Lo sfruttamento lavorativo non è una patologia marginale, confinata ai settori più esposti o alle sole forme di manifesta illegalità. È un fenomeno strutturale, capace di radicarsi anche in assetti produttivi formalmente regolari, lungo filiere complesse e nei nuovi modelli organizzativi e digitali. Frutto della ricerca PRIN EXPLOIT, il volume ne indaga cause, trasformazioni e strumenti di contrasto con un approccio interdisciplinare, che unisce analisi giuridica, ricerca empirica e studio delle politiche pubbliche. Dal rapporto tra diritto penale e diritto del lavoro alla responsabilità d'impresa, dalla gestione algoritmica al lavoro migrante e di cura, fino ai casi della moda, del turismo e dei servizi, i contributi mostrano come vulnerabilità, squilibri di potere e frammentazione delle responsabilità alimentino lo sfruttamento. Ne emerge la necessità di affiancare alla repressione una strategia di prevenzione, capace di rendere effettivi libertà, dignità e diritti nel lavoro.

Silvia Borelli è Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Ferrara.

Laura Calafà è Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Verona.

Madia D'Onghia è Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Foggia.

ISBN 979-12-5965-566-0

9 791259 655660

€ 50,00

Silvia Borelli, Laura Calafà, Madia D'Onghia
Lo sfruttamento lavorativo tra vulnerabilità, filiere produttive e politiche di prevenzione

Silvia Borelli, Laura Calafà, Madia D'Onghia

a cura di

LO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO TRA VULNERABILITÀ, FILIERE PRODUTTIVE E POLITICHE DI PREVENZIONE



CACUCCI EDITORE
BARI

La presente pubblicazione è finanziata dall'Unione Europea – PRIN 2022 – dal titolo "Exploited labour. An interdisciplinary research on the polities aimed at preventing labour exploitation", Missione 4 "Istruzione e Ricerca" – Componente 2 "Dalla Ricerca all'Impresa" – Investimento 1.1 – Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN), codice 20227XKP34, finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU, Decreto Direttoriale MUR n. 967 del 30 giugno 2023 – Unità di Ricerca del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona (CUP B53D23009740006)

Silvia Borelli, Laura Calafà, Madia D'Onghia
a cura di

LO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO TRA VULNERABILITÀ, FILIERE PRODUTTIVE E POLITICHE DI PREVENZIONE

CACUCCI EDITORE
BARI

L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato ***di interesse storico particolarmente importante*** *ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2026 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucciedi tore.it e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

A Monica Mc Britton

Sommario

Prefazione

Per una cultura della prevenzione dello sfruttamento del lavoro
Maurizio Ricci 21

Introduzione

Una ricerca interdisciplinare per ripensare la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo
Silvia Borelli, Laura Calafà, Madia D'Onghia 25

Sezione I

Comprendere lo sfruttamento lavorativo: nozioni, categorie e chiavi di lettura

Lavoro atipico e sfruttamento
Cristina Alessi 35

Sommario: 1. La nozione di lavoro atipico, oggi, tra subordinazione e autonomia. – 2. Sfruttamento e lavoro atipico. – 3. Il lavoro a tempo parziale tra volontarietà e rischi. – 4. Il lavoro a tempo determinato tra instabilità e vulnerabilità.

Uno 'sfruttamento sostenibile'?
Fabrizio Bano 49

Sommario: 1. Lo sfruttamento delle 'risorse'. – 2. La sostenibilità. – 3. Lo sfruttamento delle 'risorse' umane. – 4. Confini spaziali e temporali allo sfruttamento. – 5. Prevenzione e regolazione nello sfruttamento delle

'risorse': la responsabilità sociale dell'impresa. – 6. I codici di condotta e le catene globali del valore. – 7. 'Antropocene': una critica. – 8. Lo sfruttamento 'sostenibile': un ossimoro?

Dalla *compliance* alla *cura*. La sfida etica dell'impresa responsabile nel contrasto allo sfruttamento del lavoro

Angelo Pio Buffo 65

Sommario: 1. Una chiave di lettura. – 2. Due insidie. – 3. Invarianze e mutamenti. – 4. Senza volto, senza nome, senza padrone. – 5. L'ultima Rivoluzione. – 6. Ripensare la responsabilità. – 6.1. La "tirannia delle piccole decisioni". – 6.2. La "sindrome teleopatica". – 6.3. L'impresa civile. – 7. La cura, oltre la *compliance*.

Sulla nozione giuslavoristica di sfruttamento

Madia D'Onghia 89

Sommario: 1. Premessa. – 2. La definizione di sfruttamento lavorativo nell'ordinamento sovranazionale e il concetto di *forced labour* nell'interpretazione giudiziaria. – 3. La definizione nell'ordinamento europeo a partire dalla Direttiva 2009/52/CE. – 4. La definizione nel diritto interno: l'art. 603-*bis* c.p. – 4.1. L'interpretazione giurisprudenziale e l'ambito applicativo della nozione penalistica di sfruttamento lavorativo. – 5. La dimensione strutturale del fenomeno. – 6. I limiti, sostanziali e processuali, del diritto penale. – 7. Lo sfruttamento lavorativo e le politiche migratorie: lo stato di bisogno come condizione istituzionalmente prodotta. – 8. L'importanza di un approccio multidimensionale e la costruzione di una nozione generale di sfruttamento lavorativo.

Il lavoro sommerso tra sfruttamento e irregolarità: appunti sulle opportunità di una rinnovata strategia di contrasto

Marco Esposito 113

Sommario: 1. Una premessa e un ricordo prezioso. – 2. Lavoro sommerso, irregolare e sfruttato: a ciascuno il suo. – 3. Un riscontro empirico: qual-

che dato su sommerso e sfruttamento nella Relazione annuale 2025 dell'Ispettorato Nazionale e nelle indagini ISTAT. – 4. Gli approcci: strategie, politiche e modelli. – 5. Il PNRR e le linee di tendenza: sinergie, raccordi informativi, indicatori. – 6. *Compliance* e *due diligence*: una possibile convergenza procedurale? – 7. Conclusioni.

La giurisprudenza penale sullo sfruttamento: un'antologia narrativa per i giuslavoristi

Stella Laforgia 123

Sommario: 1. Traccia metodologica: la mancata definizione di sfruttamento nel diritto del lavoro e il valore euristico della giurisprudenza penale. – 2. Lo sfruttamento, il fenomeno senza regola: l'autoevidenza concettuale. – 2.1. (*Segue*) La contiguità con altri istituti giuridici lavoristici (la povertà lavorativa e l'insufficienza retributiva). – 2.2. (*Segue*) La resistenza ideologica. – 2.3. Contiguità concettuale con la fattispecie penale dello sfruttamento: l'art. 603-*bis* c.p. – 3. Gli elementi costitutivi dello sfruttamento nel diritto penale e i volti degli sfruttati. "Lo stato di bisogno" ovvero le condizioni soggettive di sfruttamento. – 4. Le condizioni oggettive dello sfruttamento: i volti dei migranti nelle campagne di Nardò. – 4.1. (*Segue*) I volti del lavoro di cura. – 4.2. (*Segue*) I volti dei lavoratori della logistica e del *delivery*. – 5. Vecchi e nuovi volti dello sfruttamento. – 6. Lo sfruttamento come fenomeno camaleontico e l'invisibilità degli sfruttati. – 7. Il superamento della frammentarietà del discorso giuridico gius-penalistico e la ricomposizione sistemica del fenomeno: dai volti alla soggettività giuridica degli sfruttati.

Mafie, antimafia e sfruttamento lavorativo: una prospettiva sociologica

Vittorio Mete 149

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I problemi della conoscenza: come osserviamo le mafie. – 3. Le trasformazioni delle mafie contemporanee. – 4. Mafie ed economia legale: l'area grigia delle relazioni sociali. – 5. Risorse mafiose, potere e cooperazione con attori non criminali. – 6. La diffusione

territoriale delle mafie e il ruolo dei contesti. – 7. L'antimafia come fattore di cambiamento. – 8. Mafie e sfruttamento lavorativo: una relazione complessa. – 9. Conclusioni.

La scomparsa dei soggetti (dominanti)

Gianni Mignone 157

Sommario: 1. Introduzione. Il soggetto sfruttatore. Due o tre premesse opportune. – 2. I volti del potere: il potere che si palesa senza infingimenti. – 3. La svolta: l'invenzione del soggetto artificiale. – 4. Il sorpasso del potere economico su quello politico. Le società anonime. I gruppi. – 5. Il managerialismo. L'azionista come 'non proprietario' della società. – 6. L'attacco al soggetto: l'attività che si svolge da sé. – 7. La pretesa estraneità fra soci ed amministratori. – 8. La riforma del 2003 e i (non-)gruppi di società. I fondi comuni di investimento mobiliare. – 9. La frammentazione è una forma di sparizione? – 10. Conclusione.

Sezione II

Il diritto di fronte allo sfruttamento. Ordinamento multilivello, filiere e strumenti di tutela

Il dialogo tra diritto penale e diritto del lavoro

Ludovico Bin 197

Sommario: 1. La problematica gestione delle categorie giuslavoristiche da parte della giurisprudenza penale. – 2. Le incertezze concettuali: schiavitù, servitù, lavoro forzato, lavoro sfruttato. – 3. Le incertezze relative alla proiezione assiologica dell'art. 603-*bis* c.p.: dignità del lavoro vs. *status libertatis*. – 4. Conclusioni.

La relazione tra sfruttamento e (in)sicurezza sul lavoro: una prospettiva costituzionalmente orientata

Stefania Buoso 211

Sommario: 1. Introduzione. – 1.1. Sfruttamento e insicurezza: rilievi comuni e differenziati. – 1.2. Esempi emblematici di penalizzazione. – 2. Il lavoro sfruttato tra le manifestazioni d'illegalità del lavoro sul piano soggettivo. – 2.1. Una provocazione per l'effettività costituzionale della dignità del lavoro. – 3. La *due diligence* nell'interstizio che congiunge sfruttamento e sicurezza sul lavoro. – 4. Percorsi interpretativi rinnovati, comunque a partire dalle garanzie costituzionali.

Le parti sociali e la disciplina del lavoro degli stranieri: il contributo della contrattazione collettiva

Rossella Ciavarella 229

Sommario: 1. Introduzione e delimitazione del campo di indagine. – 2. Il ruolo delle parti sociali nella *governance* del fenomeno migratorio. – 3. Contrattazione collettiva e lavoro migrante: una rassegna sistematica. – 4. Prime (brevi) osservazioni conclusive.

Il rinvio legislativo ai contratti *leader* in funzione *anti-dumping*: origini, consolidamento e prospettive

Francesco Di Noia 243

Sommario: 1. Il rinvio legislativo ai contratti *leader*: premessa e delimitazione della riflessione. – 2. Origini storiche e ragioni politico-legislative della tecnica *anti-dumping*. – 3. L'evoluzione normativa: dalla tutela settoriale al criterio ordinatore generale. – 3.1. La disciplina degli appalti pubblici: dall'art. 36 St. lav. al Codice del 2023 sino al correttivo del 2024. – 4. Il modello costituzionale di cui all'art. 39 Cost., la sua mancata attuazione e la tecnica del rinvio. – 4.1. Il contratto *leader* come parametro esterno e la sua funzione para-regolativa. – 5. La sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025: consolidamento e nuove sfide. – 6. La legge delega n. 144/2025 e il rischio (scongiurato) di eterogenesi dei fini. – 7. Il d.l. n. 62/2026 e il consolidamento della contrattazione *leader*. – 7.1. Il salario giusto come attuazione dell'art. 36 Cost. *per relationem* al TEC del contratto *leader*. – 7.2. La struttura della norma di rinvio e le sue implicazioni sistematiche.

– 7.3. Le ricadute sulla disciplina degli appalti e sull'attività ispettiva. – 8. Il nodo irrisolto: la misurazione della rappresentatività. – 8.1. Le iniziative delle parti sociali nel 2026: le "Proposte per un accordo unitario" sindacale e il Documento datoriale sulla misurazione della rappresentanza. – 8.2. La necessità di una legge sulla rappresentatività. – 9. Conclusioni: dalla legittimità all'effettività.

L'evoluzione della Direttiva *due diligence* e la catena delle forniture e degli appalti

Federico Maria Mucciarelli 289

Sommario: 1. Globalizzazione, catene del valore e crisi del nesso territoriale del diritto. – 2. L'emersione del problema dei diritti umani nelle catene globali di fornitura. – 3. La legge applicabile a fatto illecito e contratti di appalto. – 4. Le iniziative internazionali sulla *due diligence* in materia di diritti umani. – 5. Dalla *soft law* alla normazione vincolante: la disciplina europea sulla *due diligence*. – 6. *Due diligence* e disciplina degli appalti. – 7. Considerazioni conclusive.

L'art. 14, d.lgs. n. 81/2008: uno strumento dalla natura sanzionatoria e dalla finalità cautelare per contrastare il lavoro irregolare e insicuro

Valentina Pasquarella 295

Sommario: 1. Il nesso tra lavoro (ir)regolare e (in)sicurezza nell'art. 14, d.lgs. n. 81/2008: l'evoluzione di un istituto tra continuità ed esigenze di rafforzamento. – 2. La 'doppia anima' del provvedimento di sospensione, la sua doverosità e l'obbligo di motivazione. – 3. I nuovi presupposti per l'adozione della sospensione. – 4. Gli effetti del provvedimento, i rimedi esperibili e l'apparato sanzionatorio. – 5. Alcune osservazioni conclusive.

Sostenibilità d'impresa tra adeguatezza degli assetti e tutela dei diritti umani

Caterina Pasquariello 321

Sommario: 1. Delimitazione del campo d'indagine. – 2. Dalla neutralità economica alla responsabilità sociale d'impresa: i fattori ESG. – 2.1. Il pacchetto *Omnibus*: una semplificazione che non vuole essere disimpegno. – 3. Il rilievo per l'organizzazione dell'impresa: la clausola di adeguatezza degli assetti amministrativi, organizzativi e contabili. – 4. L'organizzazione dell'impresa di fronte alle sfide della sostenibilità: assetti adeguati e diritti umani. – 5. Quali prospettive di valorizzazione e di tutela dei diritti umani?

Lavoro forzato e filiere nel diritto UE

Venera Protopapa 341

Sommario: 1. Il lavoro forzato nella Convenzione OIL n. 29 del 1930. – 2. Lavoro forzato e filiere: il *business* globale del lavoro forzato. – 3. La Direttiva in materia di *due diligence*. – 4. Il Regolamento europeo sul lavoro forzato. – 5. Il modello europeo di contrasto al lavoro forzato: tra obblighi di filiera ed *enforcement* di mercato. – 6. L'effettività come banco di prova.

Sezione III

Le metamorfosi dello sfruttamento. Piattaforme digitali, algoritmi e nuovi modelli organizzativi

La gestione algoritmica nelle piattaforme di lavoro digitale. Rischi e squilibri nell'uso di sistemi automatizzati fra tutela dei dati personali e trasparenza

Adriana Addante 361

Sommario: 1. Qualificazione contrattuale e nuove forme di vulnerabilità nel lavoro digitale. – 2. Gli squilibri derivanti dalla gestione algoritmica nelle piattaforme di lavoro digitale. – 3. *Management* algoritmico delle piattaforme digitali e trattamento dei dati personali nel quadro della legislazione vigente. – 4. I sistemi di monitoraggio e decisione automatizzati nella fitta trama di diritti ed obblighi disegnata dalla Direttive (UE) 2024/2831. – 4.1. La valutazione di impatto sui diritti fondamentali. – 4.2. Uso di sistemi di monitoraggio e decisionali automatizzati e trasparen-

za. – 4.3. Il ruolo dell'intervento umano nella supervisione e nel riesame delle decisioni automatizzate fra *IA Act* e Direttive (UE) 2024/2831. – 5. Sfide e prospettive *de iure condendo.*

Dallo sfruttamento nei campi al lavoro digitale: continuità, trasformazioni e risposte giurisprudenziali al caporalato nell'era delle piattaforme
Claudia Faleri 383

Sommario: 1. Premessa. – 2. Lo sfruttamento del lavoro in agricoltura come paradigma strutturale e contesto di nuove vulnerabilità. – 3. Appalto di manodopera e filiere produttive: il nodo dello sfruttamento del lavoro. – 4. Le nuove forme di manifestazione dello sfruttamento lavorativo nella *gig economy*: oltre la tipicità del concetto di sfruttamento. – 5. Sfruttamento del lavoro intellettuale e limiti della tipizzazione giurisprudenziale. – 6. Osservazioni conclusive.

Lo sfruttamento del lavoro dietro l'IA: la moderazione dei contenuti e l'ascesa del *just-in-time data work*
Marco Marrone 411

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La moderazione dei contenuti come *just-in-time data work*. – 3. Il contesto della ricerca: le BPO del *data work* in Portogallo. – 4. Sfruttamento, salute mentale e automazione nel processo di moderazione dei contenuti. – 5. *Organizational dependence*: subordinazione e controllo della sfera riproduttiva. – 6. Conclusioni.

Sezione IV

Vulnerabilità, discriminazioni e lavoro di cura. Persone, diritti e condizioni di fragilità

Grave sfruttamento e lavoro domestico: uno studio di caso
Lucia Amorosi 431

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Intermediazione di lavoro e grave sfruttamento. – 3. La prospettiva delle lavoratrici. – 4. Il punto di vista sindacale. – 5. La prospettiva degli organi di controllo. – 6. Conclusioni.

La capacità reddituale della persona bisognosa di assistenza
Alberto Avio 447

Sommario: 1. Premessa. – 2. Alcune precisazioni. – 3. Il quadro normativo generale. La premessa. – 4. La tutela della vecchiaia. – 4.1. La pensione di vecchiaia. – 4.2. La pensione ai superstiti. – 5. La tutela per l'invalidità dei lavoratori. – 5.1. L'assegno ordinario di invalidità e la pensione di inabilità. – 6. La tutela per l'invalidità dei cittadini. – 6.1. Assegno mensile di assistenza e pensione di invalidità. – 6.2. L'indennità di accompagnamento. – 7. Una congerie di aiuti. – 8. La legge 23 marzo 2023, n. 33, "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane".

***Catch me if you can*: la recente storia delle ispezioni sulla somministrazione di lavoro domestico**
Silvia Borelli 465

Sommario: 1. Partiamo dal finale. – 2. La disciplina della somministrazione di lavoro domestico. – 3. Gli ostacoli al riconoscimento del lavoro subordinato nell'ambito del servizio di assistenza domiciliare. – 4. Le diverse fasi dei controlli ispettivi: l'applicazione della disciplina del lavoro a progetto. – 4.1. L'abrogazione della disciplina del lavoro a progetto e l'introduzione delle collaborazioni etero-organizzate. – 4.2. La somministrazione transnazionale di lavoro domestico. – 4.3. La fase (per ora) conclusiva: lo sfruttamento delle lavoratrici domestiche. – 5. Dalla parte delle famiglie e delle lavoratrici.

Riflessioni per una lettura di genere degli strumenti di contrasto allo sfruttamento lavorativo
Aurora Cao, Adelaide Massimi, Enrica Rigo 483

Sommario: 1. Genere e sfruttamento lavorativo: una riflessione incompiuta. – 2. Il lavoro delle donne e la naturalizzazione della riproduzione sociale. – 3. Uno sguardo intersezionale all'esternalizzazione della cura. – 4. Profili di sfruttamento: una ricerca empirica. – 5. Prime conclusioni e spunti di ricerca.

Il lavoro domestico di cura retribuito e non retribuito: vulnerabilità dei prestatori e frammentazione delle tutele

William Chiaromonte 499

Sommario: 1. *Care worker* e *caregiver*: le due dimensioni del lavoro domestico di cura. – 2. Il lavoro di cura retribuito. Alcune evidenze del progetto CARE4CARE. – 3. Il caso delle assistenti familiari. I dati di contesto. – 3.1. L'irregolarità del lavoro delle assistenti familiari: cause, conseguenze e possibili rimedi. – 3.1.1. I principali profili di criticità della procedura di assunzione del lavoratore straniero. – 3.2. Lo sfruttamento del lavoro delle assistenti familiari. – 4. Il lavoro di cura non retribuito. La tutela dei *caregiver* e il contrasto alle discriminazioni per associazione fondate sulla disabilità. – 5. Considerazioni conclusive.

In questo mondo libero. La somministrazione (regolare) di lavoro domestico

Mariagrazia Militello 529

Sommario: 1. Il lavoro domestico tra bisogni privati e regolazione pubblica. – 2. Il ruolo della somministrazione nel lavoro domestico. – 2.1. Le forme della somministrazione di lavoro domestico. – 2.1.1. La regolazione della somministrazione nel lavoro domestico tra leggi e contratto collettivo. – 3. Lo stato dell'arte e le future traiettorie possibili.

Femminilizzazione, razzializzazione e sfruttamento. La 'casalinga di riserva' 2.0 e le piattaforme

Veronica Papa 547

Sommario: 1. Premessa. – 2. Estrazione di risorse di cura e femminilizzazione del lavoro domestico (anche) su piattaforma. – 3. Migrantizzazione, precarietà legislativa e sfruttamento strutturale. – 4. Note introduttive sulle piattaforme di lavoro domestico. – 4.1. Nuovi intermediari e vecchie fragilità. Mediazione digitale e strumenti di deresponsabilizzazione datoriale. – 4.2. Dalla terribile *privacy* delle mura domestiche all'iper-visibilità digitale: nuove forme di sfruttamento nel lavoro domestico su piattaforma. – 4.3. La "*domestic work blindness*" della regolazione del lavoro su piattaforma. – 5. Genere, razzializzazione e migrantizzazione: la persistenza strutturale dello sfruttamento nel lavoro domestico su piattaforma.

Dallo sfruttamento lavorativo delle donne alla violenza di genere: una strategia integrata di prevenzione e repressione

Silvia Tordini Cagli, Valeria Torre 573

Sommario: 1. Note introduttive. – 2. Le discriminazioni 'fisiologiche' nel mercato del lavoro come precursori dello sfruttamento. – 3. Il contesto di discriminazione e le ipotesi di sfruttamento. – 4. Il lavoro domestico. – 5. Dalle discriminazioni alla molestia. – 6. Uno sguardo all'interno del contesto familiare: lo sfruttamento come forma di violenza domestica. – 7. Violenza economica e diritto penale. Tra la tipicità diffusa del delitto di maltrattamenti e la tipicità di contesto dell'art. 603-*bis* c.p. – 8. Conclusioni.

Sezione V

La ricerca empirica: contesti produttivi e studi di caso

Lo sfruttamento lavorativo nel diritto del lavoro contemporaneo. Il caso del ritorno del cottimo nelle pulizie degli hotel

Laura Calafà 595

Sommario: 1. Il diritto del lavoro e lo 'sguardo allargato' alle peggiori forme di lavoro. Metodologia della ricerca applicata. – 2. Il ritorno del cottimo. Quale cottimo? – 3. Le politiche di contrasto alle peggiori forme di lavoro dopo la ratifica del Protocollo del 2014 alla Conv. OIL 29 del

1930. – 4. *Oltre* il diritto penale: tipizzare lo sfruttamento lavorativo nel diritto del lavoro.

Borse e vestiti non fanno felici: lavoro e sindacato nelle filiere toscane della moda

Piera Campanella, Marco Tufo 617

Sommario: 1. "Filiere sporche" e distretto toscano della moda: tra strategie di sviluppo locale e strumenti di responsabilità sociale. – 2. (*Segue*) La lotta sindacale al centro del sistema. – 3. Il modello produttivo nel distretto toscano della moda. – 4. I lavoratori e l'organizzazione di lavoro nelle filiere toscane della moda: i cinesi di Wenzhou e il modello dello '*sleeping agreement*'. – 5. (*Segue*) Gli altri lavoratori e la crisi del modello. – 6. Le condizioni di lavoro nelle filiere toscane della moda. – 7. Le strategie sindacali: tra azioni collettive, iniziative giudiziarie e tentativi di governo della filiera. – 8. Conclusioni.

Il volontariato organizzato nei servizi di emergenza-urgenza della provincia di Foggia. Per denaro o per solidarietà?

Marco Casiello, Giovanni Soccio 641

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le coordinate del volontariato genuino. – 3. Le risultanze dell'analisi casistica. – 4. La lettura del fenomeno da parte della giurisprudenza locale. – 4.1. Il fenomeno nella giurisprudenza nazionale. – 5. Conclusioni.

Sfruttamento lavorativo e risposta penale: luci e ombre dell'applicazione dell'art. 603-*bis* c.p. in provincia di Foggia

Claudio de Martino, Giovanni Soccio 657

Sommario: 1. Introduzione: il contesto territoriale della Capitanata tra sfruttamento lavorativo e criticità delle politiche di contrasto. – 2. Le inchieste della Procura della Repubblica di Foggia nel triennio 2023-2025. – 2.1. Le inchieste archiviate. – 2.2. Le motivazioni poste a base delle disposte archiviazioni. – 2.3. La giurisprudenza sull'art. 603-*bis* c.p. del

Tribunale di Foggia. – 3. Nuove prospettive di contrasto allo sfruttamento lavorativo, oltre la repressione penale.

Dal contrasto alla prevenzione (e ritorno): lo sfruttamento lavorativo nella moda. L'esperienza milanese (2023-2026)

Alberto Mattei 673

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il contesto: lo sfruttamento lavorativo nella filiera esternalizzata della moda. – 3. La metodologia: ricerca empirica sul campo. – 4. L'iniziativa giudiziaria: l'amministrazione giudiziaria nella filiera della moda. – 4.1. I tre casi fondativi: Alviero Martini, Giorgio Armani, *Manufactures* Dior. – 5. La risposta concertativo-territoriale: dal giudiziario al negoziale. – 5.1. Il Protocollo milanese di legalità nelle filiere della moda. – 5.2. Le parti sociali, i limiti e le potenzialità del modello. – 6. Dal diritto regolativo al diritto riflessivo: una chiave interpretativa. – 7. Tra contrasto e prevenzione: le questioni aperte.

Sfruttamento lavorativo nel settore turistico salentino: profili giuslavoristici, criticità sistemiche e prospettive di *policy*

Maria Luisa Serrano 689

Sommario: 1. Brevi note di contesto e premessa metodologica. – 2. Struttura produttiva e dinamiche occupazionali del settore turistico salentino. – 3. Composizione della forza lavoro nel turismo in provincia di Lecce: un'analisi quali-quantitativa. – 4. Profili giuslavoristici dello sfruttamento nel settore turistico salentino e criticità emerse dall'indagine empirica. – 4.1. (*Segue*) Esternalizzazioni, *part-time* fittizio e lavoro a cottimo. – 4.2. (*Segue*) Bassa sindacalizzazione, *dumping* contrattuale e scarsa emersione dello sfruttamento. – 5. Considerazioni conclusive: prevenzione, *governance* territoriale e prospettive di *policy*.

La vicenda 'Perfido': sfruttamento lavorativo e infiltrazione mafiosa nel settore dell'estrazione e lavorazione del porfido in Trentino

Riccardo Tonelli 711

Sommario: 1. La vicenda 'Perfido': brevi note di contesto e di metodo. – 2. Il grave sfruttamento lavorativo come *asset* manageriale. – 3. Le caratteristiche e le condizioni della manodopera vittima di sfruttamento. – 3.1. Un sistema di irregolarità radicato. – 4. I limiti dell'approccio repressivo... – 5. (*Segue*) ... e dei controlli preventivi: il (problematico) contesto di relazioni industriali. – 5.1. La sostanziale inazione delle pubbliche amministrazioni e dell'Ispettorato del lavoro. – 6. Brevi considerazioni finali.

Appalti e cooperative nel settore della logistica. Un caso pugliese
Lucia Viola 731

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Brevi cenni sulla filiera degli appalti nel settore della logistica. – 3. Il caso pugliese. – 4. I trattamenti economici e normativi riservati ai lavoratori delle cooperative. – 4.1. Il regolamento interno. – 4.2. Il contratto di prossimità. – 5. Conclusioni *de iure condendo*.

Conclusioni

Lo sfruttamento lavorativo come questione costituzionale. Riflessioni conclusive
Margherita Cassano 743

Le Autrici e gli Autori 753

Prefazione

Per una cultura della prevenzione dello sfruttamento del lavoro

Maurizio Ricci

Il presente volume sviluppa organicamente i risultati della ricerca PRIN *EXPLOIT*, condotta in più sedi universitarie, e propone una lettura dello sfruttamento del lavoro capace di coniugare l'analisi delle categorie giuridiche, l'osservazione delle trasformazioni dei sistemi produttivi e la ricerca empirica. I contributi qui riuniti non si limitano a descrivere un fenomeno ormai strutturale del mercato del lavoro contemporaneo e, purtroppo, in aumento rispetto al passato, ma ne indagano le cause, le molteplici manifestazioni e le possibili strategie di prevenzione e di contrasto.

La scelta di dedicare questo volume alla Prof.ssa Monica Mc Britton, scomparsa di recente, è particolarmente felice. Essa assume un significato che va ben oltre il ricordo personale, poiché riconosce il contributo scientifico offerto da Monica allo studio delle vulnerabilità del lavoro e, in particolare, delle condizioni giuridiche dei lavoratori migranti.

Come ha ben sottolineato la Prof.ssa Madia D'Onghia, Monica è stata una studiosa molto attenta, in particolare, proprio in riferimento al tema di questa ricerca PRIN, i cui principali filoni sono sviluppati nei saggi raccolti nel volume, a partire dal rapporto tra la normativa legale sugli extracomunitari e il vero e proprio 'cortocircuito' che spesso rende, di fatto, impossibile, a tali lavoratori, denunciare le reali condizioni di assunzione e di svolgimento del loro rapporto di lavoro, pena l'espulsione dal nostro Paese.

L'opera accompagna il lettore lungo un percorso, che muove dalla definizione giuridica, etica e sociologica dello sfruttamento del lavoro, si confronta con gli strumenti dell'ordinamento multilivello e con le responsabilità lungo le filiere produttive, considera le metamorfosi connesse alle piattaforme digitali e alla gestione algoritmica, dedica specifica attenzione alle condizioni di vulnerabilità, alle discriminazioni e al lavoro di cura, per approdare infine alla ricerca sul campo e agli studi di caso. L'approccio interdisciplinare rappresenta uno dei principali punti di forza del volume: soltanto il dialogo tra discipline e differenti metodi di ricerca consente, infatti, di ben analizzare la complessità dello sfruttamento e di individuare strategie di contrasto realmente efficaci.

Molto significativa e sicuramente condivisibile è la scelta di fondo di non arrestarsi solo alla dimensione repressiva. Il volume orienta l'attenzione verso la prevenzione, interrogandosi sugli strumenti capaci di far emergere tempestivamente i fattori di rischio, di rendere trasparenti le catene di fornitura e di promuovere la responsabilità delle imprese e delle istituzioni. In questa cornice, il contrasto allo sfruttamento non coincide soltanto con l'applicazione delle sanzioni, ma richiede in particolare la costruzione di condizioni di lavoro dignitose e di una più diffusa cultura della legalità e della sicurezza.

Desidero anche richiamare un dato importante, specie se letto in una prospettiva di medio periodo. È indubbiamente vero che, negli ultimi vent'anni, l'occupazione nel nostro Paese sia aumentata di due milioni di unità, passando da ventidue a circa ventiquattro milioni.

Tuttavia, questo dato, di per sé sicuramente positivo, nasconde anche alcune criticità di fondo: innanzi tutto, buona parte del forte incremento è dovuta in larga misura alla crescita dei lavoratori con più di cinquanta anni di età anagrafica, per effetto del noto adeguamento legislativo in merito al ritardo nel loro collocamento in quiescenza (l. n. 92/2012).

Inoltre, nonostante il descritto aumento di lavoratori attivi, l'Italia continua a essere ai primi posti in Europa per il numero di giovani e di donne senza lavoro, nonché per i c.d. *NEET* e per i lavoratori inattivi, coloro che il lavoro non lo cercano. Negli ultimi anni, è anche cresciuta in modo marcato la precarietà, con l'incremento del contratto a termine, del lavoro intermittente, dell'apprendistato e del *part-time*, precarietà favorita per effetto di alcuni provvedimenti legislativi dell'attuale governo di destra-centro.

Quanto al *part-time*, nel 2025, oltre la metà delle relative assunzioni, soprattutto di genere femminile, è stata frutto di una opzione forzata e non volontaria. A conferma della scelta non spontanea e di una certa 'ghettizzazione' per questa tipologia di lavoro, va ricordata in proposito l'elevata percentuale di donne ivi impiegate (due terzi rispetto al totale).

Per completare il quadro e avere una visione più complessiva sui molteplici problemi presenti oggi nel sistema economico e nel mercato del lavoro, nell'ultimo ventennio e senza mutamenti significativi nell'ultimo quinquennio, agli elementi già indicati si possono aggiungere sia la scarsa produttività, ulteriormente diminuita di oltre quattro punti percentuali nel periodo 2023-2025 secondo i dati di quest'anno dell'OCSE, sia altri due fenomeni strettamente correlati al tema del lavoro sfruttato.

Da un lato, è aumentato il lavoro irregolare, il che – come è noto – comporta non solo la violazione della normativa legale e contrattuale, ma anche un incremento degli infortuni sul lavoro, compresi quelli mortali. Infatti, un datore di lavoro, se non corrisponde la giusta retribuzione contrattualmente prevista e non versa periodicamente i contributi previdenziali, assistenziali e assicurativi, tanto meno investe in risorse finanziarie per garantire ai dipendenti la sicurezza sul lavoro in violazione dell'art. 2087 c.c. e della ricca legislazione in proposito, quasi tutta di derivazione europea. Purtroppo, nelle istituzioni e nell'opinione pubblica non vi è ancora un'adeguata sensibilizzazione in merito all'importanza della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali: è inaccettabile, infatti, che in Italia, ogni giorno, in media tre persone escano di casa per andare a lavorare e non vi facciano più ritorno.

Da un altro lato, le modalità di assunzione dei lavoratori extracomunitari creano un pericoloso cortocircuito. Infatti, nella maggior parte dei casi, tali assunzioni non sono regolari, il che rende questi lavoratori facilmente 'ricattabili', non consentendo a molti di loro di denunciare le irregolarità subite, perché rischiano

l'espulsione dal nostro Paese, non essendo in possesso di un regolare permesso di soggiorno, proprio perché privi di un regolare contratto di assunzione.

Sul tema del lavoro povero e non garantito va ricordato un altro dato: la forte diffusione dei contratti 'pirata', le cui effettive e rilevanti dimensioni quantitative sono state messe in luce per effetto del meritorio lavoro del penultimo Presidente del CNEL e di alcuni provvedimenti legislativi adottati.

Negli ultimi anni, tali contratti, da sempre presenti nel nostro Paese, sono ulteriormente aumentati, con la conseguente mancanza di tutela legale e contrattuale per i lavoratori assunti con questi contratti 'farlocchi', che in genere prevedono sensibili riduzioni nel trattamento retributivo (in genere, il trenta per cento) e una minore tutela della normativa contrattuale rispetto ai contratti collettivi nazionali, stipulati dalle associazioni datoriali e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

Come è noto, i danni subiti dai lavoratori non sono solo quelli prima descritti, ma si riverberano anche nel loro futuro a causa del mancato versamento della contribuzione previdenziale da parte dei datori di lavoro. Quindi, questi lavoratori subiranno conseguenze permanenti al momento del loro collocamento in quiescenza per effetto di una pensione con un importo nettamente più basso, dovuto al minor numero di anni di contribuzione previdenziale.

Ai fenomeni solo sinteticamente ricordati ne va aggiunto un altro, che sta colpendo il nostro Paese, accentuatosi ancor di più nell'ultimo quinquennio: il calo generalizzato delle retribuzioni. Infatti, mentre negli altri trentasette paesi più sviluppati al mondo i salari hanno retto il peso dell'inflazione oppure sono nettamente migliorati, con aumenti o con politiche pubbliche che lo compensavano, in Italia, invece, dall'agosto 2021, i salari reali, cioè parametrati all'inflazione, hanno perso più del sei per cento del loro potere d'acquisto, registrando così la peggiore *performance* a livello internazionale, tranne la Nuova Zelanda, ultima in classifica (rapporto annuale 2026 dell'OCSE).

Questo ha comportato che, tra il 2010 e il 2025, si sia registrato un forte aumento della povertà, con un incremento del cinquanta per cento delle famiglie più povere.

L'Italia registra una percentuale molto alta per il lavoro povero, con una quota elevata di famiglie in condizioni di povertà assoluta, pari a più dell'otto per cento, percentuale che sale a quasi l'undici per cento, ove si consideri anche lo *status* di povertà relativa. Proprio in questo quadro rientra il tema del reddito di cittadinanza e della pensione di cittadinanza, abrogati dall'attuale governo di destra-centro, sostituiti dall'assegno di inclusione e dal supporto per la formazione e il lavoro, indennità, queste, con importi economici nel complesso inferiori a quelli precedenti, il che spiega il peggioramento nelle condizioni di vita di una percentuale crescente della popolazione, come confermano recenti indagini statistiche dell'ISTAT e della *CARITAS*.

Pur con diversi limiti nella disciplina del reddito di cittadinanza, va ricordato che le risorse finanziarie destinate ai lavoratori incapienti o a quelli con redditi molto bassi sono state quasi dimezzate dall'attuale governo di destra-centro, che ha ritenuto opportuno destinare tali risorse ad altre finalità politiche (p.es.,

portare la *flat tax* del quindici per cento a favore dei lavoratori autonomi e degli imprenditori individuali con redditi fino a ottantacinquemila euro).

Di qui, ancora una volta, l'importanza del tema del lavoro sfruttato. Condivido pienamente l'approccio metodologico seguito, perché il diritto va analizzato nel momento della sua applicazione, secondo un approccio di *law in action*, come ci insegnava il nostro Maestro, Gino Giugni: non bisogna fermarsi solo all'esegesi delle norme giuridiche, ma occorre anche comprenderne le criticità nella fase della loro attuazione, per intervenire nel dibattito *de iure condendo* e correggere le aporie delle leggi.

In definitiva, è questa l'ambizione dell'opera: offrire non soltanto un quadro aggiornato delle forme dello sfruttamento del lavoro e degli strumenti di tutela, ma fornire anche – e, forse, soprattutto – indicazioni utili per orientare le future politiche legislative, amministrative e contrattuali. Se le analisi e le esperienze raccolte contribuiranno a stimolare nuove ricerche e nuove pratiche di prevenzione, il volume avrà pienamente raggiunto il proprio obiettivo.

Introduzione

Una ricerca interdisciplinare per ripensare la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo

Silvia Borelli, Laura Calafà e Madia D'Onghia

Questo volume nasce dalla ricerca PRIN 2022 "*EXPLOIT* – Lavoro sfruttato. Uno studio interdisciplinare sulle *policies* per la prevenzione dello sfruttamento lavorativo" e ne raccoglie, in forma organica, i principali esiti scientifici.

Alla base del progetto vi era una convinzione semplice, ma tutt'altro che scontata: lo sfruttamento del lavoro non costituisce una patologia residuale dei mercati del lavoro contemporanei, circoscritta a pochi settori, a determinate aree del Paese o a rapporti connotati da manifesta illegalità.

Esso è, piuttosto, un fenomeno strutturale, capace di assumere forme diverse e di radicarsi anche dentro assetti produttivi formalmente regolari, lungo filiere articolate, in rapporti di lavoro nei quali la vulnerabilità delle persone si combina con squilibri economici e organizzativi profondi. Muovere da questa premessa significava, anzitutto, cambiare il punto di osservazione: non fermarsi alla repressione delle condotte più gravi, ma interrogarsi sulle condizioni che rendono possibile lo sfruttamento e sugli strumenti in grado di prevenirlo.

EXPLOIT è stato costruito, fin dall'origine, attorno a questa prospettiva. Le quattro unità di ricerca di Foggia, Ferrara, Verona e Salento hanno lavorato in costante dialogo, mettendo in relazione competenze giuslavoristiche con apporti provenienti dal diritto penale, dal diritto commerciale e dell'impresa, dal diritto privato, dalla sociologia, dalla storia e dall'analisi delle politiche pubbliche. L'interdisciplinarità non è stata intesa come semplice affiancamento di saperi, ma come metodo per ricomporre un oggetto che tende a sfuggire alle letture settoriali. Lo sfruttamento lavorativo, infatti, investe simultaneamente il contratto e l'organizzazione, la condizione individuale e il mercato, la regolazione pubblica e le scelte d'impresa, le politiche migratorie e di *welfare*, la rappresentanza collettiva e i sistemi di controllo. Per questa ragione la ricerca ha accostato l'elaborazione teorica all'osservazione dei contesti, affiancando l'analisi giuridica a indagini quantitative e qualitative, interviste, studi di caso, ricostruzione di vicende giudiziarie e istituzionali, esame delle pratiche organizzative e delle relazioni territoriali.

Il volume restituisce questo itinerario senza trasformarlo in una mera successione di risultati. La sua struttura riflette, piuttosto, il movimento della ricerca: partire dalle categorie, confrontarle con gli strumenti dell'ordinamento, seguirne le trasformazioni dentro i nuovi modelli produttivi, misurarne la tenuta rispetto alle condizioni di vulnerabilità e, infine, tornare ai contesti concreti attraverso gli studi empirici. Ne deriva un percorso unitario nel quale teoria e ricerca sul campo non occupano spazi separati, ma si interrogano reciprocamente. Le categorie giuridiche sono messe alla prova dei fatti; i fatti, a loro volta, acquistano significato quando vengono letti alla luce delle strutture normative, economiche e istituzionali che li producono.

La prima parte del volume affronta il problema preliminare e decisivo della nozione di sfruttamento. Il termine è ormai entrato stabilmente nel lessico giuridico e nel dibattito pubblico, ma continua a designare realtà non perfettamente sovrapponibili: lavoro forzato e caporalato, lavoro sommerso e irregolare, povertà lavorativa, insufficienza retributiva, violazioni in materia di orario e sicurezza, abuso di condizioni di bisogno, forme di dipendenza che si sviluppano in rapporti formalmente consensuali. Il rischio è quello di oscillare tra due estremi ugualmente insoddisfacenti: identificare lo sfruttamento con le sole condotte penalmente rilevanti oppure, al contrario, dilatarne la nozione fino a renderla indistinguibile da qualunque violazione della disciplina del lavoro o da qualunque caso di lavoro non dignitoso. I contributi raccolti mostrano la necessità di una lettura capace di tenere insieme la dimensione oggettiva delle condizioni di lavoro e quella relazionale del potere, prestando attenzione alla concreta possibilità della persona di sottrarsi a condizioni inique e alle molteplici forme attraverso le quali la vulnerabilità può essere prodotta o aggravata.

È proprio la natura strutturale del fenomeno a spiegare la centralità che, nel volume, assumono le filiere produttive, gli appalti, le esternalizzazioni e le trasformazioni dell'impresa. Una parte crescente del lavoro contemporaneo si svolge in organizzazioni nelle quali il datore formale non coincide necessariamente con il soggetto che effettua le scelte organizzative, economiche e produttive. La frammentazione delle catene del valore, la distanza tra centro decisionale e luogo della produzione, la moltiplicazione dei passaggi contrattuali e la pressione esercitata sui costi possono trasferire rischi e responsabilità verso gli anelli più deboli della filiera. In questi contesti, lo sfruttamento non appare soltanto come l'esito di una scelta individuale illecita, ma può essere favorito da un assetto organizzativo che rende opaco l'esercizio del potere e frammenta i luoghi della responsabilità. È qui che acquistano rilievo la *due diligence*, gli obblighi di controllo lungo le catene di fornitura e di appalto, la responsabilità dell'impresa capofila, gli assetti organizzativi e, più in generale, una concezione della sostenibilità che includa pienamente i diritti delle persone che lavorano.

In questa chiave, la responsabilità dell'impresa non si esaurisce nella conformità formale alle prescrizioni, ma investe anche la capacità dell'organizzazione di riconoscere e prevenire le condizioni di vulnerabilità e le asimmetrie di potere che possono trasformarsi in occasioni di sfruttamento. La legalità rappresenta, dunque, il necessario punto di partenza di una responsabilità che deve misurarsi anche con gli effetti concreti delle scelte organizzative.

Questa impostazione consente anche di rileggere il rapporto tra diritto penale e diritto del lavoro. L'introduzione e la successiva riforma dell'art. 603-*bis* c.p. hanno rappresentato passaggi fondamentali nella costruzione di una risposta allo sfruttamento, contribuendo a renderlo visibile e a fornire parametri per l'accertamento delle condizioni di lavoro nei casi di sfruttamento penalmente rilevante. I saggi raccolti nel volume, tuttavia, mostrano come la repressione, pur necessaria, non possa esaurire il problema. Il diritto penale interviene fisiologicamente quando la lesione si è già prodotta; la prevenzione richiede invece strumenti capaci di operare prima, agendo sulle condizioni organizzative, sulle convenienze eco-

nomiche, sulle asimmetrie informative e sui fattori istituzionali di vulnerabilità. Da questo punto di vista, la tutela della salute e sicurezza, l'attività ispettiva, la sospensione dell'attività imprenditoriale in presenza delle violazioni previste dalla legge, la contrattazione collettiva, la protezione delle vittime, i meccanismi di trasparenza e i sistemi premiali sono tasselli di una strategia che deve necessariamente essere plurale.

Ne deriva anche una domanda più generale, che attraversa diversi contributi del volume: se lo sfruttamento debba essere osservato dal diritto soltanto quando raggiunge la soglia di gravità che giustifica la risposta penale, oppure se occorra riconoscerne una autonoma rilevanza anche nell'ordinamento lavoristico. Riconoscere allo sfruttamento una specifica rilevanza anche nel diritto del lavoro significa interrogarsi non soltanto sulle forme estreme di abuso, ma anche su quelle condizioni di lavoro che, pur non integrando necessariamente una fattispecie di reato, esprimono una compressione della dignità, della libertà e dei diritti fondamentali della persona che lavora e richiedono strumenti propri di emersione, prevenzione e tutela.

Anche il lavoro migrante occupa una posizione centrale. La ricerca muove dalla consapevolezza che la vulnerabilità non è una qualità naturale di alcune categorie di persone, ma può essere generata e rafforzata dalle regole che disciplinano l'accesso al lavoro, il soggiorno, la protezione sociale e la possibilità di cambiare occupazione. Il rapporto tra titolo di soggiorno e rapporto di lavoro, la complessità delle procedure amministrative, la dipendenza economica e abitativa, la difficoltà di accedere alla rappresentanza e ai servizi possono ridurre concretamente la libertà di scelta e accrescere il potere di chi organizza e trae profitto dal lavoro. Guardare allo sfruttamento attraverso la lente della prevenzione significa, allora, interrogare anche le politiche migratorie, il *welfare* e il funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro, evitando di rappresentare lo sfruttamento come un problema prodotto semplicemente dall'irregolarità dei lavoratori o dalla loro disponibilità ad accettare condizioni deteriori.

La stessa attenzione alle condizioni che producono vulnerabilità attraversa la sezione dedicata al lavoro di cura e alle discriminazioni. Il lavoro domestico e assistenziale rende particolarmente evidente come genere, origine, *status* migratorio, isolamento e organizzazione privata della cura possano intrecciarsi fino a creare forme di dipendenza difficilmente visibili dall'esterno. La casa è insieme luogo di lavoro e spazio sottratto, in larga misura, allo sguardo dei tradizionali strumenti di controllo; la svalutazione sociale del lavoro riproduttivo e la sua persistente femminilizzazione contribuiscono a normalizzare condizioni che, in altri settori, sarebbero immediatamente percepite come anomale; le lacune del sistema pubblico di *welfare* sono invocate per giustificare il contenimento del costo del lavoro domestico di cura, il cui onere grava pressoché integralmente sulle famiglie. L'approccio di genere e intersezionale adottato in diversi contributi non costituisce, perciò, un approfondimento laterale, ma uno dei modi attraverso i quali il volume prende sul serio il carattere multidimensionale dello sfruttamento.

Un ulteriore terreno di verifica è offerto dalle trasformazioni tecnologiche. Le piattaforme digitali, la gestione algoritmica e i processi di automazione modifica-

no le forme del controllo e dell'organizzazione, ma non cancellano le tradizionali asimmetrie del rapporto di lavoro. In alcuni casi le rendono meno visibili, distribuendo decisioni e responsabilità tra interfacce digitali, sistemi automatizzati e soggetti formalmente distinti; in altri creano nuove forme di lavoro invisibile, come quelle necessarie all'addestramento e alla moderazione dei sistemi di intelligenza artificiale. Anche qui il punto non è contrapporre vecchio e nuovo, quanto riconoscere le continuità che attraversano le trasformazioni: la pressione sui tempi, l'opacità dei criteri decisionali, la difficoltà di contestare le scelte organizzative, la frammentazione delle prestazioni e la dipendenza economica continuano a rappresentare snodi essenziali per comprendere il rischio di sfruttamento.

La ricerca empirica, alla quale è dedicata l'ultima parte del volume, rappresenta uno dei tratti qualificanti del progetto *EXPLOIT* e non un semplice complemento dell'analisi teorica. Fin dall'origine, la ricerca è stata costruita sull'idea che un fenomeno strutturale e multidimensionale come lo sfruttamento non possa essere compreso soltanto attraverso le norme, la giurisprudenza o i dati aggregati, ma richieda di essere osservato nei luoghi e nei contesti in cui concretamente prende forma.

Questa scelta ha richiesto anche un allargamento dello sguardo della ricerca giuridica e delle fonti attraverso le quali essa costruisce la propria conoscenza. Osservare le forme di lavoro più marginali e meno visibili non significa, infatti, attendere necessariamente che esse emergano attraverso una controversia o un procedimento giudiziario. L'assenza di contenzioso non coincide necessariamente con l'assenza del fenomeno, ma può essere essa stessa il prodotto delle condizioni di vulnerabilità e delle difficoltà di emersione che la ricerca intende indagare. Occorre, quindi, confrontarsi anche con le indagini sociologiche, le fonti giornalistiche, le esperienze sindacali, i saperi degli operatori e le pratiche istituzionali dei territori. In altri termini, non si tratta di rinunciare alla specificità dell'analisi giuridica, ma, al contrario, di metterla nelle condizioni di interrogare una realtà che altrimenti rischierebbe di restare ai margini dell'osservazione giuridica.

Da qui la scelta di una ricerca applicata, fondata su studi di caso e su un metodo quanti-qualitativo condiviso tra le unità: ricognizione delle fonti, analisi della documentazione, interviste semistrutturate, confronto con attori istituzionali e sociali, osservazione dei contesti e, ove possibile, dei luoghi di lavoro. Non si è trattato, dunque, di cercare nei casi la conferma di categorie già definite, ma di mettere quelle categorie alla prova della realtà, lasciando che l'indagine empirica contribuisse a precisarle e ad affinarle.

In questa chiave vanno letti i contributi dedicati alla moda, alla logistica, ai servizi di emergenza-urgenza, al turismo, all'estrazione del porfido e al territorio della Capitanata. La loro eterogeneità è una precisa scelta metodologica: consente di confrontare settori, culture d'impresa, assetti territoriali e forme organizzative differenti, facendo emergere tanto le specificità dei singoli contesti quanto i meccanismi ricorrenti dello sfruttamento. L'uso di fonti diverse e il confronto con soggetti che conoscono quei contesti dall'interno hanno permesso di ricostruire non solo le violazioni, ma anche i processi che le rendono possibili: la pressione sui costi, le catene di appalto e subappalto, la distanza tra titolarità formale del

contratto di lavoro e potere organizzativo effettivo, la fragilità dei controlli, il ruolo delle relazioni territoriali e la ridotta capacità di scelta di chi lavora. La ricerca sul campo assume così una funzione propriamente conoscitiva e applicativa: costituisce un metodo capace di rendere visibili nessi che l'analisi normativa, da sola, rischierebbe di lasciare sullo sfondo e consente di riportare le proposte di prevenzione alle condizioni concrete nelle quali dovrebbero operare. In questa prospettiva, la ricerca applicata va oltre l'interpretazione delle regole e ne verifica l'adeguatezza e l'effettività, misurando la distanza che può separare il disegno normativo dal funzionamento concreto dei sistemi di tutela. È anche in questo spazio che il confronto con organizzazioni sindacali, servizi, organi ispettivi, associazioni e altri attori territoriali diventa parte del processo di costruzione della conoscenza.

Entro questo orizzonte emerge anche il significato più ampio della prevenzione. Prevenire non significa soltanto anticipare l'intervento repressivo, né moltiplicare controlli e sanzioni. Significa incidere sui meccanismi che rendono economicamente conveniente trasferire il rischio verso i soggetti più deboli; rendere trasparenti le filiere e conoscibili le condizioni reali di produzione; ricondurre gli obblighi e le responsabilità connessi all'organizzazione produttiva anche ai soggetti che traggono profitto dal lavoro; rafforzare la rappresentanza e l'azione sindacale, anche nella loro funzione di emersione delle violazioni e di governo delle filiere, nonché la contrattazione collettiva; costruire sistemi di protezione sociale capaci di ridurre la ricattabilità delle persone; premiare modelli organizzativi fondati sul lavoro di qualità; assicurare che la libertà d'impresa si eserciti nel rispetto della sicurezza, della libertà e della dignità umana; promuovere un sistema di *welfare* pubblico che non obblighi le famiglie a ricorrere al mercato per soddisfare i propri bisogni di cura. In questo senso, la prevenzione dello sfruttamento non è una politica settoriale, ma un criterio attraverso il quale interrogare il funzionamento complessivo dei mercati del lavoro, delle istituzioni che li regolano e dello Stato sociale.

La multidimensionalità del fenomeno richiede, inoltre, una corrispondente pluralità degli attori della prevenzione. Il coordinamento tra amministrazioni, servizi, organi di vigilanza, organizzazioni sindacali e datoriali, associazioni ed enti impegnati nella protezione delle persone vulnerabili rappresenta senz'altro una modalità organizzativa dell'intervento, ma costituisce esso stesso uno strumento di emersione e di prevenzione. La dimensione multiagenzia sperimentata nei territori mostra, da questo punto di vista, come la conoscenza del fenomeno e la costruzione delle risposte tendano necessariamente a procedere insieme.

Proprio sul versante della protezione delle vittime, il dibattito più recente segnala sviluppi che meritano attenzione. In questa direzione si colloca la proposta di legge C. 2928, presentata alla Camera nel maggio 2026 e illustrata pubblicamente il 22 luglio successivo, recante disposizioni per la tutela e l'assistenza delle vittime dei reati di riduzione in schiavitù, tratta di persone e intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, che ne denunciano gli autori, e per l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari. Al di là dell'esito del suo *iter* e delle soluzioni tecniche che saranno oggetto del confronto parlamentare, l'impostazione è significativa perché sposta l'attenzione dalla sola risposta punitiva alla costruzione

di un sistema organico di protezione ed emersione. Assistenza sanitaria, sociale e psicologica, sostegno abitativo e reddituale, accompagnamento al reinserimento lavorativo, recupero delle spettanze e misure volte a favorire l'assunzione delle vittime sono stati indicati, nella presentazione pubblica della proposta[1], come componenti di una politica capace di rendere concretamente praticabile la denuncia e di ridurre la ricattabilità di chi subisce lo sfruttamento. È un terreno sul quale le indicazioni emerse dalla ricerca possono misurarsi con le future scelte legislative, nella consapevolezza che la prevenzione diventa effettiva soltanto quando alla capacità di individuare e sanzionare lo sfruttamento si accompagna la possibilità reale, per chi lo subisce, di sottrarsene.

Il volume non propone, dunque, una soluzione univoca a un problema che per sua natura non ne ammette. Offre piuttosto un insieme di chiavi di lettura e di strumenti per riconoscere lo sfruttamento nelle sue forme contemporanee, anche quando si presenta sotto la veste della regolarità formale, e per riportare al centro la domanda fondamentale che ha orientato il progetto *EXPLOIT*: quali condizioni devono essere assicurate perché il lavoro possa dirsi realmente libero e dignitoso? È una domanda che riguarda il diritto, ma anche l'organizzazione dell'economia, la responsabilità delle imprese, le politiche pubbliche e la qualità delle istituzioni democratiche.

A questa ricerca Monica Mc Britton ha partecipato fin dall'inizio, come responsabile dell'unità dell'Università del Salento. La sua presenza appartiene dunque alla storia stessa di *EXPLOIT*. La scelta di dedicarle il volume nasce, prima di tutto, da qui: dal desiderio di legare il suo nome a un lavoro collettivo al quale aveva contribuito a dare forma e che tocca temi da lei a lungo studiati, in particolare il rapporto tra lavoro e migrazioni, le condizioni di vulnerabilità dei lavoratori stranieri e le difficoltà che le regole possono talvolta produrre proprio là dove dovrebbero proteggere. La sua scomparsa prematura ha impedito che accompagnasse fino in fondo questo percorso; non ha però interrotto il dialogo scientifico e umano che con lei avevamo costruito.

Ricordare Monica in apertura di questo volume significa, per noi, richiamare un modo di fare ricerca nel quale rigore scientifico e attenzione per le persone non erano separati. Nei suoi studi sul lavoro migrante, sull'irregolarità e sulla tutela dei diritti emergeva una sensibilità particolarmente vicina alle domande che attraversano queste pagine: la necessità di guardare oltre le forme giuridiche, di comprendere come le regole incidano sulla vita concreta di chi lavora e di misurare l'effettività della protezione non soltanto sulla qualità delle norme, ma sulla possibilità reale di esercitare i diritti. Anche per questo ci è sembrato naturale che il risultato collettivo della ricerca portasse il suo nome.

Un volume di queste dimensioni è il risultato di un lavoro corale. Ringraziamo tutte le Autrici e tutti gli Autori che hanno partecipato al progetto e che hanno accettato di mettere competenze, metodi e punti di vista differenti al servizio di un percorso comune. La pluralità dei contributi è parte integrante della ricerca e

---

[1] Cfr. la registrazione disponibile al seguente *link: Radio Radicale, Presentazione della proposta di legge «Protezione Vittime di Caporalato» (PdL 2928), 22 luglio 2026*.

riflette la convinzione che un fenomeno complesso come lo sfruttamento lavorativo possa essere compreso soltanto attraverso il confronto tra discipline, territori e pratiche di ricerca.

Un ringraziamento particolare va alle Dottoresse Rebecca Marzano e Federica Nardelli, che ci hanno affiancate nel lavoro redazionale con grande disponibilità, precisione e cura. Il loro contributo è stato prezioso nelle diverse fasi di preparazione del volume.

Consegniamo queste pagine alle lettrici e ai lettori come esito di una ricerca che ha cercato di tenere insieme analisi e proposta, studio delle norme e osservazione della realtà, contrasto e prevenzione. Se il volume riuscirà a contribuire a rendere più visibili i meccanismi dello sfruttamento e, insieme, a rafforzare la riflessione sugli strumenti capaci di impedirne la riproduzione, avrà raggiunto il compito che il progetto *EXPLOIT* si era dato: trasformare la conoscenza del fenomeno in una più consapevole capacità di prevenirlo.

Sezione I

Comprendere lo sfruttamento lavorativo: nozioni, categorie e chiavi di lettura

Lavoro atipico e sfruttamento

Cristina Alessi

Sommario: 1. La nozione di lavoro atipico, oggi, tra subordinazione e autonomia. – 2. Sfruttamento e lavoro atipico. – 3. Il lavoro a tempo parziale tra volontarietà e rischi. – 4. Il lavoro a tempo determinato tra instabilità e vulnerabilità.

1. La nozione di lavoro atipico, oggi, tra subordinazione e autonomia

Per lavoro atipico, tradizionalmente, si intende una tipologia contrattuale che si discosta dal lavoro subordinato '*standard*' (a tempo pieno e indeterminato con un determinato datore di lavoro) per uno o più profili[1], che richiedono una disciplina particolare, in funzione di tutela del lavoratore. In questa categoria si fanno così ricadere il lavoro a tempo parziale, il lavoro a termine, la somministrazione di lavoro, i contratti formativi nonché le fattispecie ancora più destrutturate, come il lavoro intermittente. Negli ultimi anni, tuttavia, si registra una tendenza, non solo in Italia, all'ampliamento della nozione di lavoro atipico oltre la sfera del lavoro subordinato. Ciò si collega, in generale, con la sempre più frequente espansione dei diritti collegati al lavoro subordinato a fattispecie di lavoro autonomo in un certo senso ad esso contigue[2]. È interessante notare, in questa prospettiva, come detta estensione sia correlata all'emergere in quest'area del lavoro autonomo degli stessi bisogni di tutela che derivano, a loro volta, dalla posizione di debolezza contrattuale del prestatore[3]. Lo stesso legislatore, in una logica di parziale assimilazione delle diverse fattispecie, ha dapprima riconosciuto alcune rilevanti tutele, anche sul piano previdenziale, ai collaboratori coordinati e continuativi, arrivando infine ad estendere la disciplina del lavoro subordinato là dove le modalità di svolgimento della prestazione lo giustificassero, come è avvenuto nel caso delle prestazioni di lavoro etero-organizzato[4].

Sul piano europeo, non è un caso che la Corte di giustizia abbia iniziato a riconoscere che anche il lavoro svolto con modalità paragonabili a quelle del lavoro subordinato debba ricadere nell'ambito di applicazione delle direttive UE: si pensi alla famosa vicenda degli orchestrali, nella quale la Corte ha escluso l'applicazione dell'art. 101 TFUE agli accordi collettivi volti a migliorare le condizioni di lavoro di soggetti che prestano l'attività secondo le medesime modalità dei

---

[1] Napoli, *Contratto e rapporti di lavoro, oggi*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, tomo II, Milano, Giuffrè, 1995, p. 1057 ss.

[2] Treu, Perulli, *In tutte le sue forme e applicazioni. Per un nuovo Statuto del Lavoro*, Torino, Giappichelli, 2022, spec. p. 77 ss.

[3] Occhino, *Povertà e lavoro atipico*, in *LD*, 2019, p. 105 ss.

[4] Loi, *Il lavoro autonomo tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza*, in *DLRI*, n. 4, p. 843 ss.; Perulli, *Le collaborazioni personali, continuative e coordinate*, in Amoroso, Di Cerbo, Maresca, *Trattato di Diritto del Lavoro*, Vol. I, Milano, Giuffré, 2025, p. 1027 ss.

lavoratori subordinati[5]. In un caso altrettanto noto, poi, la Corte ha affermato in modo esplicito l'applicabilità della Dir. 2000/78/CE al rifiuto di ingaggiare un lavoratore autonomo in ragione del suo orientamento sessuale[6]. Insomma, la nozione di lavoratore propria del diritto europeo, come più volte chiarito in dottrina, è idonea a ricomprendere al suo interno anche l'attività di lavoro autonomo, là dove emergano le stesse esigenze di protezione dei diritti e degli interessi dei lavoratori. In questa direzione, la stessa Commissione europea ha ritenuto che la contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi 'individuali' debba essere sottratta alle regole anticoncorrenziali[7]. Nella parte introduttiva degli Orientamenti, la Commissione sottolinea che sono tali i lavoratori autonomi che "hanno difficoltà nell'influire sulle proprie condizioni di lavoro" dal momento che, "anche se non sono pienamente integrati nell'impresa del proprio committente come i lavoratori subordinati", è possibile che "non siano completamente indipendenti dal proprio committente o non abbiano un potere contrattuale sufficiente". Si tratta di un deciso passo in avanti rispetto all'orientamento della Corte di giustizia espresso in *FNV*[8], proprio perché l'esclusione dall'applicazione delle regole anticoncorrenziali non presuppone l'accertamento della natura fraudolenta dell'inquadramento come lavoro autonomo di una data attività, potendo i lavoratori interessati essere *genuinamente* autonomi, ma bisognosi di tutela in ragione della posizione di debolezza contrattuale nella quale versano[9]. È alla luce di queste considerazioni che si comprende anche la posizione dottrinale, del tutto condivisibile, secondo la quale la direttiva sul salario minimo (Dir. 2022/2041/UE) dovrebbe applicarsi anche ai lavoratori autonomi come definiti dalla Corte di giustizia[10] e, si può aggiungere, dalla Commissione europea. Il punto può essere discusso, ma certamente il riferimento nei considerando ai 'falsi' lavoratori autonomi, che riprende la giurisprudenza della CGUE, depone in questo senso[11]. Peraltro, le direttive in materia di discriminazioni si applicano da tempo anche al lavoro autonomo[12], a dimostrazione del fatto che i confini tra le diverse modalità di svolgimento dell'attività diventano sempre più labili.

---

[5] CGUE 4.12.2014, C-413/13, *FNV*, sul quale si v. Piglialarmi, *Lavoro autonomo, pattuizioni collettive e normativa antitrust: dopo il caso FNV Kunsten, quale futuro?*, in *LDE*, 2021, anche per la ricostruzione della vicenda.

[6] CGUE 12.1.2023, C-356/21, *JK*, sulla quale si v. il commento di Borelli, *Il diritto antidiscriminatorio si applica anche al lavoro autonomo*, in www.italianequalitynetwork.it, 2023.

[7] Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali*, 2022/c 374/02.

[8] CGUE 4 dicembre 2014, C-413/13, *FNV*, cit.

[9] In questo senso, si v. CGUE 20 dicembre 2017, C-442/16, *Gusa*.

[10] Bavaro, Borelli, Orlandini, *La proposta di direttiva sul salario minimo adeguato*, in *RGL*, 2021, I, p. 120 ss.

[11] Si v. il considerando 21 della Dir. 2022/2041/UE, nel quale l'esclusione dei lavoratori autonomi 'genuini' dall'ambito di applicazione della direttiva è accompagnata dal riconoscimento che "l'abuso dello *status* di lavoratore autonomo, quale definito dal diritto nazionale, a livello nazionale o nelle situazioni transfrontaliere, costituisce una forma di lavoro falsamente dichiarato che è spesso associata al lavoro non dichiarato".

[12] Il riferimento è alle Dir. 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2010/41/UE.

Ciò che emerge dal quadro appena descritto è che lo svolgimento di un'attività di lavoro autonomo non è più, e da molto tempo, indice di potere contrattuale e di livelli elevati di reddito[13], come si ricava anche dalle ricerche in materia di *in work poverty*[14]. La situazione, già di per sé preoccupante prima della pandemia, ha avuto un incremento esponenziale dal 2020 in avanti[15], anche con lo sviluppo delle forme di lavoro digitale (non solo quelle che si svolgono, per il tramite della piattaforma, nel mondo reale, ma anche quelle interamente tramite *web*[16]). Gli aspetti evidenziati devono essere sempre tenuti sullo sfondo nel ragionamento sulla connessione tra lavoro atipico e sfruttamento, dal momento che proprio l'approfittare dello stato di bisogno altrui è una delle condizioni che la norma penale richiede perché si possa integrare il reato di sfruttamento del lavoro[17]. Le riflessioni che si svolgeranno nelle pagine che seguono riguardano dunque il lavoro atipico inteso in senso ampio, comprensivo cioè anche delle forme di attività non subordinate, ma che pongono il lavoratore o la lavoratrice in uno stato di vulnerabilità tale da condurre all'accettazione di condizioni di lavoro inique, per poi indagare in particolare i casi del lavoro a tempo parziale e del lavoro a tempo determinato.

2. Sfruttamento e lavoro atipico

A questo punto, però, è necessaria una precisazione. Anzitutto, la prospettiva nella quale si muove questo contributo non è quella penalistico-repressiva. Laura Calafà, in molti dei suoi scritti[18], ha segnalato come su questo tema si debba privilegiare un approccio multidimensionale[19], se non intersezionale[20], che valorizzi

---

[13] Comes, *Il "giusto" compenso nel lavoro autonomo. Sfide e prospettive*, in Martelloni, Nuzzo (a cura di), *Il lavoro autonomo come campo del diritto del lavoro*, Napoli, ES, 2025, p. 67 ss.; La Tegola, *Alcune riflessioni sull'utilizzo del criterio della proporzionalità alla qualità e quantità del lavoro per la determinazione del compenso nel lavoro autonomo*, *ivi*, p. 91 ss.

[14] Si v. il volume a cura di Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi, *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso*, Bergamo, Adapt, 2024, in particolare i contributi della sezione II, 111 ss.; Papa, *Lavoro povero e questione salariale*, Torino, Giappichelli, 2024.

[15] Treu, *Diritti e politiche sociali nel contesto europeo*, in *LD*, 2023, n. 1, p. 79 ss.

[16] Cangemi, *Lavoro povero e non dignitoso. Il caso delle piattaforme digitali*, in *ADL*, 2023, n. 1, p. 36 ss.; Martelloni, *Lo sfruttamento lavorativo negli appalti e attraverso le piattaforme digitali*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 107 ss.; Bano, *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in *LD*, 2019, p. 129 ss. Si vedano anche i contributi di Addante, Faleri e Marrone, in *questo volume*.

[17] Donini, *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *op. cit.*, p. 96 ss. Si veda anche Laforgia in *questo volume.*

[18] Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 193 ss.; Id., *Una lettura lavoristica dell'art. 18-ter del testo unico immigrazione*, in *LD*, 2025, p. 387 ss.

[19] Si v. D'Onghia in *questo volume*; cfr. anche Chiaromonte, *Lo sfruttamento del lavoro. Appunti per una riflessione interdisciplinare e multidimensionale*, *ivi*, p. 11 ss.; D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, 2021, p. 251 ss.

[20] Calafà, *Per un approccio multidimensionale…*, cit., p. 195.

la prevenzione dei fenomeni di sfruttamento, nell'ottica del *labour law approach*. Ciò significa, come è stato detto, che gli indici utilizzati dall'art. 603-*bis* del codice penale possono essere utili per definire lo sfruttamento del lavoro con finalità diverse da quelle repressive, ad esempio preventive[21]. La posizione di particolare vulnerabilità di un lavoratore o di una lavoratrice, dovuta alla condizione di soggezione nella quale si trova a causa della disciplina di un dato rapporto di lavoro deve essere riequilibrata attraverso strumenti di stampo civilistico, che mettano le parti sullo stesso piano in relazione alle finalità per le quali un dato strumento è stato predisposto dal legislatore. Si tratta di una prospettiva necessariamente *multilevel*, tale da inquadrare il fenomeno dello sfruttamento nell'operare intrecciato delle fonti di disciplina, a partire dalla normativa di carattere sovranazionale. In questo quadro, la nozione di sfruttamento del lavoro deve essere ricostruita tenendo conto delle particolarità del lavoro non *standard*, con una declinazione che consideri gli elementi che rendono i lavoratori atipici soggetti particolarmente vulnerabili. Come è stato osservato dalla dottrina penalistica, le forme contemporanee di sfruttamento si manifestano frequentemente come 'sfruttamento consensuale' o 'schiavitù contrattualizzata': il consenso del lavoratore, cioè, non esclude la compromissione della sua autodeterminazione, quando l'accettazione delle condizioni di lavoro sia determinata dallo stato di bisogno e dalla mancanza di alternative occupazionali ragionevoli. In tale prospettiva, la vulnerabilità non riguarda esclusivamente i lavoratori migranti o irregolari, ma anche coloro il cui potere contrattuale risulti fortemente ridotto dalla disoccupazione, dalla povertà e dall'instabilità del rapporto[22]. Se si considera poi che una delle determinanti dello sfruttamento, dal punto di vista economico, è l'intensificazione del ricorso alla flessibilità del lavoro[23], certamente nel nostro sistema i fenomeni di esternalizzazione[24] e di intenso utilizzo di contratti di lavoro atipici nel senso sopra detto pongono i lavoratori implicati in una situazione di particolare svantaggio e di rischio[25] che fa venir meno la stessa funzione assicurativa del contratto di lavoro, nel senso più volte segnalato da Piera Loi[26], nonché la 'funzione immunizzante' del diritto del lavoro[27]. Non è possibile approfondire questo profilo, ma occorre

---

[21] Donini, *op. cit.*, p. 80 ss. Si veda anche Bin in *questo volume*.

[22] Torre, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *DLRI*, 2018, n. 158, spec. p. 294 ss. e p. 296 ss.

[23] D'Acunto, *La controversa vicenda dello "sfruttamento" nella storia del pensiero economico*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *op. cit.*, p. 48 ss.

[24] Dorigatti, *La precarietà invisibile. Catene del valore, appalti e condizioni di lavoro*, in *il Mulino*, 2018, p. 561 ss.; Guerini, *Catene di appalti ed effettività dei diritti dei lavoratori*, Torino, Giappichelli, 2026, spec. p. 107 ss.; Maresca, *Le tecniche di applicazione dei diritti dei lavoratori negli appalti: il metodo Storari*, in Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere*, Roma, FGB, 2026, spec. p. 51 ss.

[25] Del Vecchio, *Lavoro povero, povertà e contratti di lavoro flessibili*, in Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi (a cura di), *op. cit.*, p. 144 ss.

[26] Loi, *La sicurezza: diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, Torino, Giappichelli, 2000; Id., *Rischio e sicurezza nel rapporto di lavoro*, in *RGL*, 2013, I, p. 569 ss.

[27] Zoppoli L., *Brevi riflessioni sulla "funzione immunizzante" del diritto del lavoro*, in *LD*, 2023, n. 2, spec. p. 410 ss. e p. 416 ss.

riflettere su come il massiccio ricorso a contratti di lavoro flessibile e alle esternalizzazioni, oltre ad accentuare l'ineguale distribuzione del reddito, sposti il rischio derivante dal contratto di lavoro decisamente sui lavoratori[28].

Le condizioni dei lavoratori flessibili/atipici vanno dunque indagate in concreto, attraverso l'analisi degli elementi che fanno della categoria dei lavoratori atipici un gruppo vulnerabile, e dunque soggetto al rischio di sfruttamento.

Uno di questi elementi è certamente il basso livello di reddito, e quindi la condizione di povertà[29], tenuto anche conto del fatto che i lavoratori atipici che svolgano attività lavorativa per un periodo di tempo inferiore a quello considerato dalla definizione dell'indice di povertà sono esclusi dal calcolo di detto indice[30]. Ciò, fra l'altro, significa che vi sono soggetti più poveri di altri, al di fuori delle statistiche ufficiali. Le ricerche svolte in materia dimostrano che vi è una connessione tra il livello di reddito e la propensione ad accettare condizioni di lavoro inique, ad es. quanto a retribuzione, orario di lavoro, condizioni di sicurezza e anche tipologia contrattuale, come si vedrà. L'insicurezza occupazionale, la dipendenza dal rinnovo del contratto e la scarsità di alternative riducono la capacità di rifiuto e di rivendicazione, traducendosi spesso nella maggiore disponibilità allo straordinario, anche non pagato, nella rinuncia ad usufruire delle assenze per malattia, nella mancata denuncia degli infortuni[31]. Che il livello di povertà aumenti con la precarietà del lavoro, poi, è un'osservazione che può apparire lapalissiana, ma che, oltre a essere confermata dalle ricerche già citate, serve a smentire l'idea della flessibilità 'scelta', per la quale i lavoratori e (soprattutto) le lavoratrici sceglierebbero l'atipicità perché consentirebbe loro maggiore libertà di passare da un'occupazione a un'altra, migliorando le proprie competenze. Una simile visione interessa una fascia molto ridotta di lavoratori e lavoratrici, generalmente all'inizio del proprio percorso lavorativo, ma certamente il protrarsi nel tempo della condizione di precarietà mette in discussione tutto il diritto del lavoro, a partire dalla sufficienza della retribuzione, che presuppone un'occupazione stabile[32].

I lavoratori atipici, insomma, costituiscono oggi soggetti caratterizzati da una particolare vulnerabilità, che ne fanno un gruppo meritevole di protezione non solo alla luce del diritto antidiscriminatorio di matrice europea[33], ma anche a causa dei rischi di sfruttamento cui sono esposti. La titolarità di un rapporto di lavoro atipico è infatti indicativa di un rischio di esclusione sociale, come avviene per

---

[28] Per le esternalizzazioni si v., da ultimo, Guerini, *op. cit.*, p. 157 ss.

[29] Brollo, *Quando lavorare non basta: l'indagine PRIN sui Working Poor Needs*, in Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi (a cura di), *op. cit.*, p. XIII ss.

[30] Papa, *op. cit.*, p. 27 ss.; Del Vecchio, *op. cit.*, p. 140 ss.

[31] Si v. Pedaci, Toscano, *Occupazione atipica e precarietà del lavoro*, in Di Nunzio (a cura di), *Inchiesta sul* lavoro. *Condizioni e aspettative*, Roma, Futura, 2025, spec. p. 166 ss.

[32] Napoli, *Povertà vecchie e nuove nel diritto del lavoro*, in *Jus*, 2006, n. 1, p. 71 ss.

[33] Alessi, Borelli, *Segmentazione del mercato del lavoro e discriminazioni*, in Barbera, Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 271 ss.

gli altri fattori di discriminazione. Si tratta cioè di soggetti per i quali deve essere predisposta una rete di protezione sia nel rapporto di lavoro che nel mercato[34].

Di seguito si proverà a confermare queste conclusioni a partire da alcune delle figure emblematiche della flessibilità, che possono essere considerate forme di sfruttamento del lavoro, se lette nell'ottica dell'approfittamento dello stato di bisogno e di altri indici, articolati a seconda della tipologia contrattuale. È opportuno precisare che il fatto che si tratti di rapporti di lavoro 'regolari' non toglie nulla alla loro possibile riconduzione a ipotesi di sfruttamento, come ha dimostrato la giurisprudenza penale[35].

3. Il lavoro a tempo parziale tra volontarietà e rischi

Sul lavoro a tempo parziale si manifesta spesso una retorica che non tiene adeguatamente conto delle dinamiche reali di svolgimento dell'attività lavorativa a tempo ridotto. In numerosi studi e ricerche si parla del *part-time* come uno strumento efficace per la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita e per favorire la maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Se ciò è vero, come dimostrano le evidenze empiriche, è altrettanto vero che il ricorso al lavoro a tempo parziale presenta evidenti controindicazioni[36], specie in relazione alla volontarietà nell'accesso, alla retribuzione e alle prospettive di sviluppo di carriera, oltre che alla qualità del lavoro[37].

Dire che il *part-time* favorisce la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in altre parole, mostra solo un aspetto della complessa questione. Uno dei profili negativi è senz'altro il fatto che il lavoro a orario ridotto non garantisce un livello di reddito adeguato al parametro della sufficienza stabilito dall'art. 36 della Costituzione, se non pro-quota, come ha precisato più volte la giurisprudenza[38]. Lavorare a tempo parziale, quindi, non consente affatto alle persone, soprattutto alle donne, di uscire dalla povertà[39], anzi, la proietta anche sul periodo successivo all'uscita dal mercato del lavoro, con inevitabili conseguenze sull'autodeterminazione delle scelte di vita. Le ricadute sulle prestazioni pensionistiche sono pesanti, come ha messo spesso in evidenza Madia D'Onghia[40], specie se al lavoro *part-time* si accompagna la frammentazione della carriera lavorativa. Il che dimostra che,

---

[34] Carchio, *Il ruolo degli ammortizzatori sociali nel contrasto alla povertà nel lavoro*, in Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi (a cura di), *op. cit.*, p. 273 ss.

[35] Donini, *op. cit.*, p. 82 ss.

[36] Si rinvia alle considerazioni svolte in Alessi, *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, in *Quad. DLM*, 2023, n. 14, p. 95 ss.

[37] Lambertucci, *Lavoro a tempo parziale e lavoro povero*, in Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi (a cura di), *cit.*, p. 156 ss.; De Marco, *Tra flessibilità e precarietà: la dimensione di genere del* part-time *involontario nel diritto e nella prassi*, in *EQUAL*, 2026, n. 1, p. 4 ss.

[38] Si v., ad es. Cass. 2 agosto 2017, n. 19269.

[39] Questa affermazione guarda alla povertà considerata nella dimensione individuale, non in quella familiare, là dove il lavoro *part-time* delle donne si aggiunge al reddito derivante dal lavoro degli altri componenti della famiglia.

[40] D'Onghia, *L'incidenza delle misure di conciliazione sul sistema di protezione sociale*, in *Quad. DLM*, 2023, n. 14, p. 136 ss.

almeno per questa tipologia di rapporti di lavoro, il rischio di sfruttamento, nel senso che si è cercato di delineare, è decisamente più alto per le donne; si tratta, insomma, di una questione di genere.

Quanto alla questione relativa alla conciliazione, il lavoro a tempo parziale può essere considerato uno strumento di reale conciliazione solo ad alcune condizioni, che in verità non si realizzano mai, quantomeno in Italia. La prima è che la ripartizione del *part-time* tra uomini e donne sia effettivamente equilibrata[41], dal momento che, in caso contrario, si rischia di perpetuare una ineguale ripartizione dei carichi di cura che rende la posizione delle donne più gravosa, perpetuando peraltro stereotipi (come quello del *male breadwinner)* che impediscono la partecipazione al mercato del lavoro in posizione di parità rispetto agli uomini. La seconda è che il *part-time* garantisca le stesse opportunità e prospettive di carriera del lavoro a tempo pieno, secondo il principio di parità di trattamento, così come interpretato dalla Corte di Giustizia europea[42].

Il terzo elemento, che in realtà è quello principale, è che il lavoro a orario ridotto sia effettivamente volontario, come del resto richiede la direttiva europea 97/81/CE. A questo punto è importante chiarire cosa si intende per volontarietà del *part-time* nella prospettiva di questo contributo.

La giurisprudenza in materia di sfruttamento del lavoro è servita a chiarire che l'accettazione di un lavoro purchessia non può escludere che si realizzi la fattispecie (penale) dello sfruttamento, quando il lavoratore è costretto ad accettare condizioni inique a causa dello stato di bisogno in cui versa[43]. Una simile considerazione può essere trasposta al di fuori della fattispecie penalistica, a supporto dell'interpretazione secondo la quale la volontarietà non è (semplicemente) il consenso prestato alla stipulazione del contratto di lavoro a orario ridotto. L'osservazione può sembrare banale, ma non lo è se si pensa all'unica sentenza della Corte di giustizia che ha affrontato espressamente la questione, nel caso italiano della trasformazione obbligatoria del lavoro *part-time* in tempo pieno nel settore pubblico[44]. In detta sentenza la Corte ha ritenuto che la direttiva 97/81/CE non ostasse a una normativa come quella italiana che ha consentito, per un periodo limitato, al datore di lavoro pubblico di imporre la trasformazione del lavoro *part-time* in tempo pieno, come se si potesse applicare in questo caso il noto

---

[41] In Italia una recente ricerca segnala che sul totale degli occupati il 31,5% delle donne lavora *part-time* (circa tre milioni) contro l'8,1% degli uomini (circa un milione). Si v. Freguja, Romano, Sabbadini, *Il lavoro delle donne tra vincoli e opportunità. Rapporto CNEL-ISTAT*, 2025, p. 8.

[42] Si v., ad es., CGUE 5 maggio 2022, C-265/20, FN. Sulla giurisprudenza della Corte, in generale, si v. Alessi, Borelli, *op. cit.*, spec. p. 292 ss.

[43] In tal senso Cass. pen. 10 marzo 2022, n. 24388, che sottolinea che "lo stato di bisogno non va inteso come uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, bensì come una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, tale da limitare la volontà della vittima e da indurla ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose". Nel caso di specie si trattava della fittizia trasformazione da lavoro *full time* a *part-time*: sul punto si vv. le osservazioni di De Marco, *op. cit.*, p. 6 ss.; Donini, *op. cit.*, p. 96 ss.

[44] CGUE 15 ottobre 2014, C-221/13, *Mascellani*.

brocardo *coactus tamen voluit*[45]. In tempi più recenti, tuttavia, la valorizzazione della volontà del lavoratore nella scelta delle modalità orarie di svolgimento della propria attività lavorativa sembra emergere con maggiore decisione, tanto nella normativa di matrice eurounitaria quanto nelle decisioni della giurisprudenza italiana. Il riferimento è alla Direttiva 2019/1158/UE e alla sua (limitata) attuazione in Italia[46], nonché alle sentenze che hanno riconosciuto il diritto dei lavoratori con esigenze di cura di ottenere un'articolazione dell'orario di lavoro che tenga conto di dette esigenze[47].

Si può ritenere che la volontarietà attenga non tanto (e non solo) alla stipulazione del contratto di lavoro *part-time*, altrimenti non si spiegherebbe l'alta percentuale di involontarietà[48], riscontrata da tutte le ricerche in materia[49], quanto alla libera accettazione della riduzione di orario[50]. Ciò significa, tra l'altro, che l'organizzazione dell'orario di lavoro deve essere tale da consentire al lavoratore (più spesso la lavoratrice) di gestire liberamente il tempo di non lavoro, per integrare il reddito con un'altra occupazione oppure per attendere alle attività di cura, oppure semplicemente per le attività che costituiscono esplicazione della personalità di ciascuno, come del resto ha detto molto chiaramente una risalente sentenza della nostra Corte costituzionale[51]. Sul piano del rapporto di lavoro, una simile esigenza può essere realizzata solo assoggettando le variazioni dell'orario di lavoro

---

[45] In questo senso si vv. le osservazioni di Spinelli, Sollecito, *La ricostituzione del tempo pieno contro la volontà del dipendente*, in *DLM*, 2015, p. 356 ss. È interessante notare come nelle conclusioni dell'avv. generale Wahl si faccia riferimento alle osservazioni del Governo ceco, secondo il quale la trasformazione obbligatoria del contratto di lavoro da tempo parziale in tempo pieno sarebbe paragonabile a una situazione di lavoro forzato. La conclusione viene respinta sulla base della considerazione secondo cui "il lavoratore è sempre libero di porre fine al rapporto di lavoro qualora non intenda lavorare a tempo pieno" (punto 53 delle Conclusioni).

[46] Sul punto, che non può essere approfondito in questa sede, si rinvia ai saggi raccolti nel *Quad. DLM*, 2023, n. 14, *Diritto di conciliazione*.

[47] Si v. Trib. Bologna 31 dicembre 2021; Trib. Firenze 22 ottobre 2019; Trib. Milano 17 luglio 2023; Trib. Catanzaro 9 dicembre 2023. Nella giurisprudenza europea si v. da ultimo CGUE 11 settembre 2025, C-38/24, *Bervidi*, originata dal rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte di cassazione italiana [Cass. (ord.) 17 gennaio 2024, n. 1788], cui ha fatto seguito la sentenza Cass. 10 aprile 2026, n. 9104.

[48] Busilacchi, Gallo, Luppi, *I Would Like to but I Cannot: What Influences the Involuntariness of PartTime Employment in Italy*, in *Social Indicators Research*, 2024, n. 173, p. 443 ss. segnalano che in Paesi come la Grecia, la Spagna e l'Italia più della metà dei lavoratori *part-time* vorrebbero incrementare il tempo di lavoro, contro il 16,3% della media dei Paesi OECD.

[49] Nella *Labour Force Survey* europea e nelle rilevazioni ISTAT è considerato involontario il *part-time* svolto da chi dichiara di lavorare a tempo parziale perché non ha trovato un impiego a tempo pieno. Si v. tuttavia Eurofound, *Social implications of labour market instability*, Luxembourg, Publications Office of the EU, 2023, p. 11, che sottolinea che la definizione dovrebbe essere estesa anche alla scelta del *part-time* dovuta all'assenza di servizi di cura, all'impossibilità di adeguare il proprio tempo di lavoro all'assistenza informale a bambini e anziani o al fatto che nel lavoro non si tenga in considerazione la propria malattia o disabilità. Sul punto si v. Busilacchi, Gallo, Luppi, op. cit., p. 456 ss.; De Marco, *op. cit.*, p. 7 ss.

[50] Castellucci, *Tempi di lavoro povero: prevedibilità e organizzazione degli orari*, in Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi (a cura di), *op. cit.*, p. 322 ss.

[51] Corte cost. 11 maggio 1992, n. 210.

inizialmente concordato al consenso prestato volta per volta dal lavoratore. Per i genitori lavoratori e per i prestatori di assistenza, la strada per ottenere questo risultato è tracciata, come si è detto, dalla direttiva 2019/1158/UE, là dove prevede che i genitori devono poter adeguare l'orario di lavoro alle esigenze di cura. Da questo punto di vista, le sentenze già ricordate che hanno imposto al datore di lavoro la riorganizzazione dell'orario in ragione di dette esigenze si pongono nella direzione corretta. In generale, però, si può ritenere che una simile soluzione valga in ogni caso, alla luce dell'art. 36 della Costituzione, che va interpretato in relazione al *part-time* non tanto (come ha sempre fatto la giurisprudenza) nel senso della sua applicabilità alla retribuzione oraria, quanto come garanzia della possibilità di raggiungere una retribuzione dignitosa anche con più rapporti di lavoro, come del resto si può ricavare dalla sentenza della Corte già richiamata e (purtroppo) ingiustamente dimenticata.

Si può sostenere, cioè, che nel lavoro a tempo parziale l'assoggettamento del lavoratore o della lavoratrice alla variabilità della collocazione e della durata dell'orario di lavoro possa considerarsi sfruttamento, là dove impedisce la realizzazione del disegno costituzionale e vincola il conseguimento della sufficienza retributiva alla sola volontà del datore di lavoro, che può stabilire quanto e quando il lavoratore può svolgere la propria attività[52].

Il riconoscimento di una sorta di diritto di resistenza rispetto all'esercizio dei poteri del datore di lavoro, tuttavia, non basta. Accanto a interventi sulla disciplina del rapporto di lavoro, occorrono anche politiche attive e passive del lavoro che, da un lato, favoriscano la ricerca di un'occupazione a tempo pieno e, dall'altro, consentano di integrare il reddito derivante dal lavoro a tempo parziale, in funzione dell'uscita dalla povertà[53]. Si pensi, ad esempio, al riconoscimento dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori a tempo parziale di tipo verticale, che la nostra giurisprudenza ha sempre negato, proprio sulla base di una formalistica interpretazione del requisito della volontarietà[54]. Eppure, la Corte di giustizia ha riconosciuto la contrarietà al principio di parità di un sistema di calcolo dell'indennità di disoccupazione che escludeva i periodi non lavorati[55]. L'equazione tra stipulazione di un contratto *part-time* e la volontarietà della disoccupazione nei periodi di non lavoro, insomma, non regge, alla luce delle considerazioni appena svolte.

---

[52] In questo senso Delfino, *Il lavoro* part-time *nella prospettiva comunitaria. Studio sul principio volontaristico*, Napoli, Jovene, 2008, spec. p. 155 ss.; in riferimento al lavoro intermittente si v. Bano, *Il lavoro intermittente è comunque un lavoro*, in *LD*, 2023, n. 1, p. 65 ss.

[53] Carchio, *op. cit.*, p. 282, sottolinea l'inadeguatezza del sistema assicurativo "a garantire un'effettiva protezione a quei soggetti che più ne sarebbero bisognosi e cioè a tutta la vasta gamma di lavoratori con contratti atipici, brevi, frammentati e con carriere in divenire in quanto tendono ad alternare con frequenza periodi di occupazione e disoccupazione".

[54] Corte cost. 24 marzo 2006, n. 121, in *RIDL*, 2006, II, p. 810 ss., con nota di Alessi.

[55] CGUE 9 novembre 2017, C-98/15, *Begoña Espadas Recio*, in *RGL*, 2018, II, p. 233 ss., con nota di Stolfa, cui si rinvia per ulteriori riferimenti.

4. **Il lavoro a tempo determinato tra instabilità e vulnerabilità**

Per il lavoro a termine il discorso deve essere necessariamente diverso. Mario Napoli, in un indimenticabile saggio del 1996, scriveva "non è chi non veda come l'assenza o la presenza di un elemento accidentale del contratto come il termine sia idoneo a incidere sulle aspettative di vita della gente"[56], anticipando in qualche modo le riflessioni di Richard Sennett sulle conseguenze della flessibilità sulle persone[57]. La prospettiva di vita di chi è implicato in un rapporto di lavoro a termine, insomma, non va al di là della durata del contratto, e questa osservazione è sufficiente per collocare i lavoratori a termine in una situazione di particolare vulnerabilità, che impedisce loro di rifiutare condizioni di lavoro gravose o di rivendicare i diritti connessi alla stipulazione di un contratto di lavoro presidiato dal principio di parità di trattamento rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato, ma tanto più ineffettivo quanto più il rinnovo del contratto è subordinato alla volontà del datore di lavoro. La dipendenza dalla futura decisione datoriale di rinnovare il contratto incide anche sull'effettività della tutela. Sul punto, la Corte di giustizia europea ha avuto più volte modo di segnalare che il beneficio della stabilità dell'impiego deve essere inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori e che una misura sanzionatoria che "equivale a mantenere un rapporto di lavoro di natura temporanea e quindi la situazione di precarietà del lavoratore interessato, non consente né di sanzionare debitamente tale utilizzo abusivo né di rimuovere le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione"[58]. La condizione di instabilità del lavoro, dunque, pone il lavoratore in una situazione di soggezione, collegata all'aspettativa del rinnovo, che va rimossa[59]. Da questo punto di vista, la sentenza della Cassazione che ha escluso, nell'ambito del lavoro pubblico, la configurabilità di un *metus* rispetto al rinnovo del contratto, qualificando la posizione del lavoratore come "una mera aspettativa di fatto, non giustiziabile per la sua irrilevanza giuridica"[60] non pare cogliere nel segno. La recente sentenza della Corte di giustizia sul personale ATA dimostra, al contrario, che la situazione di precarietà (anche) dei lavoratori pubblici deve essere contrastata con misure effettive, idonee cioè ad evitare che detta situazione si protragga per un tempo indefinito[61].

L'ineffettività della tutela predisposta dalla legge per i lavoratori a tempo determinato si coglie anche dal punto di vista dell'accesso alla giustizia. Raramente, infatti, si leggono nei repertori della giurisprudenza (nazionale ed europea) sentenze sull'applicazione del principio di parità di trattamento che non riguardino il

---

[56] Napoli, *Contratto e rapporti di lavoro, oggi*, cit., p. 1170

[57] Il riferimento è a Sennett, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli, 2016.

[58] Da ultimo CGUE 14 aprile 2026, C-418/24, *Obadal*, punto 61.

[59] Sulla stabilità del lavoro come interesse giuridicamente rilevante si v. Saracini, *Stabilità del lavoro e contratto a termine nell'attuale stagione referendaria*, in *LD*, 2024, n. 4, p. 627 ss.

[60] Cass., S.U., 28 dicembre 2023, n. 36197.

[61] CGUE 13 maggio 2026, C-155/25, Commissione vs Repubblica Italiana.

lavoro pubblico, il che dimostra che nel settore privato per i lavoratori a termine la strada per la rivendicazione dei propri diritti è irta di ostacoli.

A ciò si aggiunga che la possibilità di stipulare liberamente il primo contratto a termine per la durata massima di un anno, introdotta a partire dalla riforma Fornero del 2012, ha determinato il crollo del contenzioso sulla legittima apposizione del termine e sulla conseguente conversione in contratto a tempo indeterminato, nonché l'esclusione del controllo del giudice su di esso. Il quadro normativo vigente conferma l'ampiezza dell'area sottratta al controllo causale. L'art. 19 d.lgs. n. 81/2015 continua a consentire il contratto acausale sino a dodici mesi; per la durata ulteriore, entro il limite ordinario di ventiquattro mesi, opera anzitutto il rinvio alle esigenze individuate dalla contrattazione collettiva. Per giunta, in assenza di previsione collettiva, la legge n. 118/2025 ha prorogato sino al 31 dicembre 2026 la possibilità di stabilire nel contratto individuale le esigenze tecniche, organizzative o produttive che giustificano l'apposizione del termine[62]. In una situazione di asimmetria di potere contrattuale, la previsione rischia di attribuire alla volontà individuale una capacità regolativa più formale che reale[63].

I risultati più eclatanti sono stati l'incremento dell'utilizzo del contratto a tempo determinato come strumento non solo di ingresso[64], ma anche di permanenza nel mercato del lavoro, come è dimostrato dall'allungarsi dei periodi di occupazione a termine nell'arco della vita lavorativa delle persone. La successione di rapporti temporanei, soprattutto se intervallati da periodi di non occupazione, riduce infatti la probabilità di accesso a un impiego stabile e può trasformare il lavoro a termine in una vera e propria trappola occupazionale[65]. Anche in questo caso, la vulnerabilità sociale dipende dai bassi livelli di reddito e dall'incertezza, solo minimamente mitigata dal diritto di precedenza, sulle prospettive occupazionali nel breve e nel lungo periodo. Anche in questo caso, la retorica dei lavoratori che 'scelgono' liberamente un rapporto di lavoro a termine per passare tranquilla-

---

[62] Sul punto sia consentito il rinvio ad Alessi, *Commento agli artt. 19-27 e 29, D. lgs. n. 81/2015*, di prossima pubblicazione in Scarpelli, Giaconi (a cura di), *Codice commentato del Lavoro*, Milano, Wolters Kluwer, 2026.

[63] La previsione è stata oggetto di discussione in dottrina, proprio in relazione alla scarsa, se non nulla, possibilità per il lavoratore di verificare l'esistenza delle esigenze oggettive individuate nel contratto. Si v., ad esempio, Voza, *Le novità del d.l. n. 48/2023 in tema di lavoro flessibile*, in *DLRI*, 2023, n. 180, p. 584; De Angelis, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nell'ultima disciplina del lavoro a termine: spigolature*, in *RIDL,* 2024, I, p. 486 ss.

[64] Il Rapporto INAPP 2023 dimostra che negli anni tra il 2009 e il 2022 più del 60% dei rapporti di lavoro attivati è avvenuto con un contratto a tempo determinato: si v. Inapp, *Rapporto 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, Roma, 2023, spec. p. 54 ss. I dati ISTAT riferiti fino a giugno 2026 mostrano che l'incidenza percentuale del lavoro a termine sul totale dell'occupazione si mantiene costante.

[65] Si vv. le osservazioni di Depalo, Lattanzio, *L'aumento della disuguaglianza e della volatilità delle retribuzioni in Italia: il ruolo e la persistenza dei contratti atipici*, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, n. 801, 2023; si v. anche ISTAT, *Rapporto BES 2024*, Roma, 2025, p. 70 ss., secondo il quale la quota di lavoratori a termine che sono tali da almeno 5 anni è in aumento, specie nelle classi di età 35-44 e 45-54 anni.

mente da un'occupazione all'altra, accrescendo così le proprie competenze, deve essere contrastata, come dimostrano le indagini in materia[66].

Per i lavoratori a tempo determinato la posizione di vulnerabilità riguarda anche la maggiore esposizione a rischi di infortuni[67]. Le elaborazioni del sistema di sorveglianza Infor.MO dell'INAIL mostrano una presenza particolarmente rilevante dei dipendenti a termine tra gli infortuni gravi rilevati, soprattutto nei settori dell'agricoltura e delle costruzioni. Gli studi condotti sui dati italiani rilevano inoltre, pur con differenze dovute alle popolazioni e agli indicatori considerati, una maggiore incidenza o gravità degli eventi che coinvolgono lavoratori temporanei, nonché una più elevata propensione a non denunciare gli infortuni meno gravi[68]. Si tratta di un'osservazione quasi scontata, ma è bene ribadirlo. L'impiego di lavoratori inesperti, senza un'adeguata formazione e informazione sui rischi presenti nell'ambiente di lavoro, aggrava la responsabilità del datore di lavoro, alla luce delle considerazioni appena esposte. Il dato trova un preciso riscontro normativo nella direttiva 91/383/CEE, che muove dalla maggiore esposizione ai rischi dei lavoratori a termine e temporanei e impone che essi ricevano, prima dell'inizio dell'attività, informazioni e formazione adeguate alle caratteristiche del posto e alla qualificazione richiesta. La temporaneità non può dunque giustificare un inserimento abbreviato o meramente formale nell'organizzazione della sicurezza.

Infine, il livello di vulnerabilità aumenta quando si guarda all'impiego a termine con gli occhiali del diritto del lavoro *gender oriented*. Come per il *part-time*, anche se in percentuali minori, il lavoro a termine riguarda ancora una volta principalmente le donne[69], per motivazioni ugualmente legate a stereotipi e discriminazioni. Il che porta inevitabilmente a confermare che nella valutazione del livello di vulnerabilità sociale il genere gioca un ruolo determinante, che deve essere sempre tenuto presente anche nello studio di possibili strumenti di contrasto. La vulnerabilità, peraltro, aumenta se si considera che per le donne la conclusione di un contratto di lavoro stabile e a tempo pieno è uno dei pochi rimedi effettivi rispetto a situazioni di soggezione e di violenza che possono svilupparsi in ambito familiare, alle quali spesso è difficile sottrarsi in assenza della possibilità di godere di un reddito dignitoso[70].

Sul piano del rapporto di lavoro, il principio di parità di trattamento non basta per garantire che non si producano situazioni di sottoprotezione, quando non di vero e proprio sfruttamento. Neppure la reintroduzione delle causali di ricorso

---

[66] Si v. Ilo, *Non-standard employment around the world*, Geneva, ILO, 2016, spec. p. 57 ss. e p. 186 ss.

[67] Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza tra destrutturazione spazio-temporale e flessibilità del lavoro*, in *DSL*, 2026, n. 1, p. 10 ss., parla di "insicurezza al quadrato".

[68] Inail-Regioni, *Infor.MO. Sistema di sorveglianza nazionale degli infortuni mortali e gravi sul lavoro. Tabelle descrittive, eventi mortali e gravi 2023*, Roma, 2026, spec. tabb. 8, 28, 42 e 47.

[69] I dati ISTAT segnalano che nel 2024 l'incidenza dei dipendenti a termine sul totale dei dipendenti è scesa al 14,7%, con una quota del 13,5% tra gli uomini e del 16,1% tra le donne. Si v. Istat, *Annuario statistico italiano 2025*, Roma, 2025, cap. 8, "Mercato del lavoro", p. 167 ss.

[70] Si vedano Tordini Cagli, Torre, in *questo volume*.

al contratto può arginare di molto la precarietà esistenziale cui sono sottoposti i lavoratori implicati in un lavoro a termine[71]. Si tratta, anche in questo caso, di strumenti che operano in una logica rimediale, che presuppone il ricorso al giudice e dunque il controllo successivo sulla sussistenza delle motivazioni addotte dal datore di lavoro, con tutte le incertezze e i costi, anche indiretti, che ricadono sul lavoratore nel tempo necessario a far valere i propri diritti.

In una logica preventiva, invece, l'attenuazione della situazione di precarietà passa necessariamente attraverso l'applicazione, ancora una volta, del principio di parità di trattamento non solo con riferimento ai trattamenti retributivi e normativi connessi al rapporto di lavoro, ma anche alle opportunità di crescita e sviluppo professionale offerti a tutti gli altri dipendenti[72]. La formazione[73], anzitutto (questo vale anche per il lavoro a tempo parziale, naturalmente[74]), e non solo quella in materia di sicurezza, doverosa ai fini di contrastare la maggiore esposizione a infortuni di cui si è parlato prima. Alla discontinuità dell'occupazione si aggiunge infatti il minore accesso dei lavoratori atipici alla formazione finanziata o organizzata dal datore di lavoro. La temporaneità del rapporto riduce l'interesse dell'impresa a investire nello sviluppo professionale del lavoratore, con il rischio che la precarietà contrattuale si traduca anche in una progressiva precarietà professionale e in minori possibilità di transizione verso impieghi più stabili e qualificati[75].

Occorre però anche un intervento strutturale sul sostegno al reddito dei lavoratori nel mercato del lavoro, che al contempo offra occasioni di crescita e di reperimento di una nuova occupazione nei periodi di passaggio. La Naspi, evidentemente, non basta, né bastano gli ammortizzatori sociali applicabili ai lavoratori autonomi 'deboli' nel senso sopra indicato.

Si potrebbe ipotizzare, in una prospettiva di universalizzazione delle tutele contro la discontinuità occupazionale e in una logica che valorizzi la strutturale frammentazione delle carriere lavorative, l'introduzione di un'indennità destinata ai lavoratori le cui carriere siano caratterizzate da frequenti interruzioni, assumendo come possibile modello l'indennità di discontinuità riconosciuta ai lavoratori dello spettacolo dal d.lgs. n. 175/2023[76].

---

[71] Secondo una ricerca di Eurofound, la precarietà del lavoro incide anche sulla salute psichica, incrementando tra l'altro il rischio di depressione. Si v. Eurofound, *Societal implications of labour market instability*, cit., p. 21 ss.

[72] In questo senso depone anche la previsione sulla formazione per i lavoratori a termine di cui all'art. 26, d.lgs. n. 81/2015, sulla quale si rinvia ad Alessi, *Commento agli artt. 19-27 e 29,* cit.

[73] Si v. Valenti, *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*, Torino, Giappichelli, 2025, spec. p. 175 ss.; Casano, *Formazione e transizioni occupazionali*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 659 ss.

[74] De Marco, *op. cit.*, p. 15.

[75] Pedaci, Toscano, *op. cit.*, p. 158 ss.; per il settore dei servizi pubblici si v. Pedaci, Dorigatti, Mori, Russo, *Lavoro e rappresentanza nei servizi pubblici*, in Di Nunzio (a cura di), *Inchiesta sul lavoro. Condizioni e aspettative*, Roma, Futura, 2024, spec. p. 158.

[76] D'Onghia, *Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro: il lento e difficile cammino verso un* welfare *universale*, in *VTDL*, 2022, n. 4, spec. p. 701 ss.; Del Vecchio, *op. cit.*, spec. p. 141-142; Carchio, *op. cit.*, p. 273 ss.

In altre parole, lo sfruttamento del lavoro atipico è un fenomeno che va contrastato attraverso la combinazione di interventi diversi, sul rapporto di lavoro e nel mercato. La lotta alla povertà e all'esclusione sociale richiede strumenti che agiscano in una logica preventiva e di crescita dell'occupazione stabile, dignitosa, sicura.

Uno 'sfruttamento sostenibile'?

Fabrizio Bano

Sommario: 1. Lo sfruttamento delle 'risorse'. – 2. La sostenibilità. – 3. Lo sfruttamento delle 'risorse' umane. – 4. Confini spaziali e temporali allo sfruttamento. – 5. Prevenzione e regolazione nello sfruttamento delle 'risorse': la responsabilità sociale dell'impresa. – 6. I codici di condotta e le catene globali del valore. – 7. 'Antropocene': una critica. – 8. Lo sfruttamento 'sostenibile': un ossimoro?

1. Lo sfruttamento delle 'risorse'

Il percorso di analisi proposto in queste pagine muove dalla premessa che il concetto di sfruttamento sia "intrinsecamente ambivalente e denso di elementi valutativi a carattere meta e pre-giuridico"[1]. Tale difficoltà può in realtà rivelarsi propizia ad una ricerca che prova ad emanciparsi da una nozione affidata alla fattispecie penalistica di sfruttamento (art. 603-*bis* c.p.) e che potrebbe porre in ombra profili politici di giustizia sociale cui invece guarda il diritto del lavoro.

Pertanto, non insisteremo nel perimetro definito dal reato appena richiamato, con l'auspicio di contribuire ad un più complessivo chiarimento circa l'idea germinale dello sfruttamento che, certamente, esonda da quel perimetro e si presta a letture multidimensionali[2]. Tuttavia, per evitare un inabissamento nell'indistinto, una volta posta a lato la lettura penalistica, occorre dotarsi di una qualche essenziale coordinata analitica di riferimento.

Il concetto di sfruttamento ha indubbiamente una portata generalissima che, in ultima istanza, coincide con una delle questioni fondamentali che innervano lo stesso diritto del lavoro[3]. Ma non solo, perché il dibattito scientifico più recente ci consegna un concetto di sfruttamento che va oltre l'ambito storicamente fissato. Infatti, è agevole vedere un legame, in via di consolidamento, tra lavoro e ambiente, o meglio detto – adoperando la brutale formula corrente – tra 'risorse umane' e 'risorse ambientali'[4]. Entrambe, per un verso sono al centro della c.d.

---

[1] D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento del lavoro*, in Faleri, Martelloni, Ranieri, *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 55. V. anche il contributo di D'Onghia, in *questo volume*.

[2] Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, p. 193 ss.

[3] Per una analitica ricostruzione del concetto giuridico di sfruttamento sia nell'ordinamento sia negli ordinamenti sovranazionali, si rinvia a D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento del lavoro*, *cit*. e al suo contributo in *questo volume*.

[4] Di duplice sfruttamento parla già Marx, *Il capitale*, Torino, UTET 2013, rilevando "una insanabile frattura nel tessuto del metabolismo sociale prescritto dalle leggi naturali della vita", p. 2376; cfr. anche Kohei, *Il capitale nell'Antropocene*, Torino, Einaudi, 2024, cap. 4.

doppia transizione[5]; mentre, per altro verso, sono appunto interessate da pratiche di sfruttamento che rappresentano una delle conseguenze più negative e preoccupanti, derivanti da un potere tecnico-scientifico che conosce oggi un incontrollato accrescimento[6].

Esaminiamo, in prima battuta, l'ambiente quale 'risorsa'. L'intersezione tra ambiente e lavoro è già stata scientificamente collocata nell'epoca dell'antropocene[7]. Muovendo da tale feconda prospettiva è possibile esplicitare alcuni rilievi su cui essa è fondata. Su tutti primeggia il concetto di *limite*, metro oramai ineludibile di qualunque progetto di sviluppo (in ogni campo: sociale, economico, tecnico, etc.)[8].

In realtà, il concetto di limite raramente viene impiegato, mentre è assai frequente, nel fitto dibattito su ambiente e lavoro, l'impiego del termine 'sostenibilità'[9], che rimanda ad una ponderazione più complessa tra valori in gioco, ma che sicuramente mantiene una stretta relazione logica e giuridica con il concetto di limite.

2. **La sostenibilità**

Il concetto di sostenibilità va riportato ad un processo di crescente consapevolezza circa il carattere sistemico della questione ambientale, come del resto rispecchiato sia dall'art. 11 TFUE ("Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"), sia dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali ("Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile").

Tale approccio integrato è stato successivamente condensato nella strategia di crescita che la UE ha fissato nel 2019 con il piano denominato *Green Deal* che pone come ambiziosi obiettivi – fra gli altri – la neutralità climatica, unita ad una crescita economica, appunto, sostenibile e ad una transizione equa.

Entro tale cornice normativa, *sviluppo sostenibile* è da intendersi ciò che "consente di soddisfare i bisogni del presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri"[10]. Tuttavia, le radicali trasfor-

---

[5] Digitale ed ecologica cfr. Caruso, Del Punta, Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *WP CSDLE* «Massimo *D'Antona*», 2023.

[6] Acemoglu, Johnson, *Potere e progresso*, Milano, il Saggiatore, 2023.

[7] È il tema affrontato nel numero monografico di *LD*, 2022, n. 1.

[8] Supiot, *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, Milano, Mimesis Editore, 2020; Allamprese, Loffredo, (a cura di), *Il limite del diritto, il diritto dei limiti. Sul pensiero di* Alain Supiot, in *Quad. DLM*, 2025.

[9] V., ad es., Zoppoli L., *Un nuovo diritto del lavoro sostenibile nei confini di un "Manifesto": tra politica e diritto*, in *LDE*, 2020, n. 3, sul punto si fa rinvio anche agli altri Autori richiamati nelle pagine seguenti.

[10] World Commission on Environment & Development, *Our Common future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 8, è il c.d. Rapporto Brundtland.

mazioni – in campo economico e soprattutto geopolitico – intercorse negli ultimi anni, hanno indotto ad una attenta riconsiderazione della suddetta strategia, nel senso – puntualmente chiarito nel 2024 dal c.d. rapporto Draghi[11] – di rendere coerente il perseguimento della sostenibilità con le esigenze di produttività e crescita economica dell'Europa. Da quanto contenuto nel rapporto è, tra l'altro, sortito nel 2025 l'insieme di proposte della Commissione UE, note come "pacchetto Omnibus I".

Il richiamo a tali sviluppi, oltre a specifiche ricadute sulle direttive di cui diremo oltre (v. *infra*), pone in evidenza una certa fragilità del concetto di sostenibilità, specie se ci si limita ad una rozza contrapposizione fra ambiente e competitività, che è in realtà un falso dilemma "nella misura in cui una regolazione coerente e armonizzata può rafforzare entrambe le dimensioni, rendendo il mercato europeo, allo stesso tempo, più sostenibile e competitivo, ove supportata da una politica industriale capace di sostenerne l'effettiva attuazione"[12].

Nondimeno, anche accogliendo una lettura non binaria ma sinergica della questione[13], non ci possiamo sottrarre alla considerazione dei "limiti di natura entropica cui è soggetto il processo economico"[14], ovverosia che le leggi fisiche della termodinamica e segnatamente il principio di entropia sono in palese contrasto con l'assunto di una crescita senza limiti[15].

I rilievi appena formulati, d'altro canto, non debbono indurci ad accantonare il concetto di sostenibilità. In primo luogo, perché, come è stato ricordato, è un principio inscritto nelle norme fondamentali dell'ordinamento UE, oltre che nelle fonti internazionali[16]. In secondo luogo, assumendo una posizione interlocutoria, conviene intendere il velo di ambiguità che avvolge l'impiego della sostenibilità come una sorta di viatico, politico e giuridico, al perseguimento di un qualche (ancorché insoddisfacente) risultato pratico[17].

In effetti, l'impostazione odierna del problema ambientale consente di affrancare il diritto del lavoro da una storica impostazione antropocentrica[18] per

---

[11] *Rapporto sul futuro della competitività europea, consultabile* qui *https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en*.

[12] Ferraro, *Tutela ambientale versus competitività economica: il paradigma della sostenibilità*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1/2026, pp. 23-24; l'a. riprende gli argomenti sviluppati in Macchiati, Mori, *Il falso dilemma. La transizione energetica tra ambiente e competitività*, Roma, Luiss University Press, 2025.

[13] Cfr. Brino, *Il raccordo tra lavoro e ambiente nello scenario internazionale*, in *LD*, 2022, p. 101; per un'ampia analisi giuslavoristica derivante dal concetto di "impresa sostenibile" v. Treu, *Impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2024, n. 483.

[14] Barbera, *Giusta transizione ecologica e diseguaglianze: il ruolo del diritto*, in *DLRI,* 2022, p. 348.

[15] Lo ricorda Barbera, *Giusta transizione ecologica e diseguaglianze: il ruolo del diritto*, *cit.*, p. 348, richiamando il pensiero di Georgescu-Roegen, *Bioeconomia. Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, Torino, Bollati Boringheri, 2003.

[16] Cagnin, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Padova, Cedam, 2018.

[17] Il percorso storico-evolutivo è ricostruito in Brino, *Il raccordo tra lavoro e ambiente nello scenario internazionale*, in *LD*, 2022, p. 97 ss.

[18] Barbera, *Giusta transizione ecologica e diseguaglianze: il ruolo del diritto*, *cit.*, p. 340.

posizionarsi invece su "un approccio integrato alle tre sostenibilità, ambientale, sociale ed economica"[19]. Più concretamente, la sostenibilità suggerisce almeno una fondamentale indicazione sul piano della politica del diritto: il superamento di un approccio centrato sull'*hic et nunc*, integrando la dimensione temporale del presente, con una proiezione al futuro[20], ora riconosciuta anche dalla nostra Costituzione (art. 9)[21].

La dimensione temporale è il perno della riflessione che si declina non soltanto nella responsabilità verso le generazioni a venire, ma innerva una più generale "etica anticipatoria"[22]. È solo di recente che il diritto del lavoro ha fatto proprio siffatto atteggiamento, dismettendo l'assunto aprioristico che la crescita sia "un processo lineare che si autosostiene"[23], perché costretto a fronteggiare pressanti crisi economiche, sociali ed anche ambientali.

Si consolida, insomma, un chiaro e preciso impegno delle attuali generazioni nei confronti delle 'generazioni future'[24], e ciò può favorire un riequilibrio tra il riconoscimento di diritti attuali e l'assunzione di una responsabilità, giuridicamente oltre che moralmente rilevante, per la tutela di diritti futuri. Occorre insomma evitare la miope "autoreferenzialità della generazione presente", per opporre di contro "le pretese vitali di coloro che verranno, che hanno il diritto, fondamentale quanto altro mai, di succedere a noi"[25].

Come è noto, prospettare diritti per le generazioni future implica l'evocazione di un soggetto astratto, in contrasto quindi con "l'idea classica dei diritti che presuppone la titolarità di diritti di qualcuno che è già esistente"[26]. Nondimeno, va evidenziato, da un lato che l'avallo costituzionale a tali diritti fuga eventuali dubbi, mentre dall'altro lato, che sono proprio i diritti *de quibus* a costituire "le condizioni di esistenza di un futuro"[27].

Un ulteriore corollario sul piano regolativo, che possiamo evincere dal perseguimento di un obiettivo di sostenibilità riguarda la stretta interrelazione che esso postula tra le dimensioni, – eterogenee e spesso divergenti – economica, sociale e ambientale.

---

[19] Caruso, Del Punta, Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2023, p. 15.

[20] Zagrebelsky, *Senza adulti*, Torino, Einaudi, 2016, p. 43, osserva come "La rottura della contestualità temporale segna una svolta che non può lasciare indifferenti la morale e il diritto. È rotto il 'presente comune', la base su cui finora si è pensata la vigenza delle norme sia del diritto sia della morale".

[21] Porena, *«Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 1 giugno 2022.

[22] Barbera, *Giusta transizione ecologica e diseguaglianze: il ruolo del diritto*, *cit.*, p. 340.

[23] Treu, *Labour Law and Sustainable Development*, Biblioteca '20 Maggio'– 2/2016, p. 242.

[24] Cfr. in generale sul tema Pollo, *Generazioni future. Un'etica per l'Antropocene*, Bari, Editori Laterza, 2025.

[25] Zagrebelsky, *cit.*, p. 41.

[26] Barbera, *Giusta transizione ecologica e diseguaglianze: il ruolo del diritto*, cit., p. 342.

[27] Zagrebelsky, *cit.*, p. 41.

Come dimostra l'esempio molto noto dell'Ilva di Taranto[28], risulta quanto mai arduo conciliare occupazione, lavoro e salute. Nondimeno il problema può essere unitariamente rappresentato come un tema di sostenibilità, da perseguire appunto secondo un approccio pluridimensionale. Proprio per questo, si vanno affinando le potenzialità adattive delle norme lavoristiche e più precisamente dei modelli procedurali, cui succintamente si fa rimando in questo scritto. Anche da ciò deriva l'importanza di collocare l'idea di sostenibilità entro un contesto concreto e indurre le imprese ad operare scelte strategiche nell'ambito di tale contesto[29].

3. **Lo sfruttamento delle 'risorse' umane**

Proviamo ora a mutare il contesto. Alle 'risorse ambientali' sostituiamo le 'risorse umane' come oggetto di sfruttamento. Le evidenti difformità dei due ambiti, in realtà, non dovrebbero depistarci, impedendoci di intravedere alcune coordinate comuni, tali da rafforzare l'iniziale proponimento di chiarire l'idea germinale di sfruttamento, in chiave lavoristica.

Tra le molte suggestioni derivanti da siffatto approccio, una appare di particolare interesse per l'ampiezza d'orizzonti che schiude e per la radicalità dei quesiti che pone, similmente a quanto avviene con l'ambiente naturale. È stato osservato che "tutti i campi della vita individuale diventano, almeno in potenza, delle 'risorse' per l'impresa, onde la soggettività intera, e non solo l'uomo in quanto lavoratore, viene coinvolta in questa modalità di gestione spesso lontana dal rispetto dei diritti fondamentali delle persone"[30].

La risorsa da sfruttare è qui da intendersi, in accezione piena e totalizzante, quella 'umana', non solo per l'utilità ricavabile dalla prestazione manuale o intellettuale. Si parla al riguardo di "datificazione" del lavoro[31], un fenomeno che segue due linee complementari: *a*) il lavoro che viene *trasformato* in dati; *b*) il lavoro che *produce* dati. Il processo *sub a*) attiene principalmente alla dimensione propriamente regolativa e disciplinare, basti pensare al *management* algoritmico[32]. Il processo *sub b*) rimanda invece ad una dimensione estrattiva del valore prodotto dal lavoratore, su cui è incardinata la riflessione sociologica intorno al *digital labor*[33] e che indaga una nuova forma di sfruttamento, dissimulata dietro

---

[28] Laforgia, *Se Taranto è l'Italia: il caso Ilva*, in *LD*, 2022, p. 29 ss.

[29] Lazzara, *L'azienda come motore per la transizione giusta: dalla Responsabilità Sociale d'impresa all'advocacy. Il caso del contratto di espansione,* in *Federalismi.it*, 3 aprile 2024, p. 209.

[30] Perulli, *L'OIL e la globalizzazione*, in *LD*, 2019, p. 390.

[31] La questione della datificazione o 'datizzazione', sebbene non specificatamente tematizzata, è trasversale nell'amplissima dottrina sul lavoro e digitale v. ad es. Borelli, Brino, Faleri, Lazzeroni, Tebano, Zappalà, *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*, Torino, Giappichelli, 2022.

[32] Aimo, *Il* management *algoritmico nel lavoro mediante piattaforma digitale: osservazioni sulle prime regole di portata europea*, in *Federalismi.it*, 2024, p. 216 ss.

[33] Casilli, *Schiavi del clic*, Milano, Feltrinelli, 2020.

attività[34], distanti dalla tradizionale percezione socio-economica di 'lavoro', e per questo poco o per nulla remunerate.

La datificazione del 'mondo vitale' dell'uomo – da semplici informazioni elementari come ritardi o assenze, ad informazioni di più difficile, se non addirittura di illecita estrapolazione e gestione come i dati sensibili – è l'insieme di elementi che possono essere aggregati e gestiti algoritmicamente, fino a condensarsi e trasformarsi in risorse definite *big data*, indispensabili ad alimentare e addestrare la IA 'gestionale', ma che invero rischiano di sfuggire alle maglie concettuali attraverso le quali il 'lavoro' è oggi rappresentato[35]. Non a caso per i *big data*, anche in quanto lavoro datificato, si è ricorsi alla ambigua[36] metafora del petrolio, inteso come risorsa passibile di appropriazione e sfruttamento privato, oggetto di una affannosa rincorsa regolativa, in Europa approdata al GDPR (reg. UE 2016/679) e all'IA Act (reg. UE 2024/1689).

In particolare, nel regolamento UE sulla IA, si legge che "l'IA presenta, accanto a molti utilizzi benefici, la possibilità di essere utilizzata impropriamente e di fornire strumenti nuovi e potenti per pratiche di *manipolazione, sfruttamento e controllo sociale*" (Regolamento UE 2024/1689, considerando 28). Il richiamo a tali pratiche ci offre un'idea più precisa del concetto di sfruttamento della 'risorsa umana' e del conseguente rischio di un *vulnus* alla dignità dell'uomo, derivante, appunto, dall'impiego di manodopera mediante ricorso al management algoritmico e da un uso intensivo e capillare dell'intelligenza artificiale nel contesto lavorativo[37].

È opportuno, incidentalmente, avvertire che le riflessioni che seguono sono strettamente funzionali a meglio chiarire i concetti chiave di sfruttamento, limite e sostenibilità, ma certo non possono articolarsi in una analitica disamina del lavoro su piattaforma, né tantomeno del profilo giuslavoristico della recente disciplina unionale della IA[38].

Alla luce di tale *caveat*, osserviamo che i quesiti regolativi posti al legislatore UE con riguardo all'IA applicata alle prestazioni di lavoro, interpellano innanzitutto il problema della fissazione di argini normativi all'utilizzo della IA, ispirati al principio antropocentrico. In altri termini la IA non viene, aprioristicamente, bandita dagli ordinamenti europei, ma piuttosto si persegue un impiego, appunto, 'sostenibile' ove il limite è da rinvenire nella centralità e insostituibilità dell'umano, vuoi in quanto soggetto 'agente', vuoi in quanto soggetto 'agito' da un potere direzionale e di controllo artificiale.

---

[34] Si pensi solo a quanto avviene sulle piattaforme *social*, ove *post*, commenti, *scroll*, costituiscono interazioni monetizzate attraverso pubblicità mirata.

[35] Gramolati, Cipriani, Mari, *Il lavoro 4.0: La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze, Firenze University Press, 2018.

[36] L'ambiguità consiste nel fatto che l'estrazione non riguarda una risorsa naturale ma, in prima battuta, il lavoro umano occultato dietro i *big data*.

[37] Carinci M. T., Ingrao, *L'impatto dell'*AI Act *sul diritto del lavoro*, in *DLRI,* 2025, p. 451 ss.

[38] Biasi, *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, Giuffrè, 2025.

Anche in questo caso il termine di sostenibilità, *sub specie* di IA antropocentrica, conduce ad un esito compromissorio, ma alquanto elusivo circa la concreta perseguibilità di un chiaro confine (limite) nell'interazione uomo-macchina nella duplice accezione indicata (agente/agito) di soggetto, prospettandosi il fondato pericolo di sfruttamento illegittimo del lavoro umano.

Come appena ricordato, la sostenibilità della IA dovrebbe, dunque, trovare un equilibrio, sul piano normativo, mediante l'adozione di un "*approccio antropocentrico*", teso cioè ad assicurare che "i valori umani rivestano un ruolo centrale" nel funzionamento della IA, "garantendo il rispetto dei diritti fondamentali (…) accomunati dal riferimento a un fondamento condiviso radicato nel rispetto della dignità umana, nei quali l'essere umano gode di uno *status* morale unico e inalienabile". Implicato in tale approccio è "anche il rispetto dell'ambiente naturale e di altri esseri viventi che fanno parte dell'ecosistema umano e un approccio sostenibile che consenta alle generazioni future di prosperare"[39]. Tutto ciò mantenendo salda la sorveglianza umana sull'IA[40], rivendicando cioè la primazia dell'uomo sull'agente artificiale.

Dalle parole sopra riportate si evince la stretta connessione tra 'risorse umane' e 'risorse ambientali', in ragione della sempre più nuda esposizione al potere manipolativo (ovvero – secondo lessico qui adoperato – allo 'sfruttamento') della tecnica (IA). Non è un caso, perciò, che estendendo il campo di indagine dall'ambiente naturale all'ambiente digitale, ritroviamo, spesso enfatizzate, molte delle questioni che affliggono il tema ecologico. Fra le quali merita essere qui rimarcata l'estrema difficoltà ad imprimere un orientamento assiologico, ispirato al principio di sostenibilità, per contrastare il potere tecno-finanziario di imprese globali[41]. Altrimenti detto, il quesito che si profila è: quali limiti e quali modalità si possono porre allo sfruttamento, ad un tempo, delle risorse ambientali e umane per mezzo dell'IA? Quesito quanto mai arduo, perché rimanda alla radicale alternativa, tra un 'poter essere' (*posse*) e un 'dover essere' (*licere*), che si annida nel duplice sfruttamento qui affrontato[42].

Merita attenzione il fatto che nella lettura corrente, da un lato, è chiaramente messo a tema e paventato lo sfruttamento umano da parte dell'IA[43]; ma dall'altro lato, passa troppo spesso sotto silenzio l'impatto dell'IA sullo sfruttamento delle risorse ambientali. Ciò accade sulla scorta di una mal riposta presunzione che l'IA sia "qualcosa di fondamentalmente astratto", totalmente immateriale al punto da potersi separare "dall'energia, dal lavoro e dal capitale necessari per produrla e dai

---

[39] Aa. Vv., *Orientamenti etici per un'IA affidabile, Gruppo di esperti di alto livello sull'intelligenza artificiale*, Bruxelles, 2019, p. 46.

[40] Cfr. Commissione UE, *Creare fiducia nell'intelligenza artificiale antropocentrica*, COM (2019) 168 final, Bruxelles 8 aprile 2019.

[41] Corcione, *La tutela dei diritti umani nelle catene globali del valore*, Torino, Giappichelli, 2024; Guarriello, *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Milano, FrancoAngeli, 2025.

[42] Salardi, *Intelligenza artificiale e semantica del cambiamento: una lettura critica*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 55 ss.

[43] Crawford, *Né intelligente, né artificiale*, Bologna, il Mulino, 2021.

molti diversi tipi di estrazione che la rendono possibile"[44]. Ebbene nel termine 'estrazione', risuona non solo la critica al capitalismo digitale[45], ma pure la possente materialità di una infrastruttura planetaria composta non solo di cavi, ma anche da *data center* (es. *Microsoft Azure*). L'impronta ecologica riconducibile al settore digitale è destinata ad una crescita esponenziale[46], in ragione soprattutto dell'incremento del potere computazionale necessario ad addestrare i sistemi di *machine learning*[47].

4. **Confini spaziali e temporali allo sfruttamento**

Una adeguata comprensione dei due ambiti che abbiamo tematizzato ci suggerisce un allargamento dei confini spaziali e temporali – ove già affiora una chiara esperienza di limite, sotto forma appunto di confine – entro i quali tradizionalmente opera il diritto del lavoro nazionale.

A) *Confini spaziali*: l'ambiente non ha, per definizione, confini territoriali e va innanzitutto pensato come globale. Ma neppure la 'risorsa' lavoro può oggi essere adeguatamente tutelata sul piano esclusivamente statuale, ovvero facendo appello al principio di sovranità territoriale.

Attorno alla questione della territorialità del diritto, in effetti, si apre un ulteriore fronte sul quale sono rilevabili variegate pratiche riconducibili all'ampio concetto di sfruttamento evocato in queste pagine. Sintetizzando al massimo grado, prende corpo, ancora una volta, l'idea di limite, declinato nella forma di sovranità territoriale, incrinata oggi dalla vera e propria creazione di spazi immateriali. Intendiamo cioè gli spazi – che sono certamente globali, ma anche ed essenzialmente sradicati da un territorio fisico – dei mercati ove operano le piattaforme digitali[48].

Soprattutto in tali ambiti assistiamo a pratiche di arbitraggio regolativo[49], ove, prima ancora che la persona del lavoratore, lo sfruttamento riguarda le differenze – anche molto marcate – tra gli ordinamenti nazionali in termini di tutele, oltre che di costi. Dal caso, forse più noto, del distacco transnazionale ad altre ipotesi[50], tutte accomunate dal problema di una "divaricazione fra luogo di lavoro e luogo

---

[44] Crawford, *cit.*, p. 369.

[45] Giacomini, *Il trilemma della libertà. Stati, cittadini, piattaforme digitali*, Milano, La nave di Teseo, 2025; Fornari, *Cybercapitalismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2024.

[46] I costi ambientali sono evidenziati da Caruso, Del Punta, Treu, *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo "oltre" il manifesto*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2023.

[47] Floridi, *Etica dell'intelligenza artificiale*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2022, p. 307; cfr. anche Sissa, *Le emissioni segrete*, Bologna, il Mulino, 2024.

[48] Benché proiettate su un orizzonte – al momento solo futuribile – sono stimolanti per riflettere sulla smaterializzazione dei 'luoghi di lavoro' e la individuazione della *lex loci*, le indagini sul c.d. metaverso v., ad es., Peruzzi, *"Almeno tu nel metaverso". Il diritto del lavoro e la sfida dei nuovi spazi digitali*, in *LII*, 2022, 8.2, p. 62 ss.

[49] Bano, *La territorialità del diritto. Distacco transnazionale di manodopera a basso costo*, in *LD*, 2015, p. 583 ss.

[50] Per un esame analitico di tali ipotesi v. Falsone, *Contratto di lavoro e territorialità*, in *ED*, *Agg. – I tematici*, 2023, p. 430 ss.

di stabilimento dell'impresa" e dalla conseguente difficoltà di individuare un comune criterio circa la legge applicabile[51].

Al fine di contrastare le pratiche di *law shopping* e *forum shopping* si estende la portata applicativa di una tutela extraterritoriale[52]. Ciò lo si può riscontrare, ad esempio, nella direttiva 2024/2831[53] sul lavoro mediante piattaforme digitali, all'art. 1.3 ove è stabilito che la direttiva si applica a prescindere "dal luogo di stabilimento o dal diritto altrimenti applicabile" per le piattaforme di lavoro che organizzino il lavoro sul territorio di uno Stato UE.

La deterritorializzazione del diritto del lavoro ha da tempo indotto un complessivo ripensamento delle forme e dei modi di regolazione giuridica. Formidabili acceleratori di tale ripensamento sono, per un verso, lo sfruttamento di lavoro povero su scala globale[54], cui rimanda la formula delle catene di valore (v. § 6); per altro verso, l'emergenza ambientale che, realisticamente, può essere affrontata solo ed esclusivamente su un piano globale.

Transnazionalità ed extraterritorialità sono i caratteri comuni di risorse regolative calibrate su attori e mercati operanti su scala globale. Segnatamente, le catene di valore e una (rinnovata) responsabilità sociale di impresa (v. § 5 e 6) sono i fronti dai quali è possibile attingere a strumenti e tecniche di tutela funzionali alle problematiche di sfruttamento che abbiamo inizialmente richiamato e che rappresentano, d'altro canto, anche l'obiettivo ultimo proprio di tali ambiti normativi.

B) *Confini temporali*: andando contro "la dittatura del presente"[55], l'orizzonte problematico che qui evochiamo fa da sfondo anche ad una sistematica proiezione dell'analisi verso il futuro. In altri termini, il diritto si sta conformando ad una più consapevole e concreta 'presa in carico' del futuro, nel senso che va assumendo una proiezione anticipatoria, nel senso di impegno dei legislatori di perseguire una giustizia intergenerazionale.

Questo è il fondamentale spostamento di accento, la diversa postura che i legislatori hanno dovuto assumere a fronte di un miope e irrazionale sfruttamento della risorsa ambientale, in ossequio al postulato di una crescita *ad infinitum* del PIL.

La nostra Costituzione, modificata nei suoi principi fondamentali, contiene oggi il solenne impegno a tutelare "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi,

---

[51] Falsone, *La crisi della territorialità delle tutele del lavoro e la sovranità delle nuove tecnologie*, in Ludovico, Nahas (a cura di), *Diritti fondamentali, lavoro e nuove tecnologie*, Milano, Milano University Press, 2025, p. 102.

[52] Nogler, Guarriello, *Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro: un itinerario di ricerca tra rimedi nazionali e contrattazione collettiva transnazionale*, in *DLRI,* 2020, p. 173 ss.

[53] Tra i commenti generali alla direttiva 2024/2831, v. Aloisi, Potocka-Sionek, Ratti, *Straddling two horses: Digital or social regulation? Behind, within and beyond the EU Platform Work Directive*, in *Common Market Law Review*, 2025, *62*(5), p. 1407 ss.; Giovannone, *La direttiva sui «platform workers»: regole multilivello e prospettive di attuazione*, in *LD*, 2025, p. 65 ss.

[54] Borzaga, *Politiche di contrasto allo sfruttamento del lavoro: OIL e UE tra sanzioni e prevenzione, in LD*, 2021, p. 215 ss.

[55] Zagrebelsky, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

anche nell'interesse delle future generazioni" (art. 9, co. 3)[56]. Una lettura giuslavoristica di tale enunciato consente di apprezzare una sensibile riqualificazione dell'idea di conflitto storicamente coltivata. Al conflitto tra capitale e lavoro si affianca e strutturalmente si intreccia, quello tra generazioni, tratto non inedito se pensiamo ad esempio al sistema pensionistico e di welfare in generale[57], ma che comunque riceve, con la novellata norma costituzionale, una inedita tematizzazione politica e culturale, che giuridicamente potrebbe dispiegare effetti più trasversali dell'equità ricercata nel sistema previdenziale.

L'urgenza di emanciparsi dall'*hic et nunc*, spesso condizionato da meri fattori contingenti, è una positiva sollecitazione che, originata dalle questioni ambientali, può e deve senz'altro estendersi ad altri rami del diritto, incluso quello del lavoro, nella duplice prospettiva indicata in queste pagine (risorse umane e risorse ambientali).

La strada, si potrebbe osservare, è già tracciata. Lo sforzo per introiettare nei sistemi regolativi pubblici e privati un approccio pre-vidente rispetto al consumo delle 'risorse' ambientali e umane, ponendo cioè la questione della responsabilità per il futuro come questione etico-giuridica non sottomessa alla logica meramente utilitaristica, parrebbe affiorare dall'insistenza del richiamo – come già abbiamo avuto modo di ricordare (v. *supra*) – al concetto di *sostenibilità* nei documenti programmatici internazionali[58].

5. Prevenzione e regolazione nello sfruttamento delle 'risorse': la responsabilità sociale dell'impresa

Quanto sinora esposto va integrato con una riflessione specifica in merito agli strumenti di prevenzione e regolazione disponibili a fronte di pratiche di sfruttamento di risorse ambientali e umane, aventi i caratteri sopra tratteggiati. Prenderemo dunque in esame – sommariamente, per ragioni di economia espositiva – il modello di governance definito 'responsabilità sociale di impresa' (CSR), oltre che dal fenomeno delle catene globali del valore[59]. È degno di nota il fatto che, in entrambi i casi, i quesiti regolativi e le soluzioni divisate interessino ora l'una ora l'altra delle 'risorse' qui considerate.

L'idea di sfruttamento prefigurata in queste pagine riguarda l'ambiente, in primo luogo quello naturale, appoggiandosi al contesto discorsivo dell'antropocene, ma si presta senz'altro ad un ulteriore allargamento dell'analisi all'ambiente digitale. In entrambe le accezioni di ambiente, infatti, vi sono problemi comuni ad una lettura giuslavoristica.

---

[56] Cecchetti, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *QC*, 2022, p. 351 ss.; Morrone, *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente: per un nuovo contratto sociale*, in *DLRI,* 2022, n. 176, 4, p. 513.

[57] Balandi, *Garantire le pensioni alle generazioni future: una questione di «solidarietà» o di «buongoverno»?,* in *RDSS,* 2022, p. 427 ss.

[58] Ad es. Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (ONU).

[59] Brino, *Diritto del lavoro e catene globali del valore*, Torino, Giappichelli, 2020; Micheli, *Il lavoro nelle catene globali del valore*, Torino, Giappichelli, 2023. In questo volume v. Protopapa.

Un primo problema è la già richiamata destrutturazione delle categorie spaziali e temporali. In secondo luogo, vi è la sottesa ed ineludibile necessità di porre dei limiti etici e giuridici all'accrescimento del potere dell'impresa, specie multinazionale, non più solo sul piano della globalizzazione economica, ma anche su quello della tecnofinanza, termine ove risuona il più risalente problema del capitalismo finanziario[60], oggi guidato dalla ricerca di un dominio tecnologico e geopolitico[61].

Tratteggiato molto sommariamente, questo è il terreno di gioco che mette in crisi e 'sfida' il diritto del lavoro[62]. In questo amplissimo scenario ci limiteremo a porre attenzione agli strumenti giuridici che si vanno progressivamente affinando per costruire un quadro regolativo all'interno del quale dovrebbero operare le imprese al fine di conseguire la 'sostenibilità' sia dell'ambiente naturale, sia di quello digitale.

Lungo questo itinerario, il primo incontro del diritto del lavoro, in ordine di tempo, è con la responsabilità sociale dell'impresa. Un tema che ha avuto un consistente sviluppo in anni passati, ma poi si è arenato a fronte di un alto grado di ineffettività delle soluzioni divisate, che rimanevano confinate soprattutto ad un impegno di autoregolazione delle stesse imprese, su basi meramente volontarie e non vincolanti[63].

In tempi più recenti la RSI sembra aver ripreso quota, tornando ad essere oggetto di attenzione da parte della dottrina, nella misura in cui un uso combinato e più accorto di *hard* e *soft law* si ritiene possa fornire risposte più congrue ed incisive ai notori *deficit* strutturali del diritto del lavoro a vocazione statuale, chiamando così tale diritto ad un ruolo sostanziale e non di pura testimonianza di valori sociali, nella più ampia e complessa arena sovranazionale.

Per marcare una più attenta riconsiderazione della responsabilità sociale dell'impresa si è impiegata la dicitura CSR 2.0, con cui si intende un nuovo modello regolativo per l'impresa sui "tre pilastri" (economico, sociale e ambientale) su cui dovrebbe fondarsi la sostenibilità[64]. La versione, riveduta e corretta della CSR, potrebbe, in altri termini, utilmente contribuire ad alimentare la prospettiva di una 'neo-regolazione', ovvero e più radicalmente – richiamandosi a Schmitt[65] – ad un "nuovo *nomos* della terra" che ci induca "a ripensare il ruolo delle istituzioni nella regolazione dell'economia globale, il corretto funzionamento del rapporto tra società e mercato e la necessità di stabilire un quadro normativo condiviso a livello internazionale, sovranazionale e transnazionale"[66].

---

[60] Gallino, *Finanzcapitalismo*, Torino, Einaudi, 2011.

[61] Aresu, *Il dominio del XXI secolo*, Milano, Feltrinelli, 2022.

[62] La letteratura giuslavoristica è oltremodo copiosa al riguardo, v., ad. es., Aa. Vv., *Le dimensioni spazio temporali dei lavori*, Atti giornate di studio Aidlass, Campobasso 25-26 maggio 2023, Piacenza, La Tribuna, 2024.

[63] Lazzeroni, *Responsabilità sociale d'impresa 2.0 e sostenibilità digitale. Una lettura giuslavoristica*, Firenze, Firenze University Press, USiena Press, 2024. In *questo volume* v. Pasquariello.

[64] Lazzeroni, *cit*.

[65] Schmitt, *Il* nomos *della terra*, Milano, Adelphi, 1991.

[66] Perulli, *L'OIL e la globalizzazione*, in *LD*, 2019, p. 399.

Entro questo vasto orizzonte di senso e con la dovuta sintesi, diremo che la CSR 2.0 emancipandosi da più risalenti letture, delinea un percorso il cui obiettivo è non già fissare la cogenza dell'obiettivo da perseguire, quanto piuttosto riconoscere all'autorità statale o sovrastatale il potere di misurare ed eventualmente contestare il conseguimento della sostenibilità sia essa auto-definita o etero-imposta[67].

Un percorso che, *de iure condendo*, si integra e si rafforza con quello messo a punto dalla direttiva sulla *due diligence*[68] (direttiva UE 2025/794[69]) ove si intende "sostituire, per talune tipologie di imprese, la 'facoltà' con la 'necessità', così mostrandosi incline a riscrivere i connotati di quello che è stato, fino a oggi, un impegno meramente etico delle imprese socialmente responsabili e quindi, in quanto etico, incapace di fare da parametro sul quale misurare (e contestare) la legittimità dell'agire dell'impresa stessa"[70].

Quanto detto, tuttavia, non può farci trascurare la difficoltà di definire parametri condivisi per la "misurabilità dell'impegno alla sostenibilità"[71], in ragione, come già abbiamo evidenziato, del significato falsamente irenico del concetto stesso di sostenibilità.

6. I codici di condotta e le catene globali del valore

Interrogarsi circa i limiti da porre all'uso dell'IA trae alimento da fondate questioni ambientali oltre che etiche, riportabili alle tematiche generali evocate in queste pagine (lavoro e ambiente) e al programmatico impegno per la sostenibilità della IA.

Nell'*IA Act*, tale impegno si traduce nella classificazione dei sistemi di IA in base a quattro livelli di rischio: minimo, limitato (art. 50, reg. UE 2024/1689), alto (art. 6, reg. UE 2024/1689), fino alle pratiche vietate di un rischio inaccettabile (art. 5, reg. UE 2024/1689).

Anche su questo fronte affiora una linea di intervento legislativo ispirata alla ibridazione regolativa[72], tra diritto pubblico-statuale e norme private. Segnatamente, per il rischio considerato 'inaccettabile' (ad es. i programmi di riconoscimento biometrico) si pone un divieto d'uso (art. 5, reg. UE 2024/1689); per il rischio alto si prevede una valutazione di conformità (art. 8, reg. UE 2024/1689); infine, per i sistemi di IA, diversi dai sistemi di IA ad alto rischio, la

---

[67] Lazzeroni, *cit.*, p. 50.

[68] Guarriello, Take Due Diligence Seriously*: commento alla direttiva 2024/1760*, in *DLRI*, 2024, p. 245. Sull'evoluzione successiva della disciplina v., in *questo volume*, Mucciarelli.

[69] La direttiva, denominata *Stop the clock*, posticipa le scadenze da cui decorrono le previsioni circa gli obblighi per gli Stati membri della precedente direttiva 2024/1760 secondo quanto previsto dal c.d. pacchetto Omnibus I, ricordato in precedenza nel testo.

[70] Lazzeroni, *cit.*, p. 50, ben consapevole, peraltro, dell'incertezza che avvolge la prospettiva segnata da norme ancora programmatiche, in grado di censurare ma in realtà non di imporre un comportamento sostenibile.

[71] Lazzeroni, *cit.*, p. 61.

[72] Lazzeroni, *cit.*, p. 137.

normativa UE si affida all'autoregolamentazione di codici di condotta elaborati dalle imprese (art. 95, reg. UE 2024/1689).

È significativo che nella gestione di rischi ritroviamo un intreccio tra norme di *hard law* e di *soft law*. Gli Stati membri, infatti, dovranno incoraggiare ed agevolare le imprese ad adottare codici di condotta per l'applicazione dei requisiti degli artt. 8 ss. dello stesso regolamento. Tra gli elementi, di applicazione volontaria, sono da evidenziare gli "orientamenti etici dell'Unione per una IA affidabile" (art. 95.2, lett. a, reg. UE 2024/1689). In altri termini, ad integrazione delle anzidette norme di *hard law*, sono richiamati i sette principi etici, non vincolanti, elaborati dall'HLEG, fra i quali ricordiamo qui il benessere sociale e ambientale, nel senso che i sistemi di IA dovranno essere sviluppati e utilizzati "in modo sostenibile e rispettoso dell'ambiente e in modo da apportare benefici a tutti gli esseri umani, monitorando e valutando gli impatti a lungo termine sull'individuo, sulla società e sulla democrazia" (cons. 27, reg. UE 2024/1689).

Il tema dei codici di condotta, specie in un ecosistema digitale, va contestualizzato entro una cornice culturale che vede svilupparsi una netta polarizzazione tra autoregolamentazione ed eteroregolazione, statuale o sovrastatuale.

In prima battuta e riportato all'essenziale, è nota l'originaria visione cyberanarcoide del *web*[73], cui si affiancano le indubbie criticità, già rilevate, circa la territorialità del diritto e la non meno evidente asimmetria tra Stati e *corporations* del digitale[74]. Tali fatti cospirerebbero, in effetti, per l'adozione di modelli nettamente improntati all'autoregolazione privata, prospettando una progressiva marginalizzazione se non proprio irrilevanza della sovranità statuale.

In realtà tale assunto è viziato, per un verso, dalla malriposta convinzione della totale immaterialità del 'nuovo mondo' digitale, mentre – come abbiamo già ricordato – il cyberspazio "prima ancora che di *bit*, è costituito da infrastrutture fisiche e cavi sottomarini"[75].

Per altro verso, vi sono esempi che contraddicono i suddetti assunti, tra i quali va innanzitutto ricordato il GDPR, ma non solo, perché per una netta riaffermazione della sovranità statuale la ritroviamo nell'iper-regolazione dello spazio digitale attuata ad esempio in Cina con il c.d. *Great Firewall*[76]. Come dire, insomma, che l'alternativa tra anomia e regolazione rimane comunque oggetto di una scelta, nella disponibilità politica delle entità statuali o sovrastatali[77].

In tal senso è da leggere l'opzione del legislatore UE per favorire l'impiego dei codici di condotta nella RSI, trasfigurandoli da un mero modello di autoregola-

---

[73] Per una lettura critica al mito di una rete digitale libertaria, oltre che anarchica v. Morozov, *L'ingenuità della rete*, Torino, Codice Edizioni, 2011.

[74] Bradford A., *Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology*, New York, Oxford University Press, 2023.

[75] Pollicino, *I codici di condotta tra* self-regulation *e* hard law*: esiste davvero una terza via per la regolazione digitale? Il caso della strategia europea contro la disinformazione* online, in *RTDP*, 2022, p. 1050.

[76] Griffiths, *The Great Firewall of China*, London, Bloomsbury Publishing, 2021.

[77] Sulla riconfigurazione del potere statuale in un mondo globalizzato v. Cassese S., *Territori e potere*, Bologna, il Mulino, 2016.

mentazione ad un modello di co-regolamentazione[78]. Siamo quindi di fronte non già ad una abdicazione in favore di poteri privati, ma al ripensamento del potere pubblico di regolazione.

In modo complementare a tale approccio, va respinta l'idea che lo sfruttamento (ambientale e sociale) illimitato sia agevolato da condizioni di totale anomia, ovvero che il rischio di un appannamento di limiti etico-giuridici sia linearmente da riportare ad un progressivo dissolvimento del *nomos* schmittiano[79]. In realtà la globalizzazione non è "un processo extragiuridico", ma all'opposto è un movimento storico che "sfrutta e al contempo orienta le dinamiche giuridico-istituzionali" delle autorità statuali e sovranazionali[80]. Lo spazio globale non è abitato dall'anarchia, ma genera esso stesso "un neo-diritto prodotto da fonti economiche che si insediano negli ordinamenti giuridici, ne sfruttano i limiti e le debolezze, traducendo in congegni normativi la razionalità del mercato globale"[81].

Per quanto rileva in questa sede, ad analoghe considerazioni si prestano le pratiche di frammentazione su scala transnazionale dei processi produttivi, ove la deterritorializzazione del diritto, combinata ad una relativa irrilevanza della dimensione spaziale, esemplificano come l'appannamento del limite/confine si traduca in massicce pratiche di esternalizzazione di costi sociali e ambientali. Una risposta giuridica incisiva a tal riguardo è fornita dalla direttiva 2025/794 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità[82]. Essa introduce un modello regolativo per riconoscere un obbligo di *due diligence* delle imprese di rilevanti dimensioni, estendendo la responsabilità delle stesse anche agli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente, generati all'interno delle loro catene globali del valore.

È da sottolineare come nella citata direttiva vengano unitariamente considerati la tutela dei lavoratori e quella dell'ambiente, imponendo alle imprese di rispondere tanto alle condizioni sociali e materiali di produzione, quanto ai limiti ecologici dello sviluppo. La doppia vulnerabilità, sociale e ambientale, trova insomma un significativo momento di emersione, apprestando strumenti e modelli regolativi multilivello e transnazionali che dovrebbero (solo l'analisi empirica potrà confermarlo[83]) garantirne l'effettività, superando il modello lavoristico statuale[84].

---

[78] Lazzeroni, *cit.*, p. 140.

[79] Infatti, secondo Perulli, *L'OIL e la globalizzazione*, in *LD*, 2019, p. 390, "La globalizzazione non opera quindi solo come un meccanismo di denormativizzazione, ma anche come elemento di rinormativizzazione di un'economia globale che esprime direttamente il proprio *nomos*".

[80] Id., p. 389.

[81] *Ibidem*.

[82] Per approfondimenti v. Micheli, *Il lavoro nelle catene globali del valore*, Torino, Giappichelli, 2023; Brino, *Diritto del lavoro e catene globali del valore*, Torino, Giappichelli, 2020; Corcione, *La tutela dei diritti umani nelle catene globali del valore*, Torino, Giappichelli, 2024.

[83] Cfr. a tal riguardo il *Corporate Responsibility Report* 2025, https://www.deloitte.com/it/it/about/people/social-responsibility/crreport.html

[84] Cfr. Brino, *Il raccordo tra lavoro e ambiente nello scenario internazionale*, in *LD*, 2022, p. 97 ss.

Proviamo, ora, a sintetizzare quanto esposto. Da un lato i diritti fondamentali costituiscono un parametro di doverosità assoluta (*Sollen*), deontica, e su tale livello si colloca una buona parte della questione ambientale (e digitale). Dall'altro lato, la CSR, come tecnica di tutela punta ad una dimensione empirica (*Sein*), ad una validità (formale o fattuale) parametrata principalmente sugli effetti, sulle conseguenze delle condotte imprenditoriali.

Tale distinguo, prima ancora dell'opposizione *hard law* e *soft law*, credo vada sottolineato, dacché il limite ultimo di cui qui si disputa non è 'soltanto' etico-giuridico (teoretico) ma in primo luogo, inconfutabilmente, fattuale. Salvo una recessiva posizione negazionista, la progressione verso la catastrofe è inscritta – secondo la tesi maggioritaria – nella dinamica dell'attuale sviluppo, che dunque non è *ad libitum*, ma è destinato ad arrestarsi non già per la primazia assiologica di un *sollen* globale circa la tutela dell'ambiente, quanto in ossequio – molto più pragmaticamente e come sopra ricordato – ad una ineludibile legge fondamentale della termodinamica (v. *supra*).

Per questo va rilevato, la dimensione pratica degli attuali modelli di regolazione, senza – si badi – in alcun modo indicarli come alternativi alla più classica dimensione deontica, rappresenta una risorsa che risulta oltremodo utile perfezionare e diffondere, specialmente nel caso dello sfruttamento delle risorse ambientali e umane.

7. 'Antropocene': una critica

Da ultimo, qualche brevissima notazione sulla 'narrazione' inconsapevolmente agevolata dal termine antropocene. Vi è chi ha obiettato che l'antropocene sappia cogliere esattamente il passaggio verso una nuova era geologica, ma nello stesso tempo ne mistifichi le cause: non è un cambiamento antropogenetico, non è in altre parole "il risultato dell'azione umana in astratto – l'*anthropos* – bensì la conseguenza più evidente di secoli di dominio del capitale"[85]. Si critica, insomma, l'"antropocene alla moda" come "modo specifico di pensare le origini e l'evoluzione della crisi ecologica moderna"[86].

A detto termine si contrappone, invece, la nuova era del capitale, la forma storica definita 'capitalocene', per sottolineare una connessione sistematica tra modello capitalistico di sviluppo e crisi climatica e per riconsiderare la crisi ecologica, senza però riportarla all'umanità *tout court*.

D'altra parte, è da rilevare come l'ipotesi dell'antropocene finisca, involontariamente, per avallare l'idea, profondamente radicata nella storia e nella cultura ebraico-cristiana occidentale, di intendere gli uomini quali "signori e possessori della natura"[87].

Sebbene restino sullo sfondo di una analisi giuridica, i due precedenti assunti dovrebbero attivare una precomprensione utile ad avvicinare la questione qui

---

[85] Moore, *Antropocene o capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nella crisi planetaria*, Verona, Ombre Corte, 2017, p. 29.

[86] Moore, *cit.*, p. 30.

[87] Descartes, *Opere 1637-1649*, Milano, Bompiani, 2009, p. 97.

specificatamente dibattuta, fugando equivoci circa il reale fondamento della crisi climatica e, soprattutto, utile ad evidenziare la strutturale asimmetria dello sfruttamento in atto e le diseguaglianze che lo alimentano[88].

Guadagnare la prospettiva che pone a causa del problema ambientale non l'umanità ma il capitale, consente di rappresentarci un sistema economico "*in which firms profit through the systematic externalization of their costs*"[89]. Significa, in altri termini, porre in rilievo i tratti quintessenziali dell'esternalizzazione, fenomeno che si è alimentato grazie all'occultamento, più o meno riuscito, dei costi ambientali e umani della propria realizzazione.

Ma l'opzione di conservare "*off the books*"[90] tali costi è sempre più impraticabile. Senza scomodare categorie marxiste (le contraddizioni congenite del capitalismo e il determinismo della storia), sono infatti i limiti strutturali alla strategia di sfruttamento della risorsa ambientale a far ritenere del tutto irrealistico presupporre il mantenimento infinito di un siffatto assetto.

La CSR, rivisitata e affinata, come sopra ricordato, parrebbe essere una via praticabile per internalizzare quei costi ed accedere così a delle leve istituzionali e politiche di *governance* globale, svolgendo una funzione supplettiva al depotenziamento del livello statuale.

8. **Lo sfruttamento 'sostenibile': un ossimoro?**

L'espressione 'sfruttamento sostenibile', intenzionalmente provocatoria e disturbante, mira a porre in evidenza gli equivoci sottesi a parole chiave quali sostenibilità e antropocene, quando vengono riferiti all'essere umano e all'ambiente, specie se concepiti *sic et simpliciter* come 'risorse'. Non si intende, insomma, prefigurare l'esito auspicato, quanto piuttosto il principio deprecato dal quale, analiticamente, siamo indotti a prendere le mosse.

Liberato dagli equivoci che abbiamo provato ad illustrare, l'esperienza del limite che la tecnologia ci consegna con riguardo alla natura e all'essere umano (che è *parte* della natura), può attivare utili anticorpi alla deriva distopica che rischia di travolgerci. Tali possono considerarsi a mio avviso le soluzioni regolative cui abbiamo fatto cenno nelle pagine precedenti, che definiscono, con un mix regolativo di *hard* e *soft law*, un perimetro certo alla responsabilità dell'agire economico e strumenti concreti e condivisi di governo dell'economia globale.

---

[88] Cfr. Galdo, *Il mito infranto. Come la falsa sostenibilità ha reso il mondo più ingiusto*, Torino, Codice Edizioni, 2025.

[89] Deakin, *Labour Law and the 'Capitalocene': Law, Work and Nature in the Ecological Long Durée*, in *Int. Journ. Comp. Lab. Law Ind. Rel.*, 2023*, III,* p. 290.

[90] Deakin, *cit.*, p. 290.

Dalla *compliance* alla cura. La sfida etica dell'impresa responsabile nel contrasto allo sfruttamento del lavoro

Angelo Pio Buffo

"Non abitiamo più la terra e il cielo, bensì Google Earth *e il* Cloud. *Il mondo si fa sempre più inafferrabile, nuvoloso e spettrale. Niente è più attendibile e vincolante, nulla offre più* appigli*."*
[Han, *Le non cose. Come abbiamo smesso di vivere e il reale*, trad. it. di Aglan-Buttazzi, Torino, Einaudi, 2022, p. 5]

"*Ma dov'è il pericolo, cresce anche ciò che salva*".
[Hölderlin, *Patmos. Patmos*, in Id., *Le liriche*, trad. e cura di Mandruzzato, Milano, Adelphi, 1993, p. 667]

Sommario: 1. Una chiave di lettura. – 2. Due insidie. – 3. Invarianze e mutamenti. – 4. Senza volto, senza nome, senza padrone. – 5. L'ultima Rivoluzione. – 6. Ripensare la responsabilità. – 6.1. La "tirannia delle piccole decisioni". – 6.2. La "sindrome teleopatica". – 6.3. L'impresa civile. – 7. La cura, oltre la *compliance*.

1. Una chiave di lettura

La sfida che attende chi si accosta alla questione dello sfruttamento del lavoro sembra porsi su un duplice piano: decifrare il nucleo invariabile, l'*ubi consistam* delle pratiche di asservimento e, al contempo, riconoscerne gli sviluppi contingenti. Se lo sfruttamento resta, nell'essenza più profonda, una modalità di dominio che si perpetua da secoli, la sua fenomenologia contemporanea esige, rispetto al passato, strumenti concettuali capaci di intercettare inedite forme di *agency* e di sottoporre a vaglio critico le architetture normative, tecnologiche e organizzative entro cui si dispiegano oggi le condotte dei singoli.

Su questo crinale si colloca la possibilità di ripensare la responsabilità di impresa, di allargarne gli orizzonti ben oltre i confini tradizionali della *compliance*. Quest'ultima, preziosa e imprescindibile bussola dell'agire imprenditoriale, è condizione necessaria ma non sufficiente per neutralizzare le modalità, meno visibili e più pervasive, di sfruttamento lavorativo proprie della quarta Rivoluzione industriale[1]. La formale adesione ai canoni di legalità non impedisce, in questo contesto, di alimentare una cultura aziendalistica orientata unicamente al profitto, di elaborare modelli produttivi all'insegna dell'eterodirezione algoritmica, del sovraccarico cognitivo e dell'erosione dei confini spazio-temporali tra lavoro e

[1] Sul tema della *due diligence* e della responsabilità d'impresa lungo la catena di fornitura, v., in *questo volume*, Mucciarelli, Pasquariello e Protopapa.

vita[2]. Per questa ragione, il contrasto allo sfruttamento richiede, nel transito dalla fabbrica fordista al regno immateriale della *platform economy*, un diverso paradigma assiologico. Solo un modello di impresa, ancorato all'*éthos* della *cura*, è infatti in grado di "civilizzare il mercato"[3], di rimettere al centro dell'economia la persona, di prevenire gli effetti collaterali delle logiche di dominio connesse all'automazione, alla digitalizzazione e alla gestione algoritmica dei processi produttivi.

È questa, in sintesi, la chiave di lettura offerta in queste pagine. È a partire da questo tentativo – qui, peraltro, solo accennato, presentato per grandi linee – di radicare, nell'alveo della cura, l'atto responsabile, che si snoda e trova compimento la presente analisi.

Il contributo si articola in due parti.

La prima ricostruisce brevemente i profili problematici dello sfruttamento, descrive le relative implicazioni etico-giuridiche, ne mette in luce lo strutturale dinamismo, collocandolo nella cornice ambivalente del progresso, dell'evoluzione delle capacità tecniche dell'uomo. Mostra, infine, come il capitalismo digitale, scompaginando la dialettica tra capitale e lavoro, abbia determinato in questo campo una mutazione epocale: abbia reso lo sfruttamento *senza vólto, senza nome, senza padrone*. L'emersione su scala globale di forme di *anonymous exploitation* e di autosfruttamento ne costituisce una prova lampante.

La seconda parte, invece, declina il tema nel più ampio scenario della quarta Rivoluzione industriale. E propone di spostare il baricentro della responsabilità di impresa, dall'*accountability* al *taking care.* Questo ampliamento dell'agire responsabile si traduce contestualmente in un suo ri-orientamento. Nel transito dalla *compliance* alla *cura*, infatti, la responsabilità di impresa non presenta più solo una postura retrospettiva – tipica della mera osservanza del principio di legalità – ma guarda in avanti, diventa un vettore prospettico: sollecita la cultura manageriale a riprogettare l'organizzazione aziendale, con l'obiettivo di riconoscere e le condizioni di vulnerabilità dei lavoratori e correggere in anticipo le asimmetrie di potere che possono tradursi in occasioni di sfruttamento.

Il contrasto all'*exploitation* non avviene dunque *ex post* ma *ex ante.* L'etica non attende che il danno alla dignità del lavoratore si produca, che la colpa sia ascritta all'autore e che la sanzione sia irrogata. Opera preventivamente. Crea le condizioni affinché l'impresa, divenuta "sistema vivente"[4], non solo sia immune dalle scorie dello sfruttamento, ma promuova anche, per quanto possibile, un sistema di relazioni improntate alla valorizzazione della persona.

---

[2] Sulla gestione algoritmica del lavoro nelle piattaforme digitali v., in *questo volume*, Addante; sul lavoro dietro l'intelligenza artificiale, Marrone; sulle piattaforme e il caporalato digitale, Faleri.

[3] Secondo la lezione di Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, Bologna, il Mulino, 2019.

[4] Cfr. Mercati, *L'impresa come sistema vivente. Una nuova visione per creare valore e proteggere il futuro*, Sansepolcro, Aboca Editore, 2020, pp. 83-84.

2. **Due insidie**

Portare all'altezza dei tempi la riflessione sullo sfruttamento del lavoro implica, sul piano epistemologico, l'elusione di due insidie. Due ostacoli aggravano la cognizione del fenomeno, contribuendo, se non superati, ad arretrare l'analisi nel cono d'ombra dell'astrattezza e della parzialità. Il primo concerne l'idea di sfruttamento. Il secondo, invece, la natura del progresso. L'uno incide sul perimetro concettuale della questione. L'altro sul *milieu* in cui è incastonata. Si tratta di profili cruciali, la cui osmosi, nel restituire lo spessore problematico del tema, lascia trasparire la complessa stratificazione dei possibili livelli di indagine.

Sfruttamento è lemma poroso. Rimanda a una nebulosa di significati dai contorni incerti[5]. Tanto nel linguaggio comune, dove presenta, accanto a una connotazione negativa, una *nuance* di accezioni moralmente neutre[6]. Tanto nel discorso specialistico, dove accesi dibattiti, non immuni da contrapposizioni ideologiche, accompagnano le alterne fortune del concetto[7] e la travagliata evoluzione del suo spettro semantico[8].

A complicare il quadro analitico cooperano, invero, altri fattori. In particolare, la sua natura di categoria relazionale, intimamente connessa a molti snodi nevralgici del sistema etico-giuridico. Stabilire infatti cosa sia sfruttamento, a quali condizioni si verifica, entro quali limiti sia censurabile dall'apparato sanzionatorio della comunità politica presuppone un vaglio critico, non sempre agevole, sul significato di vantaggio iniquo, di appropriazione del lavoro altrui, di rapporto asimmetrico, di situazione di vulnerabilità, di abuso di potere, di volontà e libero consenso. Aspetti, questi, che non possono essere chiariti senza una teoria della giustizia, senza una visione istituzionale con solidi ancoraggi democratici[9]. Né senza scandagliare le implicazioni antropologiche che si addensano intorno alla trasformazione dell'*homo laborans*[10]. Soprattutto non possono essere esaminati

---

[5] Sulla nozione giuslavoristica di sfruttamento v., in *questo volume*, D'Onghia.

[6] Come opportunamente rileva Dal Bò, *Teorie liberali dello sfruttamento*, in *Rivista di filosofia*, 2004, n. 3, p. 467.

[7] Ferguson, Veneziani, *Exploitation*, in *Economics and Philosophy*, 2018, vol. 34, n. 3, pp. 291-294, hanno messo in luce la lenta, inesorabile, perdita di interesse per la categoria nella letteratura scientifica, dopo la stagione dei grandi dibattiti, a cavallo tra gli anni sessanta e settanta del Novecento, e dopo l'importante studio di Roemer, *A General Theory of Exploitation and Class*, Cambridge, Harvard University Press, 1982. Due le ragioni che avrebbero decretato, secondo Ferguson e Veneziani, l'affievolirsi dell'attenzione per il fenomeno. Una, più superficiale, sarebbe riconducibile al legame storico con la teoria marxiana del *valore-lavoro*, ampiamente superata; l'altra ragione, più strutturale, deriverebbe dalla teoria economica prevalente che, considerando le transazioni volontarie vantaggiose per entrambe le parti come "*Pareto improvements*", renderebbe superfluo il ricorso alla categoria di sfruttamento, imputando alle asimmetrie iniziali le eventuali disuguaglianze prodotte dalla relazione tra le parti.

[8] Per una panoramica sulla genesi e sull'evoluzione della categoria si rimanda a Zwolinski, Ferguson, Wertheimer, *Exploitation*, in Zalta (a cura di), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Winter 2022 Edition, *https://plato.stanford.edu/archives/winter2022/entries/ exploitation/*.

[9] Secondo la *normative Theorie der Arbeit* elaborata da Honneth, *Il lavoratore sovrano. Lavoro e cittadinanza democratica*, trad. it. di Zanotti, Bologna, il Mulino, 2025.

[10] Su cui ha scritto pagine dense Arendt, Vita activa. *La condizione umana*, trad. it. di Finzi, con introduzione di Dal Lago, Milano, Bompiani, 2023.

avanzando ingenue pretese di esaustività, quasi come se si potesse chiudere, una volta per tutte, nelle rassicuranti maglie di schemi predeterminati, la comprensione di un fenomeno magmatico e mutevole, con le ibridazioni e i paradossi di cui è latore[11].

Sfruttamento, infatti, oltre a essere lemma poroso, è anche una realtà dinamica. A tal punto intessuta di storia da sottrarsi a ogni rigida definizione[12]. Variabili economiche, innovazioni tecnologiche, mutamenti socio-culturali ne rimodellano incessantemente la fisionomia. L'attrito della contingenza, levigandone il volto, rende difficoltoso intercettare, dietro la varietà di pratiche di asservimento, gli elementi di continuità di un fenomeno insidioso. La cui metamorfosi risulta legata a doppio filo al progresso e alle sue aporie[13]. Per essere pienamente compreso, infatti, lo sfruttamento del lavoro deve essere letto nella cornice di senso dello sviluppo delle capacità dell'uomo. Deve cioè tener conto dell'incidenza che l'"energia tecnologica"[14] – esito dell'interazione tra scienza, tecnica e produzione – ha sugli apparati industriali, sui *business models*, sull'organizzazione del lavoro. Tale energia – ed è questo il punto che genera incognite, esigendo un supplemento di riflessione – ha il vólto ancipite[15]: è vettore di crescita, di benessere, di liberazione dalla miseria ma anche minaccia, strumento di sfruttamento, causa di involuzione spirituale e finanche di morte; mentre solleva dalla "fatica del braccio"[16] apre il varco a nuove e più subdole servitù psichiche; promette di alleviare il dolore fisico e acuisce il travaglio interiore; moltiplica, annullando le distanze, le connessioni tra soggetti e, tuttavia, allenta e impoverisce i legami sociali[17].

---

[11] Una prima, articolata cartografia dei paradossi connessi allo sfruttamento si rinviene nello studio di Ferguson, *The paradox of exploitation*, in Erkenntnis, 2016, vol. 81, pp. 951-972.

[12] Forse perché, come ricordava Nietzsche, "tutte le nozioni, in cui si condensa semioticamente un intero processo, si sottraggono alla definizione; definibile è soltanto ciò che non ha storia", Nietzsche, *Genealogia della morale. Uno scritto polemico*, in *Opere di Friedrich Nietzsche*, edizione italiana diretta da Colli e Montinari, vol. VI, tomo II, versione di Masini, Milano, Adelphi, 1972, p. 279.

[13] Se "il progresso tecnico definisce la forma generale di *tutta* la storia dell'umano, nell'infinita varietà dei suoi aspetti particolari" – sottolinea, a questo proposito, Schiavone, *Il progresso*, Bologna, il Mulino, 2020, pp. 118-119 – ciò non implica che la "spinta in avanti assicurata da questo avanzamento [non possa] condurre in direzioni differenti: verso l'abisso o verso una realizzazione sempre più compiuta dell'umano. La scelta dipende dal rapporto, che ogni volta si realizza, fra controllo e potenza, fra ragione e dominio".

[14] Cotta, *La sfida tecnologica*, Bologna, il Mulino, 1970, p. 35.

[15] Lo evidenza, attraverso una efficace metafora, Bodei, *Dominio e sottomissione. Schiavi, animali, macchine, Intelligenza Artificiale*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 10: "nella loro ambiguità intrinseca le nuove tecnologie rivelano ora il proprio carattere di *pharmakon,* rimedio e veleno, e impongono una riformulazione dei compiti di facoltà che ritenevamo unicamente nostre – ragione, volontà, immaginazione – e che ora, emigrate all'esterno dei corpi viventi, modificano la nostra condizione di esseri che, venuti al mondo senza saperlo e senza volerlo, devono a tappe forzate orientarsi e impadronirsi di alcuni frutti della civiltà (ordine artificiale da imporre a quello naturale)".

[16] Cotta, *La sfida tecnologica*, *cit.*, p. 97.

[17] Questa è la critica di HAN, *Nello sciame. Visioni del digitale*, trad. it. di Buongiorno, Milano, Nottetempo, 2015, p. 27, il quale ha messo in luce come l'avvento della rivoluzione digitale, trasformando le masse in sciame senza anima né spirito, abbia acuito l'insularità dell'individuo:

Questa "radicale ambivalenza"[18] induce ad avvertire il progresso e, di riflesso, lo sfruttamento come "situazione aperta e non chiusa"[19], come "problema e non come dato"[20]. Orienta a seguirne la traiettoria storica, a osservarne le trasformazioni, ad analizzarlo nel prisma di questa sua strutturale complessità. Con sano realismo. Senza cedere alla retorica della resa, al cupo pessimismo dei *tecnofobici*. E senza smarrirsi nella fuorviante esaltazione dei *tecnoentusiasti*.

3. **Invarianze e mutamenti**

La fitta rete di ramificazioni etico-giuridiche e la tendenza ad assumere lineamenti inediti suggeriscono, nel varcare la soglia analitica dello sfruttamento, di tenere in asse l'evoluzione diacronica del fenomeno con lo studio delle sue declinazioni attuali. Nella consapevolezza che il nucleo profondo delle logiche di "dominio e sottomissione"[21] – con il relativo carico di implicazioni antropologiche, politiche, sociali – non è statico, monolitico, chiuso ma duttile, frammentato, aperto. Da qui l'urgenza di una visione "stereoscopica"[22], che ambisca a intercettarne le continue oscillazioni di senso, a ponderarne invarianze e mutamenti.

Non basta, infatti, ricostruire la catena genealogica delle pratiche di asservimento, se si resta irretiti dinanzi alle sfide del presente; se non si mantiene uno sguardo disincantato sulle *res novae* che si agitano nell'agone della storia e scuotono dalle fondamenta l'economia, la società, il lavoro. Allo stesso modo, non è sufficiente denunciare i meccanismi occulti di potere e le ingiustizie strutturali del capitalismo, se non si indaga lo spirito della "distruzione creatrice"[23] che lo anima. Spirito che Joseph Schumpeter – in "divergente accordo" con Marx[24] – aveva descritto come centro propulsore delle economie di mercato, come forza che abbatte ed edifica e che, sospinta dalla bufera dell'innovazione tecnologica, rinnova senza sosta i sistemi capitalistici, rendendoli "teatro di un conflitto per-

---

"Il *socius* cede il passo al *solus*; non la moltitudine, quanto piuttosto la solitudine contraddistingue la forma sociale odierna, sopraffatta dalla generale disgregazione del comune e del collettivo".

[18] *Ivi*, p. 103.

[19] *Ibidem*.

[20] *Ibidem*.

[21] Come ha fatto magistralmente Bodei, *Dominio e sottomissione. Schiavi, animali, macchine, Intelligenza Artificiale, cit.*, *passim*.

[22] Nella ricchezza di significato attribuito al lemma da Jünger, *Il cuore avventuroso. Figurazioni e capricci*, trad. it. di Principe, Milano, Guanda, 1986, p. 26: "percepire in maniera stereoscopica significa acquisire contemporaneamente, nella medesima sfumatura o gradazione e mediante un unico organo di senso, due qualità sensorie. Ciò è possibile solo in quanto un senso, oltre alla sua propria facoltà, assume in più le attitudini di un altro senso".

[23] Schumpeter, *Capitalismo, socialismo, democrazia. Può il capitalismo sopravvivere?*, trad. it. di Zuffi, Milano, Rizzoli, 2001, pp. 77-82.

[24] Lo sottolinea Harvey, *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, London, Oxford University Press, 2010, p. 46: "*Both Karl Marx and Joseph Schumpeter wrote at length on the "creative-destructive" tendencies inherent in capitalism. While Marx clearly admired capitalism's creativity he [...] strongly emphasised its self-destructiveness. The Schumpeterians have all along gloried in capitalism's endless creativity while treating the destructiveness as mostly a matter of the normal costs of doing business (although they admit that occasionally the destructiveness regrettably gets out of hand)*".

petuo tra il vecchio e il nuovo"[25], tra spinte incrociate di accelerazione e freno, tra corsa al profitto ed esigenze di giustizia sociale. È la *schöpferische Zerstörung*, infatti, il termometro che, nel misurare la *vis* adattiva del capitalismo, aiuta a decifrare anche le molteplici fisionomie dello sfruttamento.

Su questo crinale è possibile fare tesoro delle intuizioni, delle critiche ma anche dei limiti e degli errori della lettura marxiana. Marx postulava la presenza di un filo conduttore tra schiavitù antica, servitù della gleba e lavoro salariato[26]: un nesso così stringente da accomunare le sorti dello schiavo romano, del servo medioevale e dell'operaio moderno. Quest'ultimo, null'altro che *forza-lavoro*, non vantava un livello di emancipazione superiore rispetto alle altre due figure. Né poteva dirsi autenticamente libero, immune dallo sfruttamento, solo perché la sua prestazione rientrava nella "*fictio iuris*"[27] del contratto di lavoro che, nel conferirgli formalmente autonomia, non spezzava le catene della soggezione personale. E, perciò, si mostrava incapace di marcare la differenza con i vincoli di sudditanza della condizione schiavile.

Il plesso argomentativo marxiano era lineare. Si snodava a partire da una serrata comparazione tra presente e passato: a Roma lo schiavo "era legato da catene al suo proprietario"[28], nella società capitalistica il salariato restava avvinto al padrone dai "fili invisibili"[29] (ma non per questo meno soffocanti) delle necessità vitali e familiari. Poco rilevava che l'uno operasse sotto "il pungolo di una paura esterna"[30], della coercizione materiale, della minaccia, mentre l'altro "spinto e pungolato dai suoi bisogni"[31]. Il risultato, nella sostanza, non divergeva: l'indigenza, infatti, meglio della violenza fisica, "incatena[va] l'operaio al capitale in maniera

---

[25] Così Aghion, Antonin, Bunel, *Il potere della distruzione creatrice. Innovazione, crescita e futuro del capitalismo*, trad. it. di Peri, Venezia, Marsilio, 2021, p. 7.

[26] Marx, *Il Capitale. Critica dell'economia politica. Libro I. Il processo di produzione del Capitale*, trad. it. di Cantimori, Roma, Editori Riuniti, 1967, p. 629. Il tema è ulteriormente ripreso e sviluppato anche in Marx, *Critica del programma di Gotha* [*Glosse marginali al programma del Partito operaio tedesco*], in Marx, Engels, *Opere scelte*, a cura di Gruppi, Roma, Editori Riuniti, 1966, p. 967: "Il sistema del lavoro salariato è un sistema di schiavitù e di una schiavitù che diventa sempre più dura nella misura in cui si sviluppano le forze produttive sociali del lavoro, tanto se l'operaio è pagato meglio, quanto se è pagato peggio".

[27] Marx, *Il Capitale. Critica dell'economia politica. Libro I. Il processo di produzione del Capitale*, *cit.*, p. 629.

[28] *Ibidem*.

[29] *Ibidem*.

[30] *Ibidem*.

[31] *Ibidem*. Criticando l'economia politica di James Mill, nella più ampia cornice della "dissoluzione della scuola di Ricardo", Marx, *Storia delle teorie economiche*, trad. it. di Conti, Torino, Einaudi, 1958, vol. III [*Da Ricardo all'economia volgare*], p. 109, approfondisce la questione della centralità dei bisogni, ribadendo le ragioni della sua critica: "è necessario che la massa degli operai sia schiava dei suoi bisogni e non sia padrona del suo tempo, affinché le facoltà umane (sociali) possano liberamente svilupparsi nelle classi, alle quali la classe degli operai serve unicamente come sostegno. Questi ultimi rappresentano la mancanza di sviluppo, affinché le altre classi rappresentino lo sviluppo umano. Questa è realmente l'antitesi in cui si sviluppa la società borghese, e fino a oggi si è sviluppata ogni società, espressa come legge necessaria, cioè l'esistente espresso come l'assolutamente razionale".

più salda che i cunei di Efesto non saldassero alla roccia Prometeo"[32]. Poco rilevava che lo schiavo, *merce* tra le *merci*, fosse "venduto una volta per sempre al suo padrone"[33], mentre l'operaio vendesse la sua forza-lavoro "pezzo a pezzo"[34] alla classe dei capitalisti, ogni giorno "8, 10, 12, 15 ore della sua vita […] al migliore offerente"[35]. Entrambi erano condannati a cedere *plusvalore*. Quale che fosse il beneficiario della cessione: "nobile ateniese, teocrate etrusco, *civis romanus*, barone normanno, negriero americano, boiardo valacco, proprietario agrario moderno, o capitalista"[36]. Entrambi, dunque, concepiti come "pura *capacità vivente di lavoro*"[37], come *Arbeitsvermögen* da sfruttare. La vocazione schiavistica del capitale, in fin dei conti, si radicava e si perpetuava in questo suo "smisurato e cieco impulso, nella sua voracità da lupo mannaro di plusvalore"[38] che, nella ricerca spasmodica del profitto, arrivava a "scavalca[re] non soltanto *i limiti massimi morali della giornata lavorativa, ma anche quelli puramente fisici*"[39]. Senza preoccuparsi della condizione esistenziale del lavoratore. Senza alcun riguardo per la sua salute psichica e fisica, per le sue aspirazioni, per le sue esigenze di vita familiari e sociali.

---

[32] Marx, *Il Capitale. Critica dell'economia politica*, *Libro I. Il processo di produzione del Capitale*, *cit.*, p. 831.

[33] Marx, *Lavoro salariato e capitale*, a cura di Vitello, trad. it. di Togliatti, Roma, Editori Riuniti, 1967, p. 35.

[34] *Ibidem.*

[35] *Ibidem.* Aggiunge qui Marx: "L'operaio non appartiene né a un proprietario né alla terra […] L'operaio abbandona quando vuole il capitalista al quale si dà in affitto, e il capitalista lo licenzia quando crede, non appena non ricava più da lui nessun utile o non ricava più l'utile che si prefiggeva. Ma l'operaio, la cui sola risorsa è la vendita della forza-lavoro, non può abbandonare *l'intera classe dei compratori, cioè la classe dei capitalisti*, se non vuole rinunciare alla propria esistenza. Egli non appartiene a questo o a quel capitalista, ma alla *classe dei capitalisti*; ed è affar suo cercarsi il suo uomo, cioè trovarsi in questa classe dei capitalisti un compratore". Ivi, pp. 34-35.

[36] Marx, *Il Capitale. Critica dell'economia politica*. *Libro I. Il processo di produzione del Capitale*, *cit.*, pp. 269-270.

[37] Marx, *Lineamenti fondamentali di critica dell'economia politica,* trad. it. di Grillo, Roma, Manifestolibri, 2012, p. 413, 1968, vol. I, p. 209.

[38] Marx, *Il Capitale. Critica dell'economia politica*. *Libro I. Il processo di produzione del Capitale*, *cit.*, p. 300.

[39] *Ibidem*. E aggiunge: "Usurpa il tempo necessario per la crescita, lo sviluppo e la sana conservazione del corpo. Ruba il tempo che è indispensabile per consumare aria libera e luce solare. Lesina sul tempo dei pasti e lo incorpora, dove è possibile, nel processo produttivo stesso, cosicché al lavoratore vien dato il cibo come a un puro e semplice mezzo di produzione, come si dà carbone alla caldaia a vapore, come si dà sego e olio alle macchine. Riduce il sonno sano che serve a raccogliere, rinnovare, rinfrescare le energie vitali, a tante ore di torpore quante ne rende indispensabili il ravvivamento di un organismo assolutamente esaurito. Qui non è la normale conservazione della forza-lavoro a determinare il limite della giornata lavorativa, ma, viceversa, è il massimo possibile dispendio giornaliero di forza-lavoro, per quanto morbosamente coatto e penoso, a determinare il limite del tempo di riposo dell'operaio. Il capitale non si preoccupa della *durata della vita della forza-lavoro.* Quel che gli interessa è unicamente e soltanto il massimo di forza-lavoro che può essere resa liquida in una giornata lavorativa". *Ivi*, pp. 300-301.

La continuità tra "l'orrore barbarico della schiavitù"[40] e "l'orrore civilizzato del sovraccarico di lavoro"[41], la pervasività dell'alienazione, la tendenziale caduta del saggio di profitto, l'impoverimento crescente e irreversibile della classe operaia avevano indotto Marx a preconizzare l'implosione del capitalismo. E ad invocare, con la lotta di classe, la soppressione della proprietà privata dei mezzi di produzione, la dittatura del proletariato, l'abolizione dello Stato e l'avvento della società comunista: il "regno della libertà"[42] che avrebbe sancito il superamento della *Lohnsklaverei* e la liberazione dell'uomo da ogni forma di sfruttamento.

Così non è stato. Il capitalismo non è crollato. Lo scenario apocalittico di società balcanizzate da uno scontro permanente e brutale tra una ristretta oligarchia di capitalisti e una massa sempre più vasta e sempre più povera di proletari non ha preso forma: per un verso, infatti, nelle economie di mercato la concentrazione della ricchezza non ha impedito la formazione e il consolidamento di ampie fasce di ceto medio; per l'altro verso, la nascita della legislazione sociale, i sistemi di *welfare*, il riconoscimento dei diritti fondamentali e l'intervento redistributivo dello Stato hanno ridisegnato il volto delle democrazie liberali, testimoniando una capacità di correzione delle contraddizioni e delle ingiustizie del mercato, che il filosofo di Treviri aveva largamente sottovalutato.

Anche la teoria marxiana dello sfruttamento è stata messa in discussione e confutata, prima ancora e più ancora che sul piano scientifico, dagli eventi: il fenomeno, lungi dall'attenuarsi, si è acuito, assumendo tratti disumani, proprio nei Paesi che hanno imboccato la via del socialismo reale. Né lì né altrove è scomparsa, come auspicato, la schiavitù salariata. Lo sfruttamento ha semplicemente percorso traiettorie inaspettate, manifestandosi, oltre che nell'intensificazione dell'attività lavorativa industriale, anche nella frammentazione dei rapporti di lavoro, nella precarizzazione dell'occupazione, nell'espansione del lavoro terziario e digitale e nell'emersione di nuove asimmetrie di potere economico. La forza *mimetica* del capitalismo[43], da questo punto di vista, si è rivelata cruciale: l'attitudine a rigenerarsi per far fronte alle crisi, ad assorbire le rivendicazioni sociali, a innalzare i livelli medi di benessere e, contestualmente, a creare forme più sofisticate e subdole di estrazione del valore ha svelato, ancora una volta, insieme al dinamismo del capitale[44], la natura magmatica dello sfruttamento: non un processo

---

[40] Marx, *Il Capitale. Critica dell'economia politica*. *Libro I. Il processo di produzione del Capitale*, *cit.*, p. 270.

[41] *Ibidem*.

[42] Marx, *Il Capitale. Critica dell'economia politica, Libro III. La trasformazione del profitto in rendita fondiaria*, trad. it. di Boggeri, Roma, Editori Riuniti, 1967, p. 933.

[43] L'attitudine del capitalismo a 'mimetizzarsi', ad assorbire le critiche, per neutralizzarle, costituisce uno degli assi portanti della monumentale opera di Boltanski, Chiapello, *Il nuovo spirito del capitalismo*, trad. it. di Schianchi, Milano-Udine, Mimesis, 2014.

[44] "Come rilevato tanto tempo addietro da Marx" – afferma Schumpeter – "chi studia il capitalismo studia un processo essenzialmente evolutivo", il quale "per natura […] non solo non è mai, ma non può mai essere, stazionario". Per l'economista austriaco, infatti, il carattere evolutivo del capitalismo non è unicamente determinato dalla mutevolezza dell'ambiente in cui la vita sociale si svolge, dall'incidenza di "guerre, rivoluzioni", dall'"aumento della popolazione o del capitale" o dalle "fluttuazioni dei sistemi monetari". Piuttosto, "l'impulso fondamentale che aziona e tiene in

monolitico e lineare, ma qualcosa di mutevole, oscillante, esposto ad attenuazioni e recrudescenze, in ragione della trasformazione degli assetti istituzionali, politici e delle innovazioni nei modi di produzione.

4. **Senza vólto, senza nome, senza padrone**

Dal suo osservatorio ottocentesco, a onor del vero, Marx non poteva immaginare ciò che sarebbe accaduto nel transito dal capitalismo industriale classico al postfordismo. E, più ancora, nel passaggio a un paradigma fondato sulla digitalizzazione dei processi produttivi, sulla frammentazione delle *global value chains*, sulla tendenziale smaterializzazione della fabbrica e del comando datoriale. Egli non poteva sapere fin dove si sarebbe esteso nel ventunesimo secolo l'impatto della *distruzione creatrice*. Quali effetti avrebbe avuto sull'impresa, sulla gestione, sul controllo e sulla remunerazione del lavoro. Non poteva nemmeno lontanamente pensare l'avvento di una rivoluzione digitale[45] che avrebbe completamente ridefinito la struttura dei rapporti economici e la natura stessa del conflitto sociale[46], affiancando alla tradizionale dialettica tra capitale e lavoro quella fra piattaforme e utenti. Con tutto ciò che ne discende in termini di nuovi rapporti di dominio, di modalità di creazione di valore, di concentrazione di potere, di governamentalità algoritmica, di riconfigurazione dei vincoli di subordinazione.

Marx – a cui va ascritto il merito di aver smascherato i risvolti strutturali dello sfruttamento, di averne intuìto e denunciato la compatibilità con la volontarietà dello scambio e con la libertà formale garantita dal contratto di lavoro – aveva dinanzi a sé un sistema industriale ancora rudimentale, meno articolato di quello attuale. Sfruttatore e sfruttato gli apparivano come figure precise, ben delineate, collocabili in uno schema agonistico, rigidamente bipolare: da un lato, i proprietari dei mezzi di produzione, i padroni, i dominanti, gli assetati di plusvalore; dall'altro lato, gli operai, gli asserviti, i dominati, il grande serbatoio della forza lavoro, funzionale al profitto e alle logiche del capitale. Oppressori e oppressi, dunque, reciprocamente in lotta. E tra gli uni e gli altri, unico anello di congiunzione, la fabbrica, luogo in cui prendeva vita, si rendeva visibile e da cui si irradiava lo sfruttamento della classe lavoratrice.

Il quadro economico oggi è molto più caotico e disomogeneo. La fenomenologia dello sfruttamento si riverbera in un sistema produttivo globale, multipolare e opaco, in cui condotte, agenti, responsabilità non hanno contorni netti.

---

moto la macchina capitalistica viene dai nuovi beni di consumo, dai nuovi metodi di produzione o di trasporto, dai nuovi mercati, dalle nuove forme di organizzazione industriale, che l'intrapresa capitalistica crea". Schumpeter, *Capitalismo, socialismo, democrazia. Può il capitalismo sopravvivere?*, *cit.*, p. 78.

[45] Sul tema cfr. Eversmann, *Karl Marx nell'era digitale*, trad. it. di Carli, Roma, Luiss University Press, 2022.

[46] Interessante, sul punto, il taglio analitico offerto da Quintarelli, *Capitalismo immateriale. Le tecnologie digitali e il nuovo conflitto sociale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2019, sul significato del conflitto e sulla sua vis generativa nel sistema delle relazioni industriali, cfr. Olivieri, *Istituzione e conflitto nell'ordinamento intersindacale. Un'idea di giustizia procedurale*, Torino, Giappichelli, 2024.

Non sono facilmente riconoscibili. Ciò, come è facile intuire, aggrava la diagnosi delle patologie del lavoro, l'ascrizione delle colpe, i meccanismi sanzionatori, la predisposizione di contromisure sul piano politico ed economico. Sfruttatore e sfruttato non sempre hanno una postura chiara e univoca. Lo scarto col passato, da questo punto di vista, è notevole. Lo si può evincere da due profili. Due aspetti che segnano una trasformazione epocale poiché incidono sull'immagine tradizionale dello sfruttamento, occultandone le relazioni di potere sottese e rendendolo quindi senza vólto, senza nome e senza padrone. Tanto più pericoloso per il lavoratore, dunque, quanto più nascosto. Tanto più difficile da contrastare quanto più sfuggente e inafferrabile.

Il primo profilo riguarda l'"*anonymous exploitation*"[47]. Una modalità di sfruttamento, in cui "*exploiter and/or exploited are faceless or nameless*"[48]. Non hanno faccia né identità. Non venendo pienamente alla luce, permangono nella coltre dell'indistinzione o addirittura si perdono nell'anonimato. Uno sguardo d'insieme alle attuali forme di asservimento mostra infatti come, in diversi contesti economici, sfruttatore e sfruttato non siano singoli individui, facilmente identificabili. Ma agenti collettivi (corporazioni, imprese multinazionali) e finanche gruppi privi di *agency* (classi sociali, categorie di lavoratori non sindacalizzati) di cui è difficile ricostruire interessi, scopi, volontà deliberative[49]. Sempre più spesso, inoltre, lo sfruttamento, lungi dal concretizzarsi in una specifica condotta, germoglia da una struttura[50]. Sorge cioè da un assetto istituzionale, da un sistema di regole, di incentivi e vincoli, che finisce, sul piano della prassi, per generare una duplice giustificazione: rendere razionale, per alcuni soggetti, approfittare della posizione di vulnerabilità degli altri, e quasi giustificabile, per questi ultimi, accettare accordi e condizioni di lavoro ingiusti. In questo scenario, l'*exploitation* non postula necessariamente una intenzione cosciente, una decisione collettiva, un agente specifico. Opera strutturalmente. È la struttura sociale che lo determina e lo favorisce, che offre, nella gabbia d'acciaio del calcolo delle utilità, ragioni per sfruttare e per essere sfruttati. Il cambiamento che l'*anonymous exploitation* reca in sé, rispetto all'epoca di Marx, è dirompente. Non campeggia più la figura del padrone che esercita violenza sullo schiavo. Né si scorge l'ombra del capitalista che si proietta minacciosa sull'operaio. Il conflitto sociale si ri-orienta attorno a una nebulosa di soggetti – piattaforme, intermediari, società capofila, filiali, subforni-

---

[47] Tra le più lucide analisi del tema si segnala Wollner, *Anonymous exploitation: non-individual, non-agential and structural*, in *Review of Social Economy*, 2019, n. 2, pp. 143-162, il quale propone esplicitamente una teoria dello sfruttamento non marxiana che tuttavia recupera e aggiorna l'intuizione marxiana della dimensione strutturale e anonima del fenomeno.

[48] *Ivi*, p. 147. "*I believe that anonymous exploitation is a real, independent and nonmysterious phenomenon*[...] *Metaphorically, the notion of anonymous exploitation captures the idea that in some instances of exploitation exploiter and/or exploited are faceless or nameless: The exploiter cannot point to or name a particular individual she is exploiting, the victim of exploitation cannot point to or name any particular individual as her exploiter. There is exploitation even though nobody in particular is exploiting anyone in particular. More precisely, anonymous exploitation occurs in cases where at least one variable in, "A exploits B" is not an individual*".

[49] *Ivi*, p. 148.

[50] *Ivi*, pp. 156-158.

tori – nessuno dei quali, isolatamente considerato, integra completamente la condotta di sfruttamento, eppure il loro operare congiunto determina l'estrazione di plusvalore o la compressione della libertà o produce condizioni di vita e di lavoro indegne. Affiora qui il vero lato oscuro del fenomeno: la polverizzazione della responsabilità. E, sul piano della prassi, la difficoltà di individuare il soggetto a cui imputare il comportamento illecito, per porre fine all'ingiustizia e per chiederne il risarcimento.

Il secondo profilo concerne l'autosfruttamento. Ed è speculare al primo: ne costituisce, per certi versi, l'altra faccia della medaglia. Se, infatti, l'*anonymous exploitation* sbiadisce i connotati dello sfruttatore e dello sfruttato, rendendoli quasi irriconoscibili, l'autosfruttamento li sovrappone e li salda. Fino a produrre un'inedita e alquanto problematica *reductio ad unum*. Il fenomeno, secondo Byung-Chul Han, si inserisce nell'orizzonte assiologico della "*Leistungsgesellschaft*"[51]. Ed è legato al progressivo affermarsi dell'uomo come "*Leistungssubjekt*"[52], come soggetto che aderisce autonomamente all'imperativo della prestazione, lo interiorizza, lo accetta, lo elabora. Senza la necessità di alcuna imposizione eteronoma, senza il comando del padrone. Ma solamente perché sedotto e avvinto dalla logica illimitata del poter fare, del realizzarsi, del migliorarsi. Tale soggetto non si percepisce vittima di un potere che coarta dall'esterno. Poiché è "imprenditore di se stesso"[53], costantemente votato all'incremento delle *performance*, al superamento delle insufficienze, alla conversione di ogni limite in un ulteriore *target* da raggiungere e superare. La visione marxiana dell'operaio sfruttato cede così il passo al lavoratore artefice del suo sfruttamento. Con un singolare capovolgimento prospettico di ruoli, "lo sfruttatore è al tempo stesso lo sfruttato. Vittima e carnefice non sono più distinguibili"[54]. Si inaugura quindi una modalità di asservimento subdola e infida, che non si alimenta di obbedienza ma di consenso, che non ingiunge la prestazione ma induce il soggetto a desiderarla. È questa, a ben vedere, la forza dirompente dell'autosfruttamento che il capitalismo digitale amplifica, creando un microcosmo in cui nuove forme di potere insidiano il lavoratore, intercettandone aspirazioni, speranze, desideri e bisogni. E trasformandone l'esistenza in "progetto"[55] costantemente sottoposto a verifica. Grazie soprattutto alla mediazione algoritmica, ai dispositivi di quantificazione della prestazione, alla connessione permanente. In questo modo, diventa superfluo per il dispositivo digitale rincorrere l'obiettivo del sovraccarico di lavoro: è sufficiente che renda continuamente disponibile la possibilità di farlo, lasciando al soggetto l'onere (e insieme l'illusione) della scelta. La coercizione qui si trasfigura. E si interiorizza.

---

[51] Han, *La società della stanchezza*, trad. it. di Buongiorno, Milano, Nottetempo, 2020, nuova edizione ampliata, p. 23.

[52] *Ibidem*.

[53] *Ibidem*.

[54] *Ivi*, p. 29.

[55] Han, *Psicopolitica. Il neoliberalismo e le nuove tecniche del potere*, trad. it. di Buongiorno, Milano, Nottetempo, 2016, p. 9, denuncia la presenza di un "*io* come progetto, che crede di essersi liberato da obblighi esterni e costrizioni imposte da altri, si sottomette ora a obblighi interiori e a costrizioni autoimposte, forzandosi alla prestazione e all'ottimizzazione".

Si maschera di libertà. L'intera esistenza rischia di essere assorbita dallo spirito della prestazione. Il lavoratore non è più, come al tempo di Marx, colui che vende la propria forza-lavoro, ma è colui che incessantemente la aggiorna, la misura e la valorizza.

5. L'ultima Rivoluzione

La compresenza, accanto alle forme tradizionali, di nuove modalità di sfruttamento costituisce un tratto peculiare della quarta Rivoluzione industriale. Rappresenta un prisma attraverso il quale comprendere le dinamiche di fondo e le incognite di cui è latrice. Soprattutto perché mostra che le grandi rivoluzioni della tecnica e dell'economia sono fenomeni complessi, che la corsa in avanti delle acquisizioni scientifiche non percorre sentieri lineari, che l'incremento della potenza[56], con il conseguente allargamento dello spettro delle possibilità di liberazione dell'uomo, non si traduce automaticamente in benessere per tutti. Ciò induce ad analizzare con realismo, preservando una visione integrale, scevra da pregiudizi ideologici, i cambiamenti innescati dalle "*converging technologies*"[57]. La cui portata permea, ben oltre i confini aziendali, ogni àmbito dell'esistenza. E rilancia il problema etico-giuridico dei limiti all'interazione uomo-macchina, la cui incidenza, divenuta ubiquitaria, tange profili delicati: non solo l'integrità psico-fisica della persona, la sua sicurezza, la riservatezza e, più in generale, la protezione dei suoi dati, la sua libertà, la dignità del lavoro, ma si riverbera anche sulla promozione di forme di giustizia sociale e di sostenibilità ambientale.

La "*great transformation*"[58] che abbiamo dinanzi – scaturita non da una innovazione di rottura, come era accaduto con le precedenti Rivoluzioni, ma proprio da queste inedite forme di ibridazione tra mondo fisico, digitale e biologico – con il suo tratto indelebile di ambivalenza, opera ad ampio spettro. Riconfigura i legami sociali[59], incide sull'etica pubblica e sulla capacità rego-

---

[56] Su cui acutamente riflette Magatti, *Oltre l'infinito. Storia della potenza dal sacro alla tecnica*, Milano, Feltrinelli, 2018, *passim*, mettendo in luce i tre orizzonti entro cui, nel contesto attuale, l'incidenza della potenza è rilevante: l'"asse interiore-esteriore", attraverso il potenziamento della capacità cognitive, corporee e psichiche; l'"asse individuale-collettivo", in cui opera come "domesticazione della realtà"; l'"asse mezzi-fine", come estensione illimitata di realizzare scopi.

[57] Sul concetto di tecnologie convergenti, sulle implicazioni etico-giuridiche connesse al loro impiego in molti settori dell'agire umano si rimanda a Roco, Bainbridge, Tonn, Whitesides, *Convergence of Knowledge, Technology and Society. Beyond Convergence of Nano-Bio-Info-Cognitive Technologies*, Cham, Springer, 2013.

[58] Parafrasando Polany, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York, Farrar & Rinehart, 1944. L'impiego del sintagma di Polany è stato ripreso da Seghezzi, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, Bergamo, Adapt University Press, 2017.

[59] Scrive, a questo proposito HAN, *Nello sciame. Visioni del digitale*, trad. it. di Buongiorno, Milano, Nottetempo, 2015, p. 27, il quale ha messo in luce come l'avvento della quarta rivoluzione industriale, trasformando le masse in sciame digitale senza anima né spirito, abbia acuito l'insularità dell'individuo: "Il *socius* cede il passo al *solus*; non la *moltitudine*, quanto piuttosto la *solitudine* contraddistingue la forma sociale odierna, sopraffatta dalla generale disgregazione del comune e del collettivo".

lativa del diritto[60]. Condiziona finanche la vita delle istituzioni politiche e il destino delle democrazie. Il suo vólto problematico si palesa, tuttavia, con particolare nitidezza, sul versante economico. Ne è prova l'emersione di *Industria 4.0*, un paradigma organizzativo destinato a mutare radicalmente le strutture aziendali e, con esse, il senso del lavoro umano. La compenetrazione tra il mondo reale degli impianti industriali e l'*Infosfera*[61] ridisegna i confini della fabbrica, ridefinisce l'universo delle mansioni e l'organizzazione del lavoro, restituisce una inedita fisionomia al rapporto di subordinazione e alle relazioni sindacali. L'automazione dei processi produttivi – l'*industrial IoT*, la manifattura additiva, la stampa 3D, il *cloud*, la realtà aumentata, l'uso dei *big data* – inaugura un sistema cyber-umano[62] che reca in sé lo stesso carattere ancipite del progresso: libera e vincola, potenzia e assoggetta; è promessa di crescita e rischio di alienazione e sfruttamento, garantisce l'efficienza dei processi aziendali e acuisce la possibilità di cortocircuiti tra i meccanismi di protezione dei diritti fondamentali della persona e l'esercizio della libertà di impresa.

Certamente l'automazione ha il pregio di limitare, nel quadro dei cicli produttivi, gli sprechi. Permette di raccogliere ed elaborare, in tempo reale, una quantità notevole di dati connessi alla produzione, fornendo all'impresa un quadro realistico e in continuo aggiornamento della sua attività. Attraverso la proiezione virtuale, consente di prevedere e anticipare, evitandoli, molti possibili errori di progettazione. Aiuta, inoltre, a recepire, in un'ottica di piena valorizzazione della creatività del lavoratore e del sistema azienda, ogni specifica richiesta che proviene dal mercato, intervenendo nelle singole fasi del processo produttivo. Di più. L'impiego di macchine pensanti, di robot collaborativi può, soprattutto in alcuni comparti ad alto rischio, migliorare la qualità della prestazione d'opera e la sicurezza sui luoghi di lavoro. I *cobot*, infatti, sono ormai in grado di schermare il lavoratore dall'esposizione a sostanze tossiche o dal compimento di mansioni estremamente pericolose. Aspetti, questi, indubbiamente positivi, a fronte dei

---

[60] Cfr. Petrocco, *Diritto e democrazia nella società digitale*, Torino, Giappichelli, 2022; Vicente, de Vasconcelos Casimiro, Chen, *The Legal Challenges of the Fourth Industrial Revolution. The European Union's Digital Strategy*, Cham, Springer, 2023.

[61] Di cui ha tracciato le coordinate Floridi, *La Quarta Rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, Raffaello Cortina editore, 2018.

[62] Per una panoramica sulle sfide connesse all'impiego del modello cyber-umano cfr. Kravets, Bolshakov, Shcherbakov (a cura di), *Cyber-Physical Systems: Industry 4.0 Challenges*, Cham, Springer, 2019. Si tratta di un paradigma che si sta gradualmente strutturando su larga scala, scalzando l'impianto ford-taylorista, e che perciò necessita di essere accompagnato da un profondo rinnovamento della cultura manageriale. A questo proposito, non senza ragione, Zamagni, *Come e quando la quarta Rivoluzione industriale ci sta toccando*, Milano-Udine, Mimesis, 2018, p. 35, ricorda che "a poco serve acquisire le nuove macchine e attivare le piattaforme tecnologiche se non si realizza il *change management* che sappia valorizzare i comportamenti cooperativi e sviluppare la *participatory culture* tra tutti coloro che operano nell'impresa". Sull'urgenza di un cambio di prospettiva in tema di management si sofferma Canals, Heukamp, *The Future of Management in an AI World: Redefining Purpose and Strategy in the Fourth Industrial Revolution*, Palgrave Macmillan, 2019.

quali, tuttavia, non mancano zone d'ombra, connesse proprio all'intensità e alla rapidità dei processi di innovazione.

I progressi della robotica, infatti, si susseguono a un ritmo così vertiginoso da aprire la strada alle *dark factories*[63], impianti totalmente automatizzati, capaci di operare 'al buio', senza interruzioni o pause nella catena produttiva e, soprattutto, senza necessità di alcun intervento umano. Si tratta di realtà industriali – sintoniche con lo spirito computazionale del "capitalismo 24/7"[64] e con l'orizzonte assiologico della "società automatica"[65] – che, per via della loro peculiare configurazione, aprono scenari inediti. Il loro avvento inaugura una *Rivoluzione copernicana* nell'universo della produzione di beni e servizi. Un cambiamento epocale che affascina e spaventa perché restituisce all'uomo l'angoscia del "dislivello prometeico"[66], lo smarrimento per l'acuirsi della distanza tra la sua capacità di *fare* e la sua capacità di prevedere gli effetti dei suoi artefatti. Questo scarto segnala ormai che l'anima dell'uomo non riesce più a immaginare quello che le sue macchine possono realizzare, non riesce più a comprendere dove conduce il suo agire. In altri termini – come arguiva Anders – non si è all'altezza del "Prometeo che è in noi"[67].

L'asincronizzazione tra l'essere umano e la sua produzione, amplificata dalle innovazioni di Industria 4.0, si ripercuote sull'agire responsabile. Giacché impatta prepotentemente su uno dei suoi nodi vitali: l'imprescindibile relazione tra responsabilità e prevedibilità. E impatta – occorre sottolinearlo – ridefinendo il rapporto tra possibilità di previsione e possibilità di rettifica della condotta. Rapporto, questo, costitutivo dell'idea stessa di responsabilità.

Dinanzi alla spinta incalzante dell'automazione non è possibile presagire quali effetti si ripercuoteranno sulla forza lavoro. L'incertezza deriva dal fatto che "non esiste una legge economica che dica che tutti i lavoratori, o perfino una maggioranza di essi, trarranno beneficio da questi progressi"[68]. Anzi, l'"epoca delle macchine"[69] sembra prospettare un futuro in cui la flessione della domanda di manodopera farà da *pendant* alla stagnazione dei salari. Soprattutto se si innesca un meccanismo per cui l'incremento reddituale è assorbito più dal capitale che dal lavoro, è probabile che aumenteranno le disuguaglianze e si destabilizzeranno le relazioni industriali, sempre più proiettate alla faticosa ricerca di nuovi mec-

---

[63] Cfr. Gisi, *The Dark Factory and the Future of Manufacturing. A Guide to Operational Efficiency and Competitiveness*, New York, Productivity Press, 2024.

[64] Cfr. Crary, *24/7. Il capitalismo all'assalto del sonno*, trad. it. di Vigiak, Torino, Einaudi, 2015.

[65] Di cui ha tracciato una approfondita cartografia B. Stiegler, *La società automatica. L'avvenire del lavoro*, trad. it. di Baranzoni, Pelgreffi, Vignola, Milano, Meltemi, 2019.

[66] Anders, *L'uomo è antiquato. Considerazioni sull'anima nell'era della seconda Rivoluzione industriale*, vol. I, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, p. 24: "Chiamiamo 'dislivello prometeico' l'asincronizzazione ogni giorno crescente tra l'uomo e il mondo dei suoi prodotti, la distanza che si fa ogni giorno più grande".

[67] *Ivi*, p. 253.

[68] Brynjolfsson, McAfee, *La nuova rivoluzione delle macchine: lavoro e prosperità nell'era della tecnologia trionfante*, trad. it. di Carlotti, Milano, Feltrinelli, 2015, p. 128.

[69] *Ivi*, p. 172.

canismi di protezione delle fasce deboli, travolte dai processi di innovazione[70]. All'orizzonte, pertanto, sembra stagliarsi quel "punto critico"[71], acutamente descritto da Martin Ford, in cui, se nel breve termine, la tecnica esibisce l'indubbio pregio di "rendere l'intera economia meno faticosa dal punto di vista del lavoro"[72], nel lungo periodo, al contrario, si intravede un quadro d'insieme preoccupante: un sistema economico che, aderendo acriticamente ad ogni spinta innovativa, senza alcun altro riferimento assiologico che la capacità indefinita di produrre nuovi scopi, faccia sorgere una insidiosa e subdola forma di soggezione, una sorta di "feudalesimo automatizzato"[73], governato da un potere senza vólto e senza freni, indocile rispetto ad ogni tentativo di regolamentazione da parte delle istituzioni politiche e giuridiche. Non si tratta tanto di agitare, con toni apocalittici, lo spettro di un "*World without Work*"[74] quanto piuttosto di riflettere sulla sussistenza in futuro di un paradigma lavoristico e di un sistema di tutele sociali che siano conformi alla dignità della persona.

6. **Ripensare la responsabilità**

In questo *milieu*, segnato dalla rivoluzione digitale, dalla globalizzazione economica e dall'emersione del "Prometeo finanziario"[75], l'allargamento della sfera dell'agire responsabile intercetta l'urgenza di ripensare, insieme alle strategie di contrasto dello sfruttamento lavorativo, il ruolo e la funzione del mercato, innestando il progresso tecno-scientifico nella traiettoria di uno sviluppo solidale, improntato alla promozione della giustizia sociale e alla valorizzazione della natura relazionale dell'uomo.

La tempesta dell'innovazione, scuotendo i pilastri della responsabilità – la soggettività come fondamento dell'imputabilità; il libero arbitrio come facoltà inconcussa del soggetto; l'accoglimento del principio di causalità in virtù del quale la responsabilità coincide con la stessa causa dell'atto; l'idea del soggetto responsabile come essere razionale[76] – fa emergere i limiti dell'approccio *accounta-*

---

[70] Sul tema delle tecniche normative e giurisprudenziali di tutela salariale contro il dumping contrattuale, v., *in questo volume*, Di Noia.

[71] Ford, *Il futuro senza lavoro: accelerazione tecnologica e macchine intelligenti, come prepararsi alla rivoluzione economica in arrivo*, trad. it. di Vegetti, Milano, il Saggiatore, 2017, p. XVII.

[72] *Ibidem*.

[73] *Ivi*, p. 219.

[74] Esito non di un "big bang tecnologico" ma di un processo graduale, come afferma Susskind, *Un mondo senza lavoro: come rispondere alla disoccupazione tecnologica*, trad. it. di Dompè, Milano, Bompiani, 2022, p. 13 ss. Di diverso avviso, Frey, *La trappola della tecnologia: capitale, lavoro e potere nell'era dell'automazione*, trad. it. di Micalizzi, Milano, FrancoAngeli, 2020, che, pur sottolineandone i risvolti negativi, non crede che lo sviluppo dell'automazione conduca al superamento del lavoro.

[75] Cfr. Ferrarese, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 13-61.

[76] È la tesi di Raffoul, *The Origins of Responsibility*, Princeton, Princeton University Press, 2010, p. 8: "*Four motifs govern the traditional interpretation of responsibility, what we could call the four "fundamental concepts" of the traditional account of responsibility: 1. The belief that the human being is an agent or a subject, i.e., the reliance on subjectivity (with subjectum in its logical or gramma-*

bility-based[77]. Una responsabilità declinata come mera imputabilità, intesa come rendere ragione delle azioni che un soggetto libero ha posto in essere[78], appare insufficiente[79]. Non fa presa sulla realtà. Non riesce a far fronte alle nuove vulnerabilità a cui è esposta la condizione umana nell'età della tecnica. Per questa ragione appare opportuno fare appello a un'istanza 'forte' di responsabilità, che concepisce l'uomo come soggetto corresponsabile in quanto "membro di una comunità di cooperazione di estensione planetaria"[80]. E ciò, beninteso, non perché "soggetto imputabile di quanto [ha] fatto, ma in quanto *care-taker*"[81]. Non si tratta soltanto di radicare la responsabilità nella relazione di cura[82] – ponderando, peraltro, il rischio di un sovraccarico etico che non sempre giova all'azione[83] – ma di modificarne la portata. Per un verso, concependola come parte integrante di un meccanismo più ampio di protezione dell'altro, al di là della stretta relazione tra soggetto e atto compiuto; per l'altro verso, ri-orientando l'oggetto stesso della responsabilità: non più e non solo il già dato, ma ciò che sarà, quanto si dovrà verificare. Si potrebbe dire, con il lessico di Moore, non più soltanto una "*retrospective responsibility*" ma anche una "*prospective responsibility*"[84].

Tre àmbiti, in particolare, consentono di vagliare la solidità di questo modello teorico.

---

tical sense of foundation) as ground of imputation. 2. The notion that the subject is a voluntary agent […]. 3. The reliance on causality, with responsibility being defined as the cause of the act. [...] 4. The rational agency and subjectivity".

[77] Per una approfondita analisi del significato di *accountability*, svolta alla luce della storia della filosofia, cfr. Stephen Evans, *Living Accountably: Accountability as a Virtue*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

[78] Secondo una consolidata linea di pensiero che congiunge Kant, *La metafisica dei costumi*, a cura di Landolfi Petrone, testo tedesco a fronte, Milano, Bompiani, 2006, [223], p. 47: "*Atto* è l'azione che risulta sottomessa alle leggi di obbligazione e per la quale, di conseguenza, il soggetto viene considerato secondo la libertà del suo arbitrio. In un atto del genere l'agente viene considerato come *artefice* dell'effetto, e questo effetto, così come la stessa azione, può essergli *imputato* se si conosce prima la legge in virtù della quale quest'effetto e quest'azione risultano essere un'obbligazione" e Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello stato in compendio* [1820], trad. it. di Marini, Roma-Bari, Laterza, 1999, § 117, p. 102: " Il diritto della volontà è di riconoscere nel suo *fatto* come sua *azione* soltanto quello, e soltanto di quello aver *responsabilità*, che essa nel suo fine sa dei presupposti del fatto, quello che di essi risiedeva nel suo *proponimento*. Il fatto può venir imputato soltanto come *responsabilità della volontà*".

[79] Sulla necessità di superare il paradigma tradizionale della responsabilità intesa come imputabilità riflette Koehn, *Toward a New (Old) Theory of Responsibility: Moving beyond Accountability*, Cham, Springer, 2019.

[80] Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, *cit.*, p. 61.

[81] *Ivi*, p. 22.

[82] La cifra problematica del tema è messa in luce da Alici, Perosara (a cura di), *Cura e responsabilità. Tra prossimità e distanza*, Milano, FrancoAngeli, 2022.

[83] Sono illuminanti, in quest'ottica, le riflessioni con cui Abbagnano ha inquadrato i termini della questione: "il vero problema della responsabilità è il problema dei limiti della responsabilità. Un giudizio di responsabilità è un giudizio sulla misura e sul grado della responsabilità stessa, ed esclude egualmente la responsabilità infinita e la responsabilità nulla". Cfr. Abbagnano, *Il giudizio di responsabilità nella morale e nel diritto*, in *Rivista di Filosofia*, 1957, n. 1, p. 33.

[84] Moore, *Law and Psychiatry. Rethinking the Relationship*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, p. 50.

6.1. **La "tirannia delle piccole decisioni"**

Il primo riguarda la responsabilità degli agenti economici per gli effetti dei loro comportamenti e richiede di esaminare il problema della frammentazione delle catene causali. L'interazione tra la globalizzazione economica e l'impiego delle più avanzate forme robotiche[85] acuisce, nell'ordine del mercato, due fenomeni non immuni da gravi rischi: la tendenza alla spersonalizzazione e all'anonimato dei suoi protagonisti e l'allungamento degli effetti dei loro comportamenti. Nel circuito economico planetario, completamente interconnesso, le decisioni degli operatori economici, prese in un determinato luogo o su una certa piazza d'affari, si ripercuotono su contesti geografici molto distanti[86]. Si allunga così la distanza tra l'azione e i suoi effetti. Di più. La catena causale si frammenta in una molteplicità di "microazioni che si sommano in modo tale che non è possibile imputare al singolo partecipante all'azione comune la totalità degli effetti prodotti"[87]. Si verifica, in altri termini, quella particolare situazione descritta da Kahn come "tirannia delle piccole decisioni"[88]. Tante decisioni di piccola portata, neutrali sotto il profilo morale, razionali e finanche giuridicamente lecite se prese singolarmente, determinano, cumulativamente, esiti negativi a danno di soggetti terzi, che non hanno preso parte alle operazioni di mercato. Questo, a ben vedere, è quello che si verifica con le nuove forme di *non-individual exploitation,* descritte da Wollner, in cui è difficile identificare il vólto dello sfruttatore, che scompare nell'anonimato o nell'interazione tra un pulviscolo di soggetti, nessuno dei quali completamente responsabile per gli effetti nocivi delle loro azioni. In queste condizioni, il modello individualistico della responsabilità fondato sulla colpa appare troppo debole. La sostanziale deresponsabilizzazione degli agenti di mercato e delle organizzazioni d'impresa[89] non è qui mitigata nemmeno dall'apparato san-

---

[85] Per descrivere questa interazione è stato coniato il neologismo "globotica" da Baldwin, *Rivoluzione globotica. Globalizzazione, robotica e futuro del lavoro*, trad. it. di Negro, Bologna, il Mulino, 2020.

[86] Emblematico, in questo senso, fu l'effetto negativo sulle condizioni di vita delle popolazioni povere dell'Asia e dell'Africa determinato, nel 2009, dall'incremento improvviso del prezzo dei cereali e del riso alla borsa merci di Chicago, a seguito di manovre speculative connesse all'emissione di derivati. Alcune operazioni poste in essere sulla borsa nordamericana, in sé lecite sul piano morale, hanno generato, nel breve periodo, conseguenze disastrose in altri continenti, in zone in cui l'alimentazione delle fasce povere della popolazione è tuttora basata sul consumo di riso. La speculazione di borsa, espressione della libertà degli agenti economici, ha prodotto in questo caso molti decessi per denutrizione, di cui gli operatori finanziari non si sono ritenuti responsabili, giacché non ricadeva nelle loro intenzioni la determinazione di quell'effetto collaterale di mercato. Cfr. Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, *cit.*, p. 58.

[87] Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, *cit.*, p. 60 ss.

[88] Kahn, *The Tyranny of Small Decisions: Market Failures, Imperfections, and the Limits of Economics*, in *Kyklos*, 1966, n. 19, pp. 23-47.

[89] La strategia di neutralizzazione della responsabilità, attuata di frequente dalle organizzazioni aziendali, è quella di allungare la distanza tra l'azione e le sue conseguenze "fino al punto oltre il quale non può spingersi il giudizio morale". Ciò avviene replicando lo schema tayloristico della catena di montaggio: suddividendo "il processo lavorativo in tanti sottoprocessi, così minuscoli da nascondere a chi a essi dedica la rilevanza morale di quel che sta facendo". In questo modo, il singolo non solo non conosce la realtà dell'intera catena "ma soprattutto non si ritiene responsabile di

zionatorio dello Stato, che si inceppa proprio per la difficoltà, sempre crescente, di individuare il colpevole.

6.2. **La "sindrome teleopatica"**

Il secondo àmbito riguarda la finanza, che tradizionalmente ha rappresentato e, per certi versi, ancora rappresenta uno strumento dotato di grandi potenzialità per il corretto funzionamento dei sistemi economici[90], ma che, negli ultimi decenni, in preda a spinte predatorie e iper-speculative, sembra aver smarrito le coordinate etiche.

A incidere su questo quadro complessivo è stata certamente la grande crisi economica del 2007-2008. Crisi "entropica"[91] che ha mostrato il lato oscuro di una realtà che ha ceduto al "principio della doppia moralità"[92]. E lo ha elevato a dogma. Nella convinzione che la scissione tra la moralità degli affari finanziari e la moralità della vita ordinaria – mondi diversi, con regole diverse, quando non addirittura antitetiche – fosse necessaria all'economia. Si è così consolidata la *communis opinio* secondo cui l'uomo di affari che aspira al successo deve assumere gli standard etici del giocatore di poker. Non certo quelli dell'uomo virtuoso. Poiché la sua professione postula l'inganno, la finzione, il bluff. In altri termini – come sostenne Albert Carr, pioniere della tesi della doppia moralità – il suo agire implica il rovesciamento della Regola aurea di evangelica memoria: "Fai agli altri quello che non vorresti che gli altri facessero a te"[93]. L'idea che è prevalsa sembra

---

quanto è generato dall'intero ciclo entro cui viene a collocarsi la sua azione", Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, *cit.*, pp. 67-68.

[90] Lo testimonia lo studio di Goetzmann, *Denaro. Come la finanza ha reso possibile la civiltà*, trad. it. di Peddis, Milano, il Saggiatore, 2017, che, ricostruendo le tappe che hanno segnato la storia della finanza su scala mondiale, ne mostra l'apporto positivo in termini di crescita, anche culturale, dei popoli.

[91] È possibile distinguere, nella storia della finanza, tra crisi dialettiche e crisi entropiche. Le prime originano da "un conflitto fondamentale che prende corpo, per svariate ragioni, in una determinata società, ma che contiene al proprio interno il potenziale e le forze del superamento". Rientra in questa categoria la grande crisi del 1929. Le seconde, invece, portano al "collasso il sistema per implosione, senza poterlo modificare. È questo il tipo di crisi che si verifica ogniqualvolta la società perde il senso del proprio incedere". Rientra in questa categoria la crisi del 2007-2008. La differenza tra i due modelli riguarda le strategie di uscita: a differenza di quanto accada per le crisi dialettiche, "non si esce dalla crisi entropica con aggiustamenti di natura tecnica o con provvedimenti solo di legge e regolamentari – pure necessari – ma affrontando di petto la questione del senso. E per questo c'è bisogno di un pensiero pensante – quello calcolante non è sufficiente – che sappia proporre alla società una direzione verso cui andare". Cfr. Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, *cit.*, p. 119.

[92] La cui più importante elaborazione risale al noto e controverso contributo di Carr, *Is Business Bluffing Ethical?*, in *Harvard Business Review*, 1968, n. 1, pp. 143-153. Sulla tesi di Carr e, più in generale, sul principio della doppia moralità nel campo della finanza cfr. Allhoff, *Business Bluffing Reconsidered*, in *Journal of Business Ethics*, 2003, vol. 45, n. 4, pp. 283-289.

[93] Così Carr, *Is Business Bluffing Ethical?*, in *Harvard Business Review*, 1968, n. 1, p. 146, che precisa il senso del suo argomentare: "La Regola aurea, per quanto abbia meriti come ideale per la società, non va bene come guida per gli affari. Per buona parte del suo tempo, l'uomo d'affari cerca di fare agli altri quello che egli spera gli altri non faranno mai a lui".

dunque quella di Milton Friedman: "C'è una sola responsabilità per l'impresa: usare le risorse a sua disposizione per incrementare i suoi profitti fintanto che essa rimane entro le regole del gioco, senza inganno e frode"[94]. Idea che Carr sembra condividere e portare fino alle estreme conseguenze. Dal suo punto di vista, infatti, le due sole bussole che devono guidare l'uomo che fa *business* sono il profitto e il rispetto formale delle leggi. Null'altro. Giacché "se qualcosa non è illegale in senso stretto ed è profittevole allora è eticamente obbligatorio che l'uomo d'affari lo realizzi"[95]. Per Carr, infatti, il *business man* è vincolato soltanto al rispetto della legalità formale. Non può quindi essere chiamato a integrare, con la sua condotta personale, standard di eticità che il legislatore stesso non ha inteso positivizzare nelle norme. Suona quasi beffarda, a questo proposito, la sua argomentazione con cui chiude il discorso: "se l'etica non è incorporata nelle leggi che gli uomini fanno, non ci si può aspettare che siano gli uomini d'affari a colmare la lacuna"[96]. L'accettazione del principio della *doppia moralità* ha rafforzato nella finanza la "sindrome teleopatica"[97] in virtù della quale, elevata a dogma la massimizzazione del profitto, la riflessione dell'*homo oeconomicus* non deve oltrepassare il problema dell'ottimizzazione dei mezzi per raggiungere questo fine, non postulando alcuna possibile relazione tra il suo interesse e il bene comune. Gli scandali finanziari degli ultimi anni e le gravi ricadute che hanno avuto sulle istituzioni politiche e sulla vita di milioni di persone testimoniano la debolezza di quest'approccio e mostrano la necessità di una inversione di rotta[98]. Dalla crisi di una finanza predatoria può e deve sorgere un rinnovato senso di responsabilità che, riallacciando i fili sconnessi tra affari ed etica, possa portare al superamento del principio della

---

[94] Friedman, *Capitalismo e libertà*, trad. it. di Pavetto, Firenze, Edizioni Studio Tesi, 1967, p. 109.

[95] Carr, *Is Business Bluffing Ethical?*, in *Harvard Business Review*, 1968, n. 1, p. 144.

[96] *Ivi*, p. 152. "Duplice l'aporia che si cela in tale affermazione – scrive Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, *cit.*, – per un verso, essa porta a concludere che le imprese non sono parte della società in cui operano e da cui traggono vantaggio e pertanto non sono tenute a tener dietro al cambiamento delle norme etiche che sempre avviene nel corso del tempo […]. Per l'altro verso, la tesi secondo cui le leggi in vigore già rifletterebbero i canoni morali prevalenti nella società – e dunque il rispetto di quelle già sussumerebbe il rispetto di questi – non tiene conto del fatto che – come sappiamo già dai tempi di Hobbes – "*auctoritas, non veritas, facit legem*" (l'autorità, non la verità, fa la legge). Quanto a dire che sono i poteri costituiti che sempre esercitano un'influenza, a volte determinante, nel processo di legificazione. E non si potrà certo sostenere che banche e imprese non rappresentino uno di questi poteri".

[97] Cfr. Goodpaster, *Conscience and Corporate Culture*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

[98] Su cui acutamente riflette Magatti, *Cambio di paradigma. Uscire dalla crisi pensando al futuro*, Feltrinelli, Milano, 2017, auspicando, per superare la crisi presente, una rivitalizzazione del rapporto tra economia e società che il neoliberalismo, con le sue politiche, ha contribuito a destrutturare. Un efficace ritratto della crisi del capitalismo, un documentato lavoro di ricognizione delle sue cause strutturali e delle sue epifanie – crisi economica ed ecologica, su tutte – è offerto da Gallino, *Una civiltà in crisi. Contraddizioni del capitalismo*, Torino, Einaudi, 2023, che approfondisce e porta a compimento le riflessioni già svolte in Id., *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011.

doppia morale e alla nascita di un *humanistic management*[99] in grado di concepire la ricerca del profitto come realtà non scissa dalla giustizia sociale e dalla tutela della persona. Occorrono nuovi codici etici che additino obiettivi di eccellenza morale e, al contempo, gestionale. Si avverte l'urgenza di itinerari formativi che tengano conto, nell'educazione "alla responsabilità e alla creazione di valore economico"[100], anche del patrimonio "delle qualità di *eudaimonia* e di empatia enunciate nell'*Etica nicomachea* di Aristotele e nella *Teoria dei sentimenti morali* di Adam Smith"[101]. Ma che restino saldamente ancorati alla realtà, che eludano la trappola dei richiami paternalistici e dell'astrattezza, che siano capaci di produrre risultati concreti nella vita delle organizzazioni economiche. Ciò implica un cambio di mentalità. Per i *manager*, soprattutto. Ma anche, a un livello diverso, degli economisti, la cui funzione andrebbe ripensata, sottratta al cono d'ombra della pura asetticità morale, del mero calcolo di varianti matematiche, ed orientata, con uno sforzo fattivo, al miglioramento delle politiche economiche e delle regole del gioco[102].

6.3. **L'impresa civile**

Le considerazioni appena svolte consentono di introdurre il terzo àmbito entro cui valutare l'idea di una responsabilità che superi la logica dell'*accountability* e intercetti lo spirito della cura. Si tratta dell'incidenza sul tessuto politico e sociale dell'attività di impresa. E, in particolare, del transito dalla *Corporate Social Responsibility* (CSR) – nata in America come sostegno alle società di capitali, asse portante dell'economia di mercato, e poi diffusa in tutto il mondo – al modello dell'"impresa civilmente responsabile"[103], più complessa ma al contempo con obiettivi molto più ambiziosi.

La quarta Rivoluzione industriale, mutando completamente il paesaggio sociale ed economico, spinge infatti a ricalibrare anche la dimensione politica dell'agire imprenditoriale. "Già oggi, e sempre più nel prossimo futuro – sottolinea, a questo proposito, Zamagni – all'impresa si chiederà non solo di produrre ricchezza in modo socialmente accettabile ed ecologicamente sostenibile, ma anche di concorrere, assieme allo Stato e ai soggetti della società civile organizzata, a ridi-

---

[99] Cfr. sul punto Pirson, *Humanistic Management: Protecting Dignity and Promoting Well-Being*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

[100] Griffiths, Lucas, *L'economia del valore. La nuova sfida del capitalismo moderno*, trad. it. di Rossini, Milano, Mondadori, 2021, p. 231.

[101] *Ibidem*.

[102] A questo proposito, risuonano attuali le riflessioni sulla funzione dell'economista, svolte nella maturità da Luigi Einaudi: "Dopo aver lungamente creduto anche io che ufficio dell'economista non fosse di porre limiti al legislatore, bensì quello di ricordare come qualunque sia il fine perseguito dal politico, i mezzi adoperati debbono essere sufficienti e congrui, oggi dubito e forse finirò col concludere che l'economista non possa distinguere il suo ufficio di critico dei mezzi da quello di dichiaratore dei fini; che lo studio dei fini è altrettanto importante di quello dei mezzi, al quale gli economisti si restringono". Cfr. Einaudi, *Presentazione*, in Bresciani Turroni, *Introduzione alla politica economica*, Torino, Einaudi, 1942, pp. 15-16.

[103] Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, *cit.*, pp. 73-114.

segnare l'assetto economico istituzionale ereditato dal recente passato"[104]. Non è più soltanto questione di adesione ai canoni della legalità. E, conseguentemente, di rispetto delle regole del gioco: da quelle relative al mercato del lavoro a quelle che strutturano il sistema fiscale, da quelle del welfare a quelle del sistema bancario. C'è qualcosa di più profondo che sempre più si richiede all'impresa: quello di essere protagonista non solo del mercato ma all'interno della comunità sociale. Un attore sociale, dunque, in grado di volgere il suo sguardo all'umano nella sua interezza, e, quindi, pensare allo sviluppo non solo del tessuto economico ma della persona stessa[105]. La svolta, racchiusa nel passaggio dalla *Corporate Social Responsibility*[106] all'impresa civilmente responsabile, implica la rivitalizzazione della *corporate political activity*. Non basta più che l'impresa renda democratica la sua *governance* attuando lo *stakeholder management*[107]. La sua responsabilità si deve estendere nella direzione della *stakeholder democracy*[108]. Essa deve, in proporzione alla sua grandezza e alle sue capacità, "contribuire, assieme ad altri enti, a rendere più democratico l'ordine del mercato"[109], partecipando alla creazione di un *global market law* che incorpori la tutela dei diritti umani, la promozione del bene comune, il rifiuto dello sfruttamento della natura. Individuare le forme organizzative attraverso cui realizzare questo obiettivo non è semplice. Si tratta naturalmente di un processo graduale, di cui tuttavia, negli ultimi anni, si intravedono segnali interessanti[110]: dalle *B Corporation* (*Benefit Corporation*) alle

---

[104] *Ivi*, p. 75.

[105] Cfr. Felice, *Istituzioni, persona e mercato. La persona nel contesto del liberalismo e delle regole*, Soveria Manelli, Rubbettino, 2013.

[106] La quale, peraltro, risulta vivere da alcuni anni una forte crisi di legittimazione, come ricordano Porter e Kramer in un noto saggio: "Negli ultimi anni le imprese sono state viste sempre più dalle pubbliche amministrazioni e dall'opinione pubblica come una delle principali cause dei problemi sociali, ambientali ed economici. Più hanno preso a farsi carico della responsabilità sociale, più sono state incolpate delle carenze della società. La legittimazione del business è scesa a livelli che non hanno precedente nella storia recente". Per cercare di superare questa crisi, secondo i due studiosi "le imprese devono attivarsi in modo da riconciliare business e società, successo economico e progresso sociale. Mettere al centro degli obiettivi il valore condiviso potrà dare origine a una nuova ondata di innovazione e crescita della produttività, ridisegnerà il capitalismo, ridarà piena legittimazione al mondo del business nell'economia globale". Cfr. Porter, Kramer, *Creating Shared Value*, in *Harvard Business Review*, 2011, n. 1-2. Sulla crisi della CSR e sulla necessità di pensare a un cambio di paradigma nel settore della *Business Ethics*, cfr. Punzi, *Conviene, all'impresa che segue il profitto, agire in modo responsabile?*, in Ciaramelli, Menga (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto, all'etica e alla politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 367-386.

[107] Cfr. Freeman, *Stakeholder Management: Framework and Philosophy*, in Dmytriyev, Freeman (eds), *R. Edward Freeman's Selected Works on Stakeholder Theory and Business Ethics*, Cham, Springer, 2023.

[108] S. Zamagni, *Responsabili. Come civilizzare il mercato*, *cit.*, p. 105: "L'impresa che opta per la responsabilità civile è quella che si adopera per intervenire sul fine stesso dell'agentività economica mirando alla democratizzazione del mercato".

[109] *Ibidem*.

[110] Espressiva di questa tendenza è la Direttiva dell'Unione Europea 2014/95/UE (recepita dal d.lgs. n. 254/2016) che impone alle società quotate, alle banche e alle assicurazioni, di pubblicare la cd. "Dichiarazione consolidata di carattere non finanziario", attraverso cui dar conto delle

Community Interest Companies, dalla diffusione del *social lending* al *crowdfunding*. Va in questa direzione anche la nascita, nell'ultimo decennio, di forme ibride tra imprese capitalistiche tradizionali ed enti del terzo settore che coniugano in maniera sistematica scopi sociali e profitto[111].

Questo processo apre sentieri inesplorati per la *business ethics*[112]. Le restituisce centralità. La sottrae alla morsa di alcune visioni passate che la reputavano una risorsa, marginale, per certi versi, residuale[113]. La proietta, mediante il *Triple Bottom-Line Approach*, verso ulteriori *target* di sostenibilità. La rende una risorsa per l'impresa, utile a invigorire la struttura, la reputazione, la capacità di creare valore[114]. A trasformarla in "un sistema vivente"[115]. Un sistema – come sostengono Griffiths e Lucas[116] – retto da cinque principi fondamentali: la "considerazione dell'altro"[117], che implica un notevole sforzo empatico nella comprensione degli interessi e dei bisogni degli *stakeholder* e dell'intera società; la "cooperazione", come modalità di "partecipazione dei dipendenti al processo decisionale alla redditività e al servizio ai clienti, compresa la rilevazione del feedback"[118]; l'idea di moneta "come libertà incapsulata"[119], non quindi come "una sostanza immateriale inerte, ma lo strumento per esercitare la libertà di scelta nel soddisfare i desideri e i bisogni legati alle preferenze dei consumatori"[120]; una visione "*non-privative*"[121] dell'impresa, vista non come un bene esclusivo dei proprietari ma come una comunità cooperativa, che include, insieme agli azionisti, una platea più ampia di sostenitori (*constituency*) formata da tutti gli stakeholder, ognuno dei quali partecipa in un modo o nell'altro alla creazione del "valore economico"[122] di un'i-

---

politiche svolte in favore dell'ambiente e della cultura, della promozione e del rispetto dei diritti umani, della lotta alla corruzione.

111 Su questi nuovi modelli cfr. O'higgins, Zsolnai, *Progressive Business Models. Creating Sustainable and Pro-Social Enterprise*, London, Palgrave Macmillan, 2018.

112 Lo sottolineano Rusconi, Signori, *Etica e impresa*, in Ballucchi, Furlotti (a cura di), *La responsabilità sociale delle imprese: un percorso verso uno sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 77-108; Mordacci, *Etica e impresa*, in Fabris (a cura di), *Etiche applicate*, Roma, Carocci, 2018, pp. 199-207.

113 Lo mette in luce Bellino, *Critica della ragione economica. La ragionevolezza dell'etica*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 264.

114 Valore che ha sempre più una fisionomia multi-livello, in cui convergono, oltre al valore economico, quello sociale e ambientale. In altri termini, come sottolineano Lanza, Calcaterra, Perrini, *Etica, finanza e valore d'impresa*, Milano, Egea, 2001, il "contributo dell'impresa al benessere e allo sviluppo della collettività, che si raggiunge espletando correttamente la funzione di istituto economico-sociale".

115 Mercati, *L'impresa come sistema vivente. Una nuova visione per creare valore e proteggere il futuro*, Sansepolcro, Aboca Editore, 2020, pp. 83-84.

116 Cfr. Griffiths, Lucas, *L'economia del valore. La nuova sfida del capitalismo moderno*, trad. it. di Rossini, Milano, Mondadori, 2021, pp. 229-251.

117 Ivi, p. 229.

118 *Ibidem*.

119 *Ibidem*.

120 *Ivi*, p. 230.

121 *Ibidem*.

122 *Ibidem*.

niziativa imprenditoriale; il principio di "indeterminazione dei risultati"[123] che, in ragione dell'incertezza che caratterizza la vita economica, induce a conferire importanza all'attività di pianificazione finanziaria e di valutazione e gestione del rischio.

7. **La cura, oltre la *compliance***

Uno sguardo d'insieme all'itinerario evolutivo dei modelli di responsabilità sociale d'impresa testimonia il ruolo propulsivo assunto dagli strumenti di *compliance* nell'assicurare la conformità agli standard normativi. Il rispetto del principio di legalità ha costituito e ancora costituisce, da questo punto di vista, un baluardo invalicabile per ogni attività economica. Anche in questo campo, tuttavia, l'avvento della quarta Rivoluzione industriale pone questioni inedite, lasciando trasparire i limiti dell'osservanza formale della legge[124] da parte dell'impresa, con specifico riferimento all'estensione della responsabilità.

La *compliance*, infatti, individuando condotte, stabilendo procedure di controllo e predisponendo meccanismi sanzionatori, si rivela inadatta quando il fenomeno che intende contrastare non coincide con la violazione immediatamente riconoscibile di una prescrizione, bensì emerge dalla combinazione di pratiche, incentivi, procedure e assetti organizzativi formalmente leciti.

È questo, in altri termini, quello che accade con le forme strutturali di sfruttamento[125], non direttamente riconducibili alla condotta intenzionale di un determinato soggetto. Qui l'appello alla responsabilità dell'impresa, fondato sulla mera imputabilità, appare debole. Un'azienda, infatti, può aderire formalmente ad ogni prescrizione normativa e, cionondimeno, predisporre ambienti di lavoro dai quali germoglia lo sfruttamento. La legalità, dunque, è condizione necessaria ma non sufficiente. Rappresenta la base su cui edificare una responsabilità più ampia, capace di guardare alle conseguenze concrete delle decisioni manageriali e alle condizioni strutturali entro le quali esse producono i loro effetti. Ecco perché è necessario superare la logica della *compliance*. Si tratta ovviamente di un'*Aufhebung,* di un superamento conservativo, che non postula il suo abbandono ma il suo perfezionamento nell'alveo dell'etica della cura.

Il cambiamento auspicato è evidente. La responsabilità d'impresa si arricchisce di venature preventive. L'etica, infatti, non interviene quando la lesione della

---

[123] *Ibidem*.

[124] Interessante, sul tema, il punto di vista di Rhodes, *The Ethics of Organizational Ethics*, in *Organization Studies*, 2023, n. 3, pp. 497-514, il quale osserva come il contesto socio-economico attuale imponga di superare una concezione della responsabilità limitata alla mera conformità normativa. Egli mette in discussione l'idea secondo cui l'etica organizzativa possa essere ridotta a regole, codici, procedure e *compliance*. Allo stesso tempo, tuttavia, critica anche la soluzione opposta: affidarsi esclusivamente alla sensibilità morale dei singoli agenti. Entrambi gli approcci, secondo Rhodes, sono riduzionistici. Né la *compliance* né la pura etica interpersonale sono sufficienti: entrambe, del resto, sono epifanie, certamente imperfette, di una responsabilità etica originaria verso l'Altro, secondo l'intuizione di Lévinas.

[125] Riprendendo la diagnosi di Wollner, *Anonymous exploitation: non-individual, non-agential and structural*, *cit.*, p. 154.

dignità umana si è prodotta. Si interroga, piuttosto, su come evitarla. La cura, in questa prospettiva, non deve essere intesa in senso paternalistico. Non coincide con la benevolenza del datore di lavoro. Né può essere appiattita sulle politiche di welfare aziendale, per quanto queste ultime integrino un pilastro della responsabilità sociale dell'impresa. Al contrario, addita una mentalità, designa una modalità di governo dell'azienda, orientata a riconoscere, prevenire e correggere quelle condizioni di vulnerabilità, dipendenza e asimmetria di potere che possono essere convertite in occasioni di sfruttamento. Essa, pertanto, investe le condizioni nelle quali il lavoro viene prestato: i tempi, i ritmi, la distribuzione dei carichi, i margini di autonomia, i sistemi di valutazione, la trasparenza delle decisioni datoriali.

La cura immette, nei circuiti aziendali, l'attenzione alla vulnerabilità. E la trasforma in risorsa. La elegge a bussola, a criterio guida della *governance*[126]. Al punto che ridisegna la funzione manageriale, imponendo a coloro che svolgono incarichi direttivi di tenere in asse l'efficienza del processo produttivo con la qualità della vita dei lavoratori.

[126] Sul punto si rimanda a Arnold, Ross, *Care in Management: A Review and Justification of an Organizational Value*, in *Business Ethics Quarterly*, 2023, n. 3, pp. 617-654, i quali elevano la categoria della cura a valore organizzativo e ne offrono una giustificazione normativa in àmbito manageriale.

Sulla nozione giuslavoristica di sfruttamento*

Madia D'Onghia

Sommario: 1. Premessa. – 2. La definizione di sfruttamento lavorativo nell'ordinamento sovranazionale e il concetto di *forced labour* nell'interpretazione giudiziaria. – 3. La definizione nell'ordinamento europeo a partire dalla Direttiva 2009/52/CE. – 4. La definizione nel diritto interno: l'art. 603-*bis* c.p. – 4.1. L'interpretazione giurisprudenziale e l'ambito applicativo della nozione penalistica di sfruttamento lavorativo. – 5. La dimensione strutturale del fenomeno. – 6. I limiti, sostanziali e processuali, del diritto penale. – 7. Lo sfruttamento lavorativo e le politiche migratorie: lo stato di bisogno come condizione istituzionalmente prodotta. – 8. L'importanza di un approccio multidimensionale e la costruzione di una nozione generale di sfruttamento lavorativo.

1. Premessa

Lo sfruttamento lavorativo costituisce una categoria tanto ricorrente nel linguaggio pubblico e giuridico quanto difficile da delimitare con precisione. Il termine è impiegato per descrivere situazioni profondamente differenti: dal lavoro forzato e dalle forme più gravi di assoggettamento della persona sino alla violazione, anche reiterata e sistematica, delle condizioni economiche e normative stabilite dalla legge e dalla contrattazione collettiva. A questa pluralità di fenomeni non corrisponde, tuttavia, una nozione giuridica unitaria, capace di individuare con sufficiente chiarezza il confine tra mera irregolarità del rapporto, grave compressione dei diritti del lavoratore e autentico sfruttamento.

La difficoltà non è soltanto terminologica. Essa deriva dalla natura inevitabilmente relazionale e valutativa del concetto, che presuppone un giudizio sul modo in cui una parte trae vantaggio dalla condizione di debolezza dell'altra e sulla misura oltre la quale tale vantaggio diviene giuridicamente e socialmente inaccettabile. Definire una situazione come sfruttamento significa, dunque, selezionare i beni e gli interessi ritenuti meritevoli di tutela, stabilire quali squilibri possano essere tollerati nell'organizzazione produttiva e individuare il livello minimo di diritti al di sotto del quale il lavoro cessa di essere dignitoso.

La stessa riflessione teorica mostra, del resto, come il termine sia stato storicamente investito di significati differenti. Nella lettura marxiana, lo sfruttamento è elemento strutturale del modo di produzione capitalistico e consiste nell'appropriazione, da parte del titolare dei mezzi di produzione, del valore eccedente quello restituito al lavoratore sotto forma di salario[1]. In una diversa prospettiva,

---

* Il presente contributo sviluppa e rielabora, alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale e degli esiti della ricerca PRIN *EXPLOIT*, alcune riflessioni già svolte in D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 55 ss.

[1] Si veda il Libro primo de *Il Capitale* di Marx, Torino, Unione tipografica-editrice, 1974: "Questo incremento, cioè questa eccedenza sul valore originale, io lo chiamo – plusvalore (*surplus*

lo sfruttamento può essere ricondotto alla fisiologica asimmetria di potere che caratterizza il rapporto di lavoro, nel quale l'interesse dell'impresa alla riduzione dei costi incontra la necessità di proteggere la persona che presta la propria attività in una posizione di dipendenza economica e organizzativa. In tal senso, un autorevole giuslavorista ha rilevato che, nell'assetto "politico-giuridico della società contemporanea, fondato su principi di libertà e uguaglianza dei suoi soggetti, la sostanziale diversità di forze tra capitale e lavoro genera […] fenomeni di oppressione e sfruttamento delle categorie lavoratrici. Infatti la possibilità di chi investe mezzi finanziari nell'espletamento di attività imprenditoriali di conseguire un maggior utile deriva anche dalla dimensione dei costi, tra i quali le spese dirette e indirette per l'utilizzazione della forza lavoro sono caratterizzate da elasticità e/o comprimibilità"[2].

Ma nessuna delle due prospettive può essere assunta isolatamente come definizione giuridica. La prima rischierebbe di identificare lo sfruttamento con ogni rapporto di lavoro inserito in un'organizzazione capitalistica; la seconda potrebbe, al contrario, finire per normalizzare squilibri e compressioni dei diritti considerandoli componenti inevitabili dello scambio contrattuale. Soprattutto, una lettura esclusivamente economica non coglierebbe la pluralità dei beni coinvolti: non solo la retribuzione, ma anche il tempo, la salute, la sicurezza, la libertà, l'autodeterminazione e, in definitiva, la dignità della persona che lavora.

Il riferimento a questa contrapposizione ideologica, in un chiaro eccesso di semplificazione, intende solo evidenziare, per un verso, la difficoltà di condensare la nozione di sfruttamento del lavoro in una definizione univoca e, per altro verso, la sua permeabilità a posizioni ideologiche e culturali. Utilizzando le parole della filosofa Delphy, "nominare una situazione di 'sfruttamento' significa valutarla in termini non solo morali e politici, ma anzitutto cognitivi"[3], senza alcuna oggettività.

Di conseguenza, definizioni teoriche e regolazioni normative di questo fenomeno vanno sempre lette alla luce dei rapporti di forza, mutevoli storicamente, tra le parti: "ci saranno sempre tante concezioni antagoniste di sfruttamento quante saranno le teorie sugli obblighi che legano le persone in nome di un giusto trattamento"[4].

La nozione di sfruttamento appare, pertanto, permeabile ai differenti modelli culturali e alle concezioni della giustizia che orientano l'interprete. Come è stato osservato, qualificare una situazione come sfruttamento implica già un'operazione cognitiva e valutativa, poiché presuppone l'individuazione degli obblighi che

---

value)" (p. 242); e ancora: "[…] il saggio del plusvalore è l'esatta espressione del grado di sfruttamento della forza lavoro da parte del capitale, ossia del grado di sfruttamento dell'operaio da parte del capitalista" (p. 318).

[2] Scognamiglio, voce *Lavoro subordinato I*, in *EGT*, XVIII, 1990, 1 ss., spec. p. 3.

[3] Delphy, *Per una teoria generale dello sfruttamento. Forme contemporanee di estorsione del lavoro*, Verona, Ombre Corte, 2020, p. 81.

[4] Arneson, *Exploitation*, in Becker (a cura di), *Encyclopedia of Ethics*, New York, Garland, 1992, p. 350 ss.; Id., *Exploitation, Domination, Competitive Markets, and Unfair Division*, in *The Southern Journal of Philosophy*, 2016, 54, n. 1, p. 9 ss.

devono regolare una relazione e delle condizioni alle quali lo scambio può ritenersi equo. Anche le definizioni normative risentono, inevitabilmente, dei rapporti di forza e delle priorità politiche proprie del contesto storico nel quale vengono elaborate.

La frammentarietà del quadro regolativo riflette tale complessità. Nel diritto sovranazionale, europeo e interno, lo sfruttamento lavorativo emerge all'interno di discipline diverse – il lavoro forzato, la tratta di persone, l'immigrazione irregolare, l'intermediazione illecita di manodopera, la sicurezza sul lavoro e, più recentemente, la regolazione delle catene di fornitura – senza tradursi in una categoria generale e pienamente autonoma. Il diritto penale, in particolare, ne individua le manifestazioni più gravi, ma non sembra in grado, da solo, di esaurire una realtà che si produce anche attraverso rapporti formalmente regolari, assetti organizzativi, pratiche di mercato e condizioni di vulnerabilità costruite o aggravate dalle politiche pubbliche.

Muovendo da questa consapevolezza, appare opportuno interrogarsi sul contributo che il diritto del lavoro può offrire alla costruzione di una nozione di sfruttamento capace di andare oltre la sola dimensione penalistica. Del resto, come ha efficacemente osservato Alain Supiot, la funzione storica del diritto del lavoro è stata quella di introdurre limiti giuridici all'esercizio del potere economico sul lavoro umano, sottraendo quest'ultimo alla logica della mera mercificazione e riconoscendolo quale espressione della persona[5]. In questa prospettiva, il tema dello sfruttamento non rappresenta un settore speciale del diritto del lavoro, ma investe la sua stessa ragion d'essere: individuare il punto oltre il quale l'utilizzazione della prestazione lavorativa cessa di essere compatibile con i principi di dignità, libertà ed eguaglianza che fondano l'ordinamento costituzionale e sovranazionale.

L'indagine seguirà un percorso che muove dalle definizioni offerte dai diversi livelli dell'ordinamento per verificare se, al di là della loro eterogeneità, sia possibile ricavarne gli elementi comuni e costruire una categoria giuslavoristica autonoma. L'obiettivo non è quello di ricondurre a unità fattispecie che conservano una propria specificità – quali la schiavitù, la servitù, la tratta e il lavoro forzato –, né di trasformare ogni violazione della disciplina lavoristica in una forma di sfruttamento. Si tratta, piuttosto, di verificare se, muovendo dalla funzione protettiva del diritto del lavoro e dal principio di dignità, sia possibile individuare gli elementi di una categoria giuslavoristica autonoma dello sfruttamento lavorativo, capace di cogliere tanto le condotte individuali quanto i fattori strutturali e istituzionali che rendono possibile l'appropriazione sproporzionata del valore del lavoro e la compromissione dei diritti fondamentali della persona.

---

[5] Cfr. Supiot, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, 1994; Id., *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Seuil, Paris, 2005 (trad. it. *Homo juridicus. Saggio sulla funzione antropologica del diritto*, Milano, Bruno Mondadori, 2006); Id., *Lo spirito di Filadelfia. La giustizia sociale di fronte al mercato totale*, Milano, Etas, 2011.

2. La definizione di sfruttamento lavorativo nell'ordinamento sovranazionale e il concetto di *forced labour* nell'interpretazione giudiziaria

Partendo dall'ordinamento sovranazionale, da una rapida ricognizione della normativa emerge come il concetto di sfruttamento, pur utilizzato in relazione a svariati contesti, non sia stato mai effettivamente definito: non solo manca una definizione di 'sfruttamento lavorativo', ma anche del concetto stesso di sfruttamento.

L'assenza di una definizione normativa minima è particolarmente evidente nella produzione normativa dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), il cui scopo è la promozione del lavoro dignitoso e della tutela dei diritti sociali fondamentali a livello globale. Se ci si addentra all'interno della sua vasta produzione normativa alla ricerca del termine 'sfruttamento', su 191 Convenzioni, duecentootto Raccomandazioni e sei Protocolli, la parola 'sfruttamento' figura in sole sette Convenzioni e sei Raccomandazioni, perlopiù nel senso di sfruttamento di risorse naturali o di sfruttamento sessuale, mentre solo in quattro testi il termine è utilizzato in relazione alla prestazione lavorativa.

Di contro, una particolare attenzione è dedicata al concetto di *forced labour*. Il divieto di lavoro forzato fu sancito in uno dei primissimi interventi normativi dell'ILO, la Convenzione n. 29 del 1930, in cui si fornisce una sua prima definizione nel panorama legislativo internazionale. L'art. 2, paragrafo 1 della Convenzione 29, definisce il lavoro forzato o obbligatorio "ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente". Tale definizione ha il proprio nucleo costitutivo nella coercizione allo svolgimento della prestazione, fondata sugli elementi della minaccia della punizione e della non accettazione volontaria della prestazione, esplicativi degli aggettivi 'forzato' e 'obbligatorio' posti accanto al termine 'lavoro'.

La proibizione del lavoro forzato, o reso in condizioni di schiavitù o servili, costituisce, poi, uno dei c.d. *core labour standards*, fissati nella Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro del 1998, oltre alla libertà di associazione e al diritto di contrattazione collettiva, al divieto del lavoro minorile e al divieto di discriminazione in materia di impiego e professione[6].

Il concetto di lavoro forzato, nel corso del tempo, è stato oggetto di interpretazioni estensive, sia da parte della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), sia da parte della stessa ILO. In particolare, la Corte EDU ha utilizzato

---

[6] Negli anni successivi l'ILO ha posto i *core labour standards* come obiettivo principale della "Agenda del Lavoro Dignitoso" (ILO *Decent Work* Agenda) del 1999 e li ha successivamente declinati in dieci diritti sostanziali, quali il diritto al libero accesso alle opportunità di lavoro; il diritto a redditi adeguati; il diritto ad un orario di lavoro dignitoso che permetta di combinare lavoro, famiglia e vita personale; il diritto alla stabilità e alla sicurezza del posto di lavoro; il rispetto delle pari opportunità e il diritto al trattamento sul lavoro scevro da discriminazioni di genere; il diritto a un ambiente di lavoro sicuro; il diritto alla sicurezza sociale e, infine, il diritto alla rappresentanza sindacale per promuovere il dialogo sociale, tra datori di lavoro e lavoratori.

la definizione della Convenzione 29 per colmare le lacune definitorie dell'art. 4, paragrafo 2 della CEDU.

Vale la pena qui ricordare il caso *Chowdury e altri c. Grecia* (30 marzo 2017)[7], in cui la Corte EDU ha fatto applicazione per la prima volta dell'art. 4 CEDU a fronte di una vicenda di sfruttamento lavorativo che vedeva coinvolti alcuni braccianti stranieri nelle campagne della Grecia. I fatti della vicenda vertevano sull'impiego irregolare di 42 cittadini bengalesi nella raccolta delle fragole nella regione della Manolada nel Peloponneso, reclutati ad Atene con l'inganno, mediante la promessa di un lavoro ben retribuito e la regolarizzazione delle loro posizioni giuridiche all'interno del territorio. Nella realtà, tuttavia, l'impiego si era sostanziato in turni di lavoro ben più lunghi, condotti sotto il costante controllo di guardie armate private, senza alcuna retribuzione, a eccezione di piccole somme, appena sufficienti alla sopravvivenza in condizioni di estremo degrado. Le proteste e gli scioperi dei lavoratori contro la propria condizione furono sedati con atti violenti e repressivi dai loro sorveglianti; alcuni lavoratori rimasero feriti. I lavoratori denunciarono il proprio sfruttamento all'Autorità Giudiziaria greca; la denuncia portò a un processo per tratta di persone, conclusosi con il riconoscimento della responsabilità penale dei datori di lavoro solo per gli atti di violenza. L'accusa di tratta di persone, invece, fu respinta dai giudici in ragione del fatto che i lavoratori avevano accettato spontaneamente le condizioni di lavoro loro proposte, senza che i datori li avessero forzati in alcun modo e avevano mantenuto la libertà di spostarsi sul territorio e addirittura di lasciare il posto di lavoro, tanto che a un certo punto gli stessi si erano opposti alle intimazioni dei datori di lasciare la fattoria e il lavoro, perché bisognosi di quell'impiego. Al termine della vicenda giurisdizionale, i lavoratori adirono la Corte EDU, lamentando la violazione dell'art. 4, paragrafo 2 CEDU. La Corte accolse il ricorso, condannando la Grecia per la violazione della medesima norma e qualificando lo sfruttamento subìto dalle vittime come tratta di persone e lavoro forzato.

L'importanza della pronuncia è particolarmente apprezzabile, soprattutto perché la Corte affronta il tema del consenso in relazione al lavoro forzato. Se nelle precedenti sentenze aveva ritenuto che l'accettazione volontaria e spontanea di condizioni lavorative sfavorevoli fosse un elemento idoneo a escludere l'obbligatorietà della prestazione lavorativa, nel caso *Chowdury* la Corte EDU precisa che il consenso a prestare l'attività lavorativa assume un "valore relativo e contestuale", deve, cioè, essere valutato alla luce delle circostanze del caso di specie. Nella valutazione del contesto, la Corte valorizza la 'vulnerabilità' dei braccianti derivante dal loro *status* giuridico irregolare sul territorio, che avrebbe invalidato la genuinità del consenso speso dagli stessi nell'accettazione della prestazione e nel proseguimento della stessa. La valorizzazione della vulnerabilità delle vittime viene considerata un elemento neutralizzante il consenso allo svolgimento della

---

[7] Cfr. Corcione, *Nuove forme di schiavitù al vaglio della Corte europea dei diritti umani: lo sfruttamento dei braccianti nel caso* Chowdury, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, II, n. 2, p. 516 ss.

prestazione, alla luce della valutazione del contesto in cui lo stesso è stato speso, ossia della mancanza di valide ed effettive alternative[8].

Quanto all'interpretazione estensiva del concetto di *forced labour* da parte dell'ILO, si è evidenziato come la coercizione sulla vittima possa essere esercitata tanto nella fase iniziale del reclutamento quanto in un secondo momento, durante l'esecuzione della prestazione lavorativa, facendo rientrare nell'accezione di lavoro forzato anche quelle situazioni in cui la persona si è resa disponibile al lavoro, in un primo momento, volontariamente ma successivamente non è stata più in grado di sottrarvisi, trovandosi a lavorare contro la propria volontà[9].

Nel 2005, poi, l'ILO ha elaborato delle Linee Guida legislative relative al concetto di *forced labour*, in cui sono riportati sei differenti indicatori della sussistenza di lavoro forzato, fra i quali il mancato pagamento della prestazione effettuata o la retribuzione di un salario al di sotto dei limiti minimi sindacali. Quindi, l'ILO adotta un'interpretazione estensiva del concetto di punizione, includendovi non solo metodi coercitivi più cogenti, come la violenza (o la minaccia di violenza) fisica, ma anche più blandi, come la minaccia di non corresponsione del salario, di licenziamento, di non restituzione dei documenti e, in caso di migranti irregolari sul territorio, di denuncia alle autorità. L'interpretazione di *forced labour* tende, dunque, a dilatarsi verso un'accezione ampia del concetto, non più limitato alla tradizionale ipotesi di lavoro imposto con la violenza o altri metodi coercitivi, ma comprensivo di tutte quelle condizioni di lavoro in cui non sono rispettati i livelli minimi di tutela dei diritti fondamentali[10]. Tale lettura estensiva del *forced labour* finisce per configurarlo come un '*umbrella term*'[11] sotto cui ricondurre una serie di violazioni in ambito lavorativo tra loro molto varie e distanti per gravità, tra cui anche lo sfruttamento lavorativo.

Ma v'è di più. Il Protocollo n. 29 del 2014[12], integrativo della citata Convenzione 29, riconosce espressamente che "sono cambiati il contesto e le forme del lavoro forzato o obbligatorio" (considerando n. 8) e che un numero sempre maggiore di lavoratori, specie quelli appartenenti a gruppi più vulnerabili, come i migranti, si trovano in tale stato all'interno di settori dell'economia privata.

---

[8] Per un commento alla pronuncia v. Russo, *Lo sfruttamento del lavoro negli stati membri del consiglio d'Europa: una riflessione a margine del caso* Chowdury, in *RDI*, 2017, n. 3, p. 834 ss. e Galluccio, *Tratta di persone e sfruttamento lavorativo: a Strasburgo si fa sul serio*, in *RIDPP*, 2017, n. 3, p. 1196 ss.

[9] Ilo, Walk free, OIM, *Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage*, Geneva, 2017, reperibile al sito: *https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_854733.pdf*.

[10] Per un approfondimento si rinvia a Starita, *Il divieto di lavoro forzato nel diritto internazionale*, in Beria di Argentine (a cura di), *Impresa, mercato e lavoro schiavistico: alla ricerca di regole efficaci*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 81 ss.

[11] Weatherburn, *Labour Exploitation in Human Trafficking Law*, Cambridge, Intersentia, 2021, p. 73.

[12] Ilo, *Protocollo relativo alla convenzione sul lavoro forzato del 1930*, n. 29 del 2014, reperibile al sito: *https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms_247574.pdf*.

Su questo aggiornamento convenzionale l'Italia si è di recente allineata: con la legge 10 aprile 2026, n. 60[13], ha infatti ratificato il Protocollo, collocandosi nel novero – ancora minoritario, giacché il Protocollo risulta recepito da appena 65 Stati a fronte dei 181 che hanno ratificato la Convenzione del 1930 – dei Paesi che hanno dato seguito a questo aggiornamento. La ratifica, più che punto di arrivo, apre una fase di verifica dell'effettiva capacità del sistema italiano di tradurre in prassi le tre direttrici del Protocollo – prevenzione, protezione delle vittime, repressione dei responsabili –, specie sul terreno della *due diligence* lungo le catene di fornitura e dell'adeguatezza degli strumenti penali interni, posto che l'art. 603-*bis* c.p. presuppone pur sempre un consenso, sia pure viziato dallo stato di bisogno, mentre il lavoro forzato di cui discorre il Protocollo si fonda sulla sua assenza (sul punto si tornerà più diffusamente al § 6).

Invero, una parte della dottrina rifugge dall'utilizzo di termini generici per timore di sovrapporre fattispecie diverse. Per Amy Weatherburn, ad esempio, l'adozione di termini come '*umbrella term*', *forced labour* o, ancora, *modern slavery*, comporta il rischio di etichettare nello stesso modo tipologie di illeciti che hanno differenti qualificazioni sul piano giuridico, come la tratta lavorativa rispetto al lavoro forzato.

Lo stesso ILO ha evidenziato come sia importante distinguere tra *forced labour*, in cui vengono utilizzate forme di coercizione e inganno per trattenere un lavoratore, e condizioni di lavoro al di sotto degli *standard*[14]; infatti, la tendenza a sovrapporre lo sfruttamento del lavoro con il lavoro forzato porta a ostacolare l'effettiva comprensione dello sfruttamento lavorativo, in particolare quando si verifica all'interno di un rapporto di lavoro contrattuale, con il conseguente rischio che "i casi di grave sfruttamento lavorativo verranno trascurati o non presi sul serio"[15].

Quindi, da una parte, si osservano operazioni ermeneutiche atte a far rientrare il concetto di sfruttamento lavorativo all'interno del *forced labour*, anche nel tentativo di fornire una copertura penale alle condotte criminose di sfruttamento lavorativo a fronte dell'assenza di una incriminazione *ad hoc* nella normativa internazionale; dall'altra parte, invece, c'è chi ritiene infelice e controproducente tale operazione, evidenziando il rischio di non identificare correttamente le ipotesi di sfruttamento lavorativo e di confondere tra loro, sul piano prettamente giuridico, fattispecie diverse (tratta, lavoro forzato, schiavitù o servitù e sfruttamento lavorativo), perché "non ogni forma di sfruttamento lavorativo o prestazione lavorativa

---

[13] L. 10 aprile 2026, n. 60, con cui l'Italia ha ratificato il Protocollo. Sia consentito rinviare, per un primo commento, a D'Onghia, *Il Protocollo OIL n. 29/2014 sul lavoro forzato: la ratifica italiana (l. n. 60/2026) alla prova dell'effettività*, in *RGL giurisprudenza online*, *Argomento del mese*, 2026, n. 7.

[14] Cfr. Ilo, *Forced labour and human trafficking. A handbook for Labour Inspectors*, 2008, 5, consultabile al sito: *https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf*.

[15] Fra, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*, 2015, n. 42, *http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation_en.pdf*.

in condizioni disagiate o di degrado può definirsi lavoro forzato oppure schiavistico in senso stretto"[16].

3. La definizione nell'ordinamento europeo a partire dalla Direttiva 2009/52/CE

Passando al piano europeo, lo sfruttamento assume qui connotati in parte differenti e in parte simili a quelli caratterizzanti la normativa sovranazionale. Se, infatti, da un lato, anche nella normativa europea lo sfruttamento rileva nell'ambito della tratta di persone, dall'altro lato, è declinato nel limitato e specifico ambito dello sfruttamento lavorativo dei lavoratori migranti.

È la Direttiva 2009/52/CE a introdurre "norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare". Già dalla rubrica della Direttiva è possibile ricavare due dati fondamentali: innanzitutto, l'ambito di applicazione della normativa è il rapporto lavorativo, in particolare dei lavoratori irregolari sul territorio europeo, e, in secondo luogo, il tipo di approccio è repressivo, in quanto la Direttiva è incentrata sul sanzionare i datori di lavoro che assumono lavoratori migranti irregolari. Tuttavia, la *ratio legis* è prevalentemente focalizzata sul contrasto all'immigrazione irregolare all'interno dell'Unione piuttosto che sulla tutela dei diritti dei lavoratori irregolarmente assunti[17].

L'impiego lavorativo, pertanto, viene preso in considerazione in relazione al fenomeno migratorio e i datori di lavoro che assumono manodopera irregolare sono sanzionati non tanto per il loro sfruttamento, quanto per il solo fatto di assumere manodopera irregolare. In questa prospettiva il legislatore europeo configura lo sfruttamento lavorativo come una sorta di aggravante della condotta illecita del datore di lavoro.

L'art. 2, lett. i) della stessa Direttiva 2009/52/CE, definisce le "condizioni lavorative di particolare sfruttamento", come "condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana".

Ebbene, non v'è dubbio che, almeno da un punto di vista definitorio, la Direttiva 52 assume un ruolo di sicuro rilievo, in quanto rappresenta il primo testo normativo a fornire una definizione di sfruttamento lavorativo. L'elemento centrale nella definizione comunitaria è quello della sproporzione tra condizioni di impiego dei lavoratori regolari e di quelli assunti 'in nero', che incide su vari

---

[16] Mongillo, Forced labour *e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese: strategie globali di prevenzione e repressione*, in *RTDPE*, 2019, n. 3-4, p. 630 ss., spec. p. 632.

[17] Così anche Barbieri, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *RIDL*, 2010, n. 3, p. 71 ss., spec. p. 92, per il quale anche le norme apparentemente rivolte alla tutela del lavoratore illegalmente impiegato, in realtà sono dirette a scoraggiare i datori di lavoro nelle assunzioni.

aspetti della vita del lavoratore, quali la discriminazione di genere, l'impatto sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori, nonché sulla violazione della dignità umana.

Vale la pena sottolineare proprio quest'ultimo aspetto: la dignità umana è richiamata nella definizione come parametro normativo di valutazione della sussistenza delle condizioni di sfruttamento. Tuttavia, la definizione comunitaria non stabilisce in che modo lo sfruttamento comprometta la salute, la sicurezza e la dignità dei lavoratori, lasciando ampia discrezionalità nel declinare il concetto e nel recepimento della normativa da parte degli Stati membri[18]. Inoltre, tale definizione di sfruttamento lavorativo esclude dal suo *focus* i casi di sfruttamento veicolati da modalità formalmente legali di assunzione del lavoratore, come ad esempio tramite contratto, circoscrivendo lo sfruttamento lavorativo solo al c.d. lavoro nero. Questa impostazione è coerente, nella prospettiva del legislatore europeo, con quella normativa rivolta al tema dell'immigrazione irregolare sul territorio europeo, posto che lo straniero irregolare, se vittima di sfruttamento lavorativo, sicuramente è impiegato senza contratto di lavoro. Del resto, dalla metà degli anni Novanta in poi, la produzione normativa europea è stata tutta incentrata sulla difesa dei confini dalle migrazioni illegali dai Paesi terzi dell'Unione: sostanzialmente, l'interesse del legislatore europeo a contrastare l'immigrazione irregolare prevale sulla lotta allo sfruttamento lavorativo[19].

Un più recente e diverso approccio è quello adottato dal Regolamento (UE) 2024/3015 del 27 novembre 2024, che vieta l'immissione e la permanenza sul mercato unico, nonché l'esportazione, di qualsiasi prodotto ottenuto, anche solo in parte, con lavoro forzato, lungo l'intera catena di fornitura e indipendentemente dal settore o dall'origine del bene[20]. Diversamente dalla Direttiva 52, il nuovo Regolamento affronta il lavoro forzato come distorsione del mercato interno e della concorrenza, prescindendo del tutto dallo *status* migratorio delle vittime. La sua piena applicazione, per cui la Commissione ha pubblicato le relative linee guida operative nel giugno 2026, decorrerà dal 14 dicembre 2027[21].

4. **La definizione nel diritto interno: l'art. 603-*bis* c.p.**

Spostandoci sulla normativa nazionale, anche qui l'espressione 'sfruttamento lavorativo' la ritroviamo, almeno sino al 2011, solo nella legislazione sull'immigrazione irregolare.

---

[18] La Direttiva è stata attuata in Italia mediante il d.lgs. n. 109/2012 (il c.d. decreto 'Rosarno').

[19] In tal senso cfr. Momi, Pittalunga, *L'impatto della Direttiva 2009/52/CE sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo tra i braccianti agricoli*, in Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini giuridica, 2015, p. 31 ss.

[20] Regolamento (UE) 2024/3015 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, relativo al divieto di prodotti realizzati con lavoro forzato sul mercato dell'Unione. La Commissione europea ha pubblicato le relative linee guida attuative con Comunicazione C(2026) 4386 *final* del 26 giugno 2026.

[21] Sul tema specifico del rapporto fra lavoro forzato e catene di fornitura nel diritto dell'Unione si rinvia, in *questo volume*, a Protopapa, Mucciarelli e Pasquariello.

Gli artt. 12, co. 3-*ter*, lett. a), e 22, co. 12-*bis* del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico Immigrazione, d'ora in avanti TUI) si occupano dello sfruttamento lavorativo dei migranti irregolari. In particolare, l'attuale versione dell'art. 12 TUI punisce chiunque "promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato", con la previsione di una serie di circostanze aggravanti, tra cui, al co. 3-*ter*, proprio la finalità dello 'sfruttamento lavorativo', oltre allo sfruttamento della prostituzione o dei minori e alla finalità di profitto anche indiretto. L'art. 22, invece, al co. 12-*bis*, prevede un aumento della pena (da un terzo alla metà) "se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento".

Sulla base di tali disposizioni, quindi, l'unica categoria di lavoratori che risultava espressamente tutelata dallo sfruttamento lavorativo nell'ordinamento italiano era costituita dagli stranieri presenti irregolarmente sul nostro territorio[22].

La svolta si ha nel 2011 con l'ingresso nel codice penale dell'art. 603-*bis*. All'interno della normativa penalistica lo sfruttamento lavorativo ha assunto rilievo in relazione alla pratica di intermediazione illecita di manodopera, tramite il c.d. caporale, e il successivo impiego in condizioni di sfruttamento presso e per conto del committente/datore di lavoro. Lo sfruttamento si estrinseca tanto nella fase esecutiva della prestazione lavorativa – in riferimento all'orario, alla retribuzione, alle modalità di sorveglianza e di controllo, nonché all'igiene e alla sicurezza del luogo di lavoro – quanto in quella successiva, relativamente alle condizioni di vita dei lavoratori reclutati.

L'introduzione nel codice penale dell'art. 603-*bis*, prima, e la sua riforma, dopo, nel 2016, hanno rappresentato, per il nostro ordinamento, un momento storico fondamentale nella tutela delle vittime di sfruttamento lavorativo e la norma costituisce oggi lo strumento cardine per fronteggiare tale patologia.

Appare utile in questa sede ricordarne brevemente il contenuto[23].

L'art. 603-*bis* c.p. oltre a nominare lo sfruttamento, ne definisce il contenuto mediante indici che indicano concrete condizioni lavorative e che attentano direttamente al bene giuridico della dignità del lavoratore. Ciò che rileva ai fini dell'integrazione della condotta è che vi sia stato l'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore e che da detto approfittamento sia stata generata una condizione di sfruttamento lavorativo, definibile tramite quattro indici.

---

[22] Sul connubio tra sfruttamento lavorativo e immigrazione, si rinvia, *ex plurimis*, a D'Acunto, De Siano, Nuzzo (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, Napoli, ESI, 2017. Sul ruolo, in questo specifico ambito, della contrattazione collettiva, cfr., in *questo volume*, Ciavarella.

[23] Per un approfondimento cfr., per tutti, Ferraresi, Seminara (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Bergamo, ADAPT University Press, 2022; Giordano, *Il bene giuridico nel prisma dello sfruttamento del lavoro*, in *Sistema penale*, 30 aprile 2024, reperibile al sito: *1714464937_giordano-benegiuridico-caporalato.pdf (sistemapenale.it)* e Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro. La costruzione del "tipo" tra istanze di determinatezza e obblighi sovranazionali di tutela*, Torino, Giappichelli, 2024; in tutti, per ulteriori riferimenti bibliografici.

Il primo consiste nella reiterata corresponsione di una retribuzione palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali o in ogni caso sproporzionata rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato. Qui la *ratio* è quella di tutelare il trattamento economico del lavoratore, che ha diritto all'esatto riconoscimento del valore patrimoniale della prestazione lavorativa, contro le pratiche c.d. sottoretributive. Il secondo indice guarda alle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, a tutela della integrità psicofisica del lavoratore impiegato ("la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie"). Si fa riferimento a tutte quelle modalità che violano i diritti fondamentali della persona nel senso di una reificazione del lavoratore. Il terzo indice di sfruttamento attiene alle violazioni in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, mentre il quarto e ultimo attiene alla "sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti".

La dottrina penalistica si è divisa circa la natura esemplificativa o, al contrario, tassativa degli indici. Mi sento di condividere chi sostiene che si tratti di 'indicatori fattuali'[24]. Per questa dottrina, in sostanza, il legislatore avrebbe adottato una "definizione operazionale" del concetto di sfruttamento, attraverso una tecnica legislativa atipica e inedita nel nostro ordinamento, individuando il perimetro concettuale dello stesso e gli elementi fattuali che ne indicano la ricorrenza, senza definirne rigidamente il contenuto e facendo prevalere la dimensione pragmatica su quella teorico-astratta. In altri termini, seguendo questa impostazione, sul piano penale lo sfruttamento lavorativo viene definito ricorrendo non a elementi statici, ma a circostanze di fatto (*indicators*) che indicano il contesto in cui, nella maggior parte dei casi, si verifica tale fenomeno.

4.1. **L'interpretazione giurisprudenziale e l'ambito applicativo della nozione penalistica di sfruttamento lavorativo**

L'impostazione degli indici come indicatori fattuali è stata accolta anche dalla giurisprudenza che in taluni casi arriva anche a fornire una definizione di sfruttamento lavorativo. Fra le tante pronunce[25] basti qui richiamare la definizione fornita dalla Suprema Corte in una pronuncia del 2022, secondo cui lo sfruttamento è inteso come un "depauperamento del rapporto fra la forza impiegata dal lavoratore e le condizioni di lavoro assicurate dal datore di lavoro, che oltrepassano in modo sistematico e reiterato i limiti che l'ordinamento pone a garanzia della prestazione lavorativa o pongono in essere situazioni tali per cui la dignità del lavoratore viene degradata proprio dalla situazione lavorativa alla quale viene assoggettato, vuoi per lo spregio dello stato psicofisico che l'applicazione della normativa sulla sua incolumità sul luogo di lavoro gli assicurerebbe, vuoi perché

---

[24] Così Di Martino, *Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603-bis c.p.*, in *Archivio Penale*, 2018, n. 3, p. 1 ss. Si veda anche Id., *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, il Mulino, 2019, *passim*.

[25] Per un compiuto e critico esame della giurisprudenza intervenuta sull'art. 603-*bis*, si rinvia, in *questo volume*, a Laforgia.

per avvalersi della sua prestazione egli venga costretto ad adattarsi ad una situazione alloggiativa umiliante i bisogni dell'essere umano"[26].

Un'applicazione particolarmente netta del primo indice si rinviene in una recente pronuncia del 2026[27], che ha ravvisato la difformità palese nella corresponsione di una retribuzione pari alla metà di quanto previsto dal contratto collettivo nazionale applicabile. La pronuncia si colloca in continuità con l'orientamento consolidato, secondo cui il carattere sproporzionato della retribuzione va apprezzato "rispetto alla quantità e alla qualità di lavoro prestato", tenuto conto delle mansioni effettivamente svolte, delle condizioni e dell'orario di lavoro, dell'assenza di pause, riposi e ferie. Il rilievo assume interesse anche in prospettiva sistematica: la valorizzazione del parametro collettivo da parte del giudice penale precede, e per certi versi anticipa, la codificazione del 'salario giusto' operata di lì a poco dal legislatore (*infra*, § 5); lo stesso parametro trova inoltre un'applicazione settoriale, sotto forma di cottimo 'di fatto'[28].

Nel medesimo caso la Corte ha valorizzato, in combinazione con il parametro retributivo, il terzo indice, ravvisando la violazione della normativa in materia di sicurezza e igiene nell'impiego delle lavoratrici in ambienti dotati di impianto elettrico non a norma e privi di aerazione, nonché nell'omessa erogazione della formazione e nell'omissione delle visite mediche[29]. Un'applicazione, questa, che conferma la natura di 'indicatori fattuali' degli elementi elencati al terzo comma: essi non operano come requisiti alternativi da riscontrare isolatamente, ma concorrono a comporre il quadro complessivo della condizione di sfruttamento.

Un ulteriore chiarimento riguarda l'elemento soggettivo, sul quale la stessa pronuncia è tornata differenziando le due fattispecie del primo comma. Mentre l'ipotesi di cui al n. 1, riferita all'intermediario, è connotata da dolo specifico – occorrendo che il reclutamento sia finalizzato alla destinazione della manodopera al lavoro presso terzi –, quella di cui al n. 2, riferita all'utilizzatore, richiede il solo dolo generico: è sufficiente che questi abbia agito con coscienza e volontà di sottoporre i lavoratori a condizioni di sfruttamento approfittando del loro stato di bisogno, senza che occorra accertare "l'intenzione di trarre profitto da una condizione soggettiva di inferiorità".

Sul piano dell'ambito applicativo soggettivo della norma, va anche segnalato un significativo arresto interpretativo, costituito da una pronuncia del 2024[30], relativa al caso di un presidente di cooperativa che, gestendo un istituto privato di istruzione secondaria, costringeva i docenti a restituire parte della retribuzione o a lavorare sottopagati, minacciando il mancato rinnovo dei contratti a termine. La Cassazione esclude, d'ufficio, che le prestazioni di lavoro intellettuale possano integrare la fattispecie, sulla base di un triplice argomento: storico-sistematico

---

[26] Cass. pen., sez. IV, 16 maggio 2022, n. 19143, in *Jurisdata*.

[27] Cass. pen., sez. IV, 3 giugno 2026, n. 20151, in *Jurisdata*. Per un primo commento v. Elmo, *Sfruttamento del lavoro ed accertamento dello stato di bisogno del lavoratore: la Cassazione torna sul tema*, in *RIDL*, News, 9 giugno 2026.

[28] V., in *questo volume,* Calafà.

[29] In tema si veda, in *questo volume*, Buoso.

[30] Cass. pen., sez. II, 28 novembre 2024, n. 43662, in *Jurisdata*.

(la norma nascerebbe per il caporalato agricolo, in un tessuto normativo di reati gravissimi); letterale (il termine 'manodopera' sarebbe semanticamente legato alla manualità); teleologico (il lavoro intellettuale avrebbe una valenza individualizzante incompatibile con la nozione di manodopera). Si tratta, a ben vedere, di argomenti tutti discutibili: la dottrina, lavoristica e penalistica[31], è unanime nel ritenere che l'*incipit* 'chiunque' dell'art. 603-*bis* c.p. escluda limitazioni soggettive o settoriali; nel diritto del lavoro il termine 'manodopera' è da sempre sinonimo di lavoro subordinato *tout court*, a prescindere dalla dicotomia manuale/intellettuale, peraltro superata dall'inquadramento unico; e la stessa Cassazione, del resto, ha chiarito altrove che ciò che rileva è la soggezione ai poteri datoriali, non le modalità della prestazione. La pronuncia tradisce, a mio avviso, quella 'tolleranza dello sfruttamento' di cui si è detto: la ritrosia a fornire una definizione piena dello sfruttamento lavorativo, estendendola anche ai c.d. 'lavoratori della conoscenza', rappresenta un passo indietro rispetto alla 'definizione operazionale' consapevolmente scelta dal legislatore del 2016 per catturare le forme contemporanee e trasversali del fenomeno.

Su questo perimetro applicativo è tornata una successiva pronuncia[32], relativa ai gestori di un distributore di carburante che imponevano a nove dipendenti condizioni sistematicamente irregolari (retribuzione per sei ore e quaranta a fronte di otto ore effettive, mancato riconoscimento di straordinari, gestione delle mensilità aggiuntive attraverso un vero e proprio 'patto di sangue'). La quarta sezione conferma l'esclusione delle prestazioni intellettuali, ma ne circoscrive con precisione la portata: il discrimine non è il settore economico – e dunque la norma si applica "anche nel c.d. terziario" – bensì la natura 'prevalentemente manuale' della prestazione, indipendentemente dall'ambito in cui essa si colloca. I pompisti, come i braccianti agricoli, gli operai edili, i lavoratori della logistica, della ristorazione collettiva o i *riders*, vi rientrano; i lavoratori intellettuali, come i docenti del caso deciso nel 2024, ne restano esclusi. Non meno rilevante è la seconda statuizione della sentenza, relativa allo stato di bisogno: la Cassazione censura l'equazione, adottata dal giudice di merito, fra dipendenza dal reddito da lavoro e stato di bisogno, chiarendo che, diversamente opinando, "chiunque si ritrovi senza lavoro verserebbe in stato di necessità" – il che non è la *ratio* della norma –, e ribadendo che lo stato di bisogno richiede una situazione di grave difficoltà, anche solo temporanea, concretamente idonea a limitare la libertà di autodeterminazione della vittima.

Che si tratti di una tendenza ormai strutturale, e non di episodi isolati, trova conferma anche sul piano dell'osservazione empirica: il Rapporto Su.Pr.Eme.2 sulla rappresentazione giornalistica del caporalato[33] registra come, nel biennio

---

[31] Si veda, per tutti, de Martino, *Lo sfruttamento del lavoro intellettuale non è reato: alcune osservazioni critiche su una discutibile sentenza della Cassazione penale*, in *DRI*, 2025, n. 2, p. 533 ss. e Vitarelli, *Lo sfruttamento del lavoro intellettuale è fuori dal tipo descritto dall'art. 603-*bis *c.p.?*, in *Sistema Penale*, 2024, n. 12, p. 89 ss.

[32] Cass. pen., sez. IV, 7 aprile 2026, n. 12685, in *Jurisdata*.

[33] Ciniero, Papa (a cura di), *Cronache di caporalato e lavoro sfruttato*, Rapporto Su.Pr.Eme.2, Programma Su.Pr.Eme.2 – Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di gra-

2023-2024, il 35,48% degli articoli di stampa collochi il fenomeno al di fuori dell'agricoltura (era il 31,12% nella precedente rilevazione del 2020) – logistica, industria della moda, edilizia –, con casi che hanno coinvolto marchi e operatori di primo piano (Amazon, Esselunga, BRT, Armani, Dior). Anche la cronaca, insomma, restituisce quella stessa trasversalità settoriale dello sfruttamento che la giurisprudenza penale più recente ha iniziato a riconoscere sul piano applicativo.

5. **La dimensione strutturale del fenomeno**

Dalla rapida e sintetica ricognizione degli strumenti normativi e della giurisprudenza che si interfacciano con il concetto di sfruttamento lavorativo, è possibile ricavare la seguente sintesi.

Da un punto di vista definitorio, il concetto di sfruttamento lavorativo è nominato, ma la sua definizione viene, per così dire, 'circumnavigata', nel senso che non viene mai specificato in cosa precisamente consista la condotta di sfruttamento.

Negli strumenti convenzionali internazionali, il ricorso esplicito alla locuzione 'sfruttamento lavorativo' è quasi del tutto assente, mentre viene preso in considerazione per il tramite del *forced labour*, il cui concetto è stato oggetto di una costante interpretazione estensiva nel tempo, tanto nella giurisprudenza della Corte EDU, quanto da parte dell'ILO, al fine di includervi al suo interno anche forme di sfruttamento consensuale (i.e. di sfruttamento lavorativo). Per una prima definizione si è dovuto attendere la normativa europea, che, con la Direttiva 2009/52/CE, definisce le condizioni di "particolare sfruttamento lavorativo" e collega esplicitamente lo sfruttamento del lavoro alla violazione della dignità della persona, pur delimitando l'ambito di applicazione della definizione al solo contrasto delle migrazioni irregolari. E, infine, nel diritto interno, tutto è affidato al diritto penale.

Ebbene, volendo individuare un *fil rouge* tra i tre ambiti normativi (sovranazionale, europeo e nazionale), è possibile osservare come il diritto, a qualsiasi livello, approcci il fenomeno come un fatto contingente, ossia come una relazione patologica privata da curare esclusivamente con la 'medicina repressiva' del diritto penale[34].

Invero, la vaghezza definitoria della normativa (a partire da quella sovranazionale) va, probabilmente, attribuita a un'inerzia politica nell'affrontare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo per la sua effettiva portata; inerzia che alcuni autori[35] rinvengono in una sorta di 'tolleranza dello sfruttamento' e, in particolare, dello sfruttamento lavorativo, quasi a giustificare una 'cultura' dello sfruttamento

---

ve sfruttamento e marginalità degli stranieri regolarmente presenti, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2026, spec. cap. 2. In tema cfr. anche, in *questo volume*, Papa.

[34] In tal senso Marks (2008), *Exploitation as an International Legal Concept*, in Marks (a cura di), *International Law on the Left. Re-examining Marxist Legacies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 281 ss., spec. p. 302.

[35] Fra cui Weatherburn, *Labour Exploitation in Human Trafficking Law*, Cambridge, Intersentia, 2021.

lavorativo, oramai radicata nel tessuto sociale ed economico di stampo capitalistico, testimoniata proprio dalla ritrosia degli organi legislativi non solo nel fornirne una definizione, ma anche più semplicemente nell'includerlo esplicitamente tra le forme di sfruttamento esistenti. Come opportunamente osservato, "il silenzio degli interlocutori del diritto internazionale su queste logiche sistemiche è il loro silenzio sul capitalismo"[36].

E difatti, emerge sempre con più forza la dimensione strutturale del fenomeno dello sfruttamento lavorativo, ossia la sua natura sistemica e, addirittura, oramai funzionale alle odierne dinamiche economiche di stampo neoliberale e capitalistico, tanto da qualificarlo come un "modo di produzione", "un elemento costitutivo dello stesso rapporto di lavoro"[37].

Ne sono testimonianza anche le sempre più diffuse forme di sfruttamento del lavoro veicolato dalla tecnologia. Basti citare il fenomeno del lavoro tramite e/o su piattaforme: le piattaforme incentivano la dilatazione del tempo-lavoro *ad libitum*, stabiliscono compensi a cottimo, di entità molto esigua e, talvolta, non corrisposti e applicano sistemi di controllo dei lavoratori illeciti, invadenti e massivi, che si estendono anche oltre l'attività lavorativa, realizzando modalità di sfruttamento più 'moderne' e sofisticate rispetto a quelle tradizionali. Per alcuni versi, il lavoro digitale, nell'accezione del lavoro di piattaforma, rappresenta l'apoteosi dell'affermazione dell'autonomia della *lex mercatoria* sulla politica e sulla ragion di Stato, del mercato come 'nuovo Leviatano', di cui il sociologo tedesco Max Weber già un secolo fa preconizzava i rischi sulla società. "Dove il mercato è lasciato alla propria autonomia – scriveva Weber – tiene conto soltanto della dignità della cosa e non della persona, non dei doveri di fratellanza e di pietà, non dei primordiali rapporti umani che si basano su comunanze personali"[38].

Sostanzialmente i rapporti sociali si sono adeguati all'economia di mercato, determinando una progressiva e inesorabile destrutturazione del mercato del lavoro, spinto verso una flessibilizzazione e deregolamentazione dell'attività lavorativa anche mediante pratiche di esternalizzazione della manodopera e di *dumping* produttivo. E la segmentazione e il dilatarsi delle catene produttive, specie nelle c.d. catene globali di fornitura, portano con sé inevitabilmente un aumento del lavoro sfruttato, che si nasconde ai livelli di filiera più bassi o intermedi[39]; anzi, spesso, lo spostamento 'a valle' dello sfruttamento costituisce una vera e propria politica d'impresa[40]. Nello 'sfruttamento *smart*' o 'digitale' i meccanismi di sfrut-

---

[36] Marks, *cit.*, p. 301.

[37] Rigo, *Introduzione. Lo sfruttamento come modo di produzione*, in Id. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini giuridica, 2015, p. 5 ss.

[38] Weber, *Economia e società. Economia e tipi di comunità*, vol. II, Edizioni di Comunità, 1995, p. 314.

[39] Cfr. Brino, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, in *LD*, 2019, n. 3, spec. p. 553 ss.; Ferrante, *Appalti,* Supply chain *e doveri di controllo sull'uso del lavoro "schiavistico"*, in *ADL*, 2018, 4-5, p. 1061 ss.; Mongillo, *cit.*

[40] In tal senso Buccellato, Rescigno (a cura di), *Impresa e "*forced labour*": strumenti di contrasto*, Bologna, il Mulino, 2015.

tamento si celano dietro nuove forme contrattuali (laddove presenti, visto che perlopiù si tratta di lavoratori irregolari), nuove modalità di realizzazione della prestazione e, perfino, dietro un nuovo linguaggio[41], riproducendo e, addirittura, estremizzando i medesimi effetti dello sfruttamento 'analogico'.

Non è un caso che, in gergo non tecnico, si utilizzi il termine 'caporalato digitale' per riferirsi a quelle forme di sfruttamento realizzate per mezzo delle piattaforme digitali. Qui l'approfittamento della vulnerabilità è opacizzato dall'auto-reclutamento del lavoratore (iscrizione alla piattaforma) e lo sfruttamento è schermato dalla piattaforma digitale[42].

Non è privo di significato che il legislatore sia recentemente intervenuto anche su questo fronte: il d.l. 30 aprile 2026, n. 62 (conv. con modificazioni dalla l. 27 giugno 2026, n. 112)[43], oltre a codificare la nozione di "salario giusto" ancorandola al trattamento economico complessivo dei contratti collettivi comparativamente più rappresentativi – un parametro che dialoga direttamente con il primo indice di sfruttamento dell'art. 603-*bis* c.p. –, introduce le prime misure di contrasto al c.d. caporalato digitale nell'ambito del lavoro tramite piattaforma. Si tratta di un intervento ancora parziale, ma che segnala una qualche consapevolezza legislativa circa la necessità di estendere l'ottica del contrasto allo sfruttamento anche alle sue forme '*smart*'.

6. **I limiti, sostanziali e processuali, del diritto penale**

Resta il dato che l'utilizzo della norma penale risulta del tutto insufficiente[44]. Vi sono, innanzitutto, limiti squisitamente processuali, che rendono la tutela penale, pur necessaria, tutt'altro che risolutiva per chi lo sfruttamento lo subisce.

La l. n. 199 del 2016 (art. 3) si è limitata a prevedere, nei soli procedimenti per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., la misura del controllo giudiziario dell'azienda e della rimozione delle condizioni di sfruttamento – cui il giudice può ricorrere quando sussistano i presupposti per un sequestro preventivo *ex* art. 321, co. 1, c.p.p. e, al contempo, l'interruzione dell'attività imprenditoriale rischi di

---

[41] Nel mercato del lavoro digitale, il lavoratore diventa un turco (turk in ATM), un coniglietto (rabbit in TaskRabbit), un gig, un rider, uno user etc.; la mansione diventa un compito (task); il licenziamento diventa una disattivazione dell'account e la valutazione del rendimento un sistema reputazionale di rating.

[42] In proposito cfr. Inversi, *Caporalato digitale: il caso "*Uber Italy *Srl"*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 335 ss.; Galluccio, *Misure di prevenzione e "caporalato digitale": una prima lettura del caso* Uber Eats, in *DLRI*, 2021, p. 105 ss.; Tomasinelli, *La tutela penale dei "*riders*" tra "*gig-economy*" e caporalato digitale*, in *RPen.*, 2020, n. 10, p. 863 ss.; Cassano, *"*Uber*" e il caporalato digitale: lo "smascheramento" dell'algoritmo delle piattaforme*, in *Labor*, 2020, n. 5, p. 655 ss.; Merlo, *Il contrasto dello sfruttamento del lavoro e al "caporalato" dai braccianti ai* riders*. La fattispecie dell'art. 603-*bis *c.p. e il ruolo del diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2020. Sulla gestione algoritmica dello sfruttamento nella sua declinazione più attuale si rinvia, in *questo volume*, a Marrone e a Faleri.

[43] D.l. 30 aprile 2026, n. 62, convertito con modificazioni dalla l. 27 giugno 2026, n. 112, recante "Disposizioni urgenti in materia di salario giusto, di incentivi all'occupazione e di contrasto del caporalato digitale".

[44] In proposito, dal punto di vista della dottrina penalistica, si veda anche, in *questo volume*, Bin.

riverberarsi negativamente sui livelli occupazionali o sul valore economico dell'azienda[45]. Ma, al netto di questa misura, il lavoratore sfruttato trae un vantaggio diretto dal processo penale solo costituendosi parte civile: un'eventualità resa altamente improbabile dalla sua stessa condizione di vulnerabilità, fra timore di ritorsioni, incertezza sullo *status* di soggiorno, sfiducia nell'efficacia della tutela giurisdizionale e scarsa consapevolezza dei propri diritti.

L'effettiva tutela retributiva e risarcitoria resta, dunque, prevalentemente affidata al processo del lavoro, il quale sconta a propria volta un regime probatorio sbilanciato a sfavore del ricorrente – tenuto a provare, ai sensi dell'art. 2697 c.c., la sussistenza stessa del rapporto di lavoro, spesso sulla base delle sole testimonianze di colleghi – e tempi di definizione non brevi. Il problema si acuisce ulteriormente per le lavoratrici domestiche irregolari, per le quali si pone la complessa questione della corretta individuazione del datore di lavoro e della prova della natura subordinata del rapporto. Non stupisce, allora, che i repertori giurisprudenziali civili restituiscano un contenzioso relativamente marginale, in evidente controtendenza rispetto a quanto la cronaca racconta: un'assenza di contenzioso che è essa stessa, paradossalmente, un indizio robusto della scarsa effettività dei dispositivi di tutela in astratto disponibili.

Un secondo, decisivo limite strutturale riguarda l'imputazione della responsabilità lungo le filiere produttive complesse. Attraverso appalti, subappalti, subforniture, distacchi e il diffuso ricorso a cooperative c.d. spurie – che assumono formalmente manodopera per poi destinarla, a condizioni deteriori, a committenti che ne traggono il beneficio economico reale –, i centri decisionali che effettivamente si avvantaggiano dello sfruttamento riescono sistematicamente a dissimulare il proprio coinvolgimento dietro soggetti interposti, sui quali finisce per concentrarsi l'intera responsabilità penale. Il diritto penale, per sua natura, può incidere efficacemente sulla condotta illecita che rappresenti la patologia di un sistema regolativo altrimenti efficiente; non possiede, invece, alcuna capacità realmente risolutiva quando quella patologia sia essa stessa il portato di una regolamentazione extrapenale insufficiente o inadeguata a governare la frammentazione dell'impresa.

Una realtà così complessa non va affrontata solo su un piano criminale, neppure attraverso la costruzione di fattispecie *ad hoc* come l'art. 603-bis c.p., poiché tale approccio non è, da solo, adeguato a garantire tutele effettive ai lavoratori sfruttati[46]. Insistere esclusivamente sull'opzione penale equivale a una sorta di ammissione di impotenza e, quindi, a una fuga dai problemi da affrontare, ignorando (dolosamente) le dinamiche strutturali e sistemiche dell'attuale sistema economico e impedendo di svelare la vera essenza dello sfruttamento come questione di giustizia sociale e di giustizia distributiva, che lo rende necessariamente una questione politica.

---

[45] L. 29 ottobre 2016, n. 199, art. 3.

[46] In tal senso, fra gli altri, Torre, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *DLRI*, 2018, n. 2, p. 289 ss., e Id., *L'obsolescenza dell'art. 603*-bis *c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *LLI*, 2020, n. 2, II, p. 72 ss. Cfr. anche Tordini Cagli, Torre, in *questo volume*.

A ben vedere, il vero collo di bottiglia della fattispecie non risiede tanto negli indici di sfruttamento, la cui ricorrenza è ormai accertabile su basi documentali e ispettive relativamente solide, quanto nel presupposto dell'approfittamento dello stato di bisogno. È quanto conferma, da ultimo, la citata Cass. n. 20151/2026, che – pur riconoscendo la ricorrenza tanto del parametro retributivo quanto delle violazioni in materia di sicurezza – ha annullato con rinvio proprio perché l'esistenza dello stato di bisogno delle lavoratrici andava specificamente accertata.

Il rilievo merita di essere sottolineato per ciò che rivela sul piano sistematico. Lo stato di bisogno è trattato dall'ordinamento penale come una circostanza di fatto, da provare caso per caso nella singola vicenda processuale: una condizione soggettiva, individuale, contingente. Ma – come si dirà nel paragrafo che segue – è l'ordinamento stesso a produrne una porzione tutt'altro che marginale, attraverso la disciplina degli ingressi per lavoro e il vincolo che lega il titolo di soggiorno al contratto. Il giudice penale è chiamato, in altri termini, ad accertare volta per volta l'esistenza di una condizione che il sistema normativo genera in via strutturale, e della cui produzione nessuno risponde.

Il diritto deve, allora, estendere la considerazione del fenomeno oltre il diritto penale per coinvolgere altre branche normative, *in primis* il diritto del lavoro (oltre che il diritto migratorio), altrettanto in grado (e meglio) di predisporre strumenti idonei a tutelare i diritti fondamentali – in via preventiva – e ad attuare giustizia sociale. Va superata l'evidente discrepanza tra la realtà materiale e sociale del fenomeno e le norme (penali) che pretendono di regolarlo, attraverso il ricorso a strumenti che siano innanzitutto di garanzia nei confronti dei lavoratori.

Perché se è vero che l'art. 603-*bis* c.p. costituisce il punto più alto della parabola repressiva ascendente che ha riguardato il nostro ordinamento nel contrasto allo sfruttamento lavorativo, ponendo a fondamento la tutela della dignità della persona, è anche vero che questa tutela non può essere garantita solo con la repressione penale, ma anche (e soprattutto) attraverso la riaffermazione della centralità del diritto del lavoro, nonché attraverso il potenziamento di misure di protezione sociale.

Del resto, la dignità è il referente teleologico del diritto del lavoro, quale prototipo di libertà fondamentale e (soprattutto) limite all'esercizio dell'iniziativa imprenditoriale; il diritto del lavoro "è sempre stato sensibile all'idea di dignità"[47]. La sottoposizione a condizioni di sfruttamento viola la dignità del lavoratore, perché impedisce la sua libera ricerca di una vita decorosa, in correlazione al suo progetto di benessere e felicità. La mortificazione di un'equa retribuzione o la sottoposizione a turni di lavoro massacranti o comunque inidonei ad assicurare al lavoratore un delicato equilibrio tra lavoro e socialità rappresentano condizioni di violazione del senso ultimo del lavoro. E a nulla rileva, di per sé, il consenso del lavoratore, che va considerato condizione sì necessaria, ma non sufficiente per la legittimità dei comportamenti datoriali. È certamente necessario poiché se manca, indipendentemente dalle condizioni di lavoro, significa che il lavoro è

[47] Napoli, *Prefazione. La dignità*, in Id. (a cura di), *La dignità*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, p. II ss., spec. p. VIII.

forzato, ma non è, di per sé, sufficiente a giustificare alcuni accordi di lavoro: ai lavoratori non può essere negata la protezione del diritto del lavoro per il fatto di aver acconsentito ad accettare condizioni inferiori al minimo o di lavorare illegalmente. Certamente le persone possono acconsentire allo sfruttamento, ma non può ignorarsi che il consenso viene dato in presenza di condizioni di vulnerabilità: indigenza e mancanza di alternative, politiche migratorie coercitive o altri vincoli. Ne consegue che, pur in presenza del consenso, si concretizzano forme di sfruttamento strutturale, inclusi abusi della vulnerabilità del lavoratore e violazione della sua dignità.

7. Sfruttamento lavorativo e politiche migratorie: lo stato di bisogno come condizione istituzionalmente prodotta

Vi è, infine, un piano che le pagine precedenti hanno più volte sfiorato senza ancora affrontare direttamente: il nesso strutturale fra lo sfruttamento lavorativo e la disciplina degli ingressi per motivi di lavoro. È un nesso che la cronaca più recente rende, purtroppo, di stringente attualità.

Il 18 maggio 2026 la Procura della Repubblica di Potenza ha eseguito dodici misure cautelari nei confronti di soggetti accusati di tratta, caporalato e sfruttamento lavorativo ai danni di braccianti indiani, con provvedimenti eseguiti fra le province di Potenza, Matera, Salerno, Piacenza e Lecco – a conferma di una filiera dello sfruttamento che attraversa territori e settori produttivi[48]. Decine di lavoratori avrebbero pagato fra 8.500 e 13.000 euro per ottenere l'ingresso in Italia attraverso il sistema dei decreti flussi, per poi ritrovarsi in condizioni di autentica 'moderna schiavitù': turni oltre le dodici ore, salari irrisori, alloggi degradati, minacce legate al rilascio del permesso di soggiorno, soggezione permanente derivante dai debiti contratti per il viaggio.

Questa vicenda non può essere letta come una deviazione criminale isolata: è, piuttosto, il sintomo di un funzionamento ordinario, e non patologico, delle politiche migratorie italiane. I dati sul biennio 2023-2024 diffusi dalla campagna "Ero straniero"[49] restituiscono, con evidenza numerica, l'inefficacia strutturale del sistema dei decreti flussi rispetto agli obiettivi dichiarati di programmazione degli ingressi: a fronte di 278.700 quote previste e di 247.597 quote assegnate, sono state presentate circa 1,3 milioni di domande di assunzione; di queste, solo 158.000 hanno condotto al rilascio del nulla osta, solo 61.941 sono divenute visti di ingresso effettivamente rilasciati e, di queste circa 62.000 persone entrate regolarmente in Italia, soltanto 25.499 hanno avuto accesso effettivo a un permesso di soggiorno per lavoro. Oltre 36.000 persone, pur entrate legalmente nel territorio italiano, scompaiono dunque dal radar della regolarità amministrativa – non dal mercato del lavoro italiano, ma dalla sua protezione giuridica.

---

[48] Cfr. le notizie di stampa relative all'operazione della Direzione distrettuale antimafia di Potenza del 18 maggio 2026.

[49] Campagna "*Ero straniero – L'umanità che fa bene*", dati relativi al biennio 2023-2024 sull'attuazione del sistema dei decreti flussi.

La radice di questa distorsione è nota da oltre vent'anni: con la legge Bossi-Fini del 2002 il sistema di ingresso per lavoro è stato costruito attorno al presupposto irrealistico che domanda e offerta di lavoro possano incontrarsi a distanza, attraverso procedure amministrative centralizzate. Non prevedere canali realistici di ingresso per ricerca di lavoro lascia i lavoratori nelle mani di chi controlla l'accesso alla mobilità – intermediari, caporali, agenzie informali, reti criminali –, ed è esattamente ciò che l'inchiesta di Potenza restituisce, con le pratiche dei decreti flussi divenute parte integrante di una filiera transnazionale dello sfruttamento. Quando il permesso di soggiorno è legato al contratto di lavoro, come nel modello italiano, il lavoratore si trova in una posizione di dipendenza strutturale che va ben oltre la normale subordinazione: perdere il lavoro significa rischiare di perdere il titolo di soggiorno.

Ne consegue che quello che la giurisprudenza penale chiama "stato di bisogno" è, per i lavoratori migranti in condizione di irregolarità o di regolarità precaria, in larga misura una condizione istituzionalmente prodotta, non l'esito di una sfortuna individuale: è il risultato di un sistema normativo che costruisce la vulnerabilità come effetto collaterale della governance della mobilità. I decreti flussi hanno finito, così, per funzionare non come strumento di programmazione degli ingressi, ma come una sorta di sanatoria 'mascherata', incapace persino di regolarizzare in modo stabile lavoratori già inseriti nel sistema economico italiano. Restringere i canali legali e realistici di ingresso non ferma le migrazioni né il fabbisogno di manodopera: rafforza, piuttosto, i circuiti illegali che organizzano la mobilità, amplia le aree di ricattabilità sociale e consolida le condizioni che rendono possibile lo sfruttamento più estremo. È una conferma, sul piano empirico, di quanto già osservato a proposito del nesso fra sfruttamento e disciplina dell'immigrazione: la tutela penale può colpire i singoli responsabili, ma non incide sulle condizioni strutturali che ne rendono possibile l'esistenza.

8. L'importanza di un approccio multidimensionale e la costruzione di una nozione generale di sfruttamento lavorativo

È necessario, dunque, che il diritto sviluppi un nuovo approccio al tema, multidimensionale, come evidenziato in un'ampia riflessione già avviata insieme ad altre colleghe[50] con cui abbiamo utilizzato la nozione di 'sfruttamento intersezionale' per esprimerne proprio la multidimensionalità disciplinare dello sfruttamento, in cui si intersecano e rilevano fattori di natura culturale, etnica, sociale, economica e anche di genere[51]. Un tale approccio mette bene in evidenza come il governo e la lotta allo sfruttamento lavorativo, quale vero e proprio sistema di produzione, devono essere affidati anche (e soprattutto) a serie e strutturali politiche pubbliche in campo economico e sociale.

---

[50] Cfr. Calafà, Borelli, Laforgia, Ranieri, in un numero monografico di *LD*, 2021, n. 2.

[51] Per una disamina più puntuale, cfr. Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 193 ss.

Questa impostazione, in qualche modo, supera la prima teorizzazione di Marx sullo sfruttamento, troppo concentrata sui rapporti microeconomici tra capitalista e proletario e poco attenta ai rapporti macroscopici della distribuzione della proprietà nella società[52].

Indubbiamente all'elaborazione teorica di Marx va riconosciuto il merito di aver posto il lavoro al centro delle riflessioni sullo sfruttamento e di averne indagato la natura all'interno di rapporti giuridici che, formalmente, sono leciti e legittimi, ma che nella sostanza celano iniquità e sfruttamento. Per la prima volta, Marx teorizza lo sfruttamento non come un atteggiamento individuale moralmente riprovevole e/o illegittimo, ma derivante da un assetto di relazioni economiche e sociali pienamente legittimate dall'ordinamento giuridico, dove lo scambio di lavoro non è coercitivo, ma anzi è contrattualizzato in un determinato rapporto lavorativo. Ma l'indagine è condotta su un piano astratto, nel senso che riguarda non solo e non tanto il 'lavoro astratto', ma anche, e soprattutto, il 'lavoratore astratto'. Lo sfruttamento del lavoro, cioè, è riferito all'uomo-che-lavora (uomo, bianco e salariato), considerato in astratto, seppur storicamente collocato, senza avere riguardo alle peculiarità dei singoli lavoratori (età, genere, *status* sociale e giuridico): lo sfruttamento lavorativo è concepito come sfruttamento di una classe, quella operaia, e non del singolo uomo o del singolo lavoratore. È del tutto trascurata (e non poteva essere diversamente in quell'epoca) quella multidimensionalità prima richiamata.

Oggi, nell'attuale scenario socio-economico, quella impostazione teorica va perlomeno integrata, prospettandone una più complessa e generale che tenga conto delle peculiarità della persona lavoratrice (età, etnia, genere, settore produttivo in cui è inserita, ad esempio), così da considerare le 'forme contemporanee' di sfruttamento lavorativo e l'ampiezza dei fattori che incidono e rilevano nella tematica dello sfruttamento[53]. Ciò significa guardare allo sfruttamento lavorativo non semplicemente come l'appropriazione di un plus-prodotto o di un plus-lavoro (secondo l'impostazione marxiana), ma piuttosto come l'esercizio di un comando che produce sulle condizioni di lavoro e di vita determinati effetti, suscettibili di essere contestati come inaccettabili dai lavoratori stessi. E in questa prospettiva ben si inserisce anche quel pensiero femminista[54] che contrappone la teoria generale dello sfruttamento, inclusiva del lavoro gratuito delle donne, alla teoria dello sfruttamento marxiana, definita dall'Autrice "teoria particolare dello sfruttamento". Secondo questa dottrina, "la teoria del plusvalore pregiudica la percezione di altri modi di sfruttamento e, in ultima analisi, la comprensione dello sfruttamento in generale e di ciascuno in particolare"[55].

Ecco allora che diventa fondamentale, oggi più del passato, individuare gli elementi di una definizione operativa di sfruttamento come nozione generale, ma

---

[52] Questa l'analisi di Roemer, *A General Theory of Exploitation and Class*, Cambridge, Harvard, 1982, p. 136, uno dei più importanti teorici dello sfruttamento strutturale.

[53] Cfr. Casadei, *Schiavitù contemporanee, tratta e regolarizzazione dei migranti*, 2020, reperibile al sito: *https://www.storialavoro.it/fileadmin/user_upload/Casadei.pdf*.

[54] Cfr. Delphy, *cit*.

[55] *Idem*, p. 82.

non per mero 'esercizio accademico', quanto piuttosto per superare le numerose difficoltà che in concreto si riscontrano nell'emersione e nel contrasto di un fenomeno oramai trasversale e non più limitato a uno specifico settore produttivo (tradizionalmente quello agricolo connesso alla manodopera straniera)[56], nonché nella protezione dei diritti delle sue vittime, anche in una lettura di genere[57].

L'assenza di una definizione chiara di sfruttamento rende difficile tracciare il confine tra lo sfruttamento in termini di violazione dei diritti del lavoro e lo sfruttamento estremo equivalente al lavoro forzato. Non può ignorarsi, infatti, l'esistenza di un continuum di esperienze che vanno dal lavoro dignitoso attraverso piccole e grandi violazioni del diritto del lavoro, fino allo sfruttamento estremo sotto forma di lavoro forzato. E il tema del continuum non riguarda solamente il tipo e l'intensità della lesione dei diritti del lavoratore, ma si riflette, in maniera identica, sul problema della libertà e volontà del soggetto sfruttato all'interno del rapporto di lavoro, sicché la distinzione tra lavoro libero e lavoro coatto, a sua volta, non è netta, ma frammentata in una pluralità di situazioni intermedie rispetto alle quali l'ordinamento è chiamato anzitutto a prendere una posizione in termini di liceità o illiceità e poi, qualora propenda per la seconda, a valutare come intervenire.

Non è certamente un'operazione semplice – si è ben consapevoli –, soprattutto per la difficoltà di dover discernere debitamente tra sfruttamento – magari 'ingiusto' – ma accettabile in un determinato contesto economico-sociale e invece sfruttamento 'illecito' e meritevole di essere sanzionato[58]. O ancora per le difficoltà rinvenienti dalla necessità di una efficace (e non facile) identificazione dei criteri da utilizzare per valutare la differente intensità delle violazioni dei diritti dei lavoratori che possono essere latamente ricondotte al concetto di sfruttamento, al fine di adeguarvi la risposta dell'ordinamento.

Ma non si tratta di ostacoli insormontabili, specie se si considerano i vantaggi di una nozione generale di sfruttamento lavorativo.

La 'tipizzazione' in via autonoma dello sfruttamento lavorativo consentirebbe, infatti, di ricondurre il tema all'area del diritto del lavoro, con tutto quello che ne consegue sul piano delle tutele per le vittime, rendendo più agevole leggere i fenomeni dello sfruttamento nella loro dimensione concreta e nel carattere sistemico, guardando – al di là di un rapporto formalmente consensuale – al tempo effettivamente lavorato e al salario realmente percepito, alle condizioni ambientali e personali dei lavoratori, agli effetti dannosi per la loro integrità psicofisica, tutte condizioni che finiscono, di fatto, per rendere non libero lo scambio concluso dai lavoratori e dai datori di lavoro.

Sarebbe, così, più facile 'smascherare' tutti quei settori produttivi caratterizzati da crescenti tassi di vulnerabilità (da quelli dei servizi e di cura a quelli della pro-

---

[56] In tema cfr. Caprioglio, Rigo, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in *DIC*, 2020, n. 3, p. 33 ss.

[57] Si rinvia a Giammarinaro, *Un'analisi di genere dello sfruttamento in agricoltura*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto 2022*, Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2022, p. 111 ss. e, in *questo volume*, a Cao, Massimi, Rigo.

[58] In tema si veda, in *questo volume*, Bano.

duzione manifatturiera, dall'edilizia alla ristorazione e all'industria turistica, sino alla logistica) e all'interno dei quali è in atto un continuo processo di erosione dei diritti del lavoro, un intollerabile vulnus ai diritti tutelati costituzionalmente[59], in un totale spregio della legalità e della dignità della persona lavoratrice (immigrata o meno diventa indifferente), dignità che resta il parametro costituzionale fondamentale per valutare (e limitare) la libertà contrattuale[60].

---

[59] Cfr. Marengoni, *Lo sfruttamento lavorativo dei migranti e il "*vulnus*" ai diritti umani fondamentali*, in *dirittifondamentali.it*, 2021, n. 1, p. 481 ss.

[60] In tal senso anche Genovese, Santoro*, L'art. 18 (t.u. immigrazione) e il contrasto allo sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, in *DLRI*, 2018, n. 3, p. 543 ss., spec. p. 549; in proposito cfr. Veneziani, *Il lavoro tra l'*ethos *del diritto e il* pathos *della dignità*, in Napoli (a cura di), *La dignità*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, p. 9. Sul versante della ricerca empirica, per il settore agricolo si rinvia, in *questo volume*, a de Martino, Soccio, per il settore della logistica, a Viola e per il settore del turismo a Calafà e a Serrano.

Il lavoro sommerso tra sfruttamento e irregolarità: appunti sulle opportunità di una rinnovata strategia di contrasto

Marco Esposito

Sommario: 1. Una premessa e un ricordo prezioso. – 2. Lavoro sommerso, irregolare e sfruttato: a ciascuno il suo. – 3. Un riscontro empirico: qualche dato su sommerso e sfruttamento nella Relazione annuale 2025 dell'Ispettorato Nazionale e nelle indagini ISTAT. – 4. Gli approcci: strategie, politiche e modelli. – 5. Il PNRR e le linee di tendenza: sinergie, raccordi informativi, indicatori. – 6. *Compliance* e *due diligence*: una possibile convergenza procedurale? – 7. Conclusioni.

1. Una premessa e un ricordo prezioso

Gli studi sul lavoro sommerso coltivano da sempre una loro dimensione multi- e interdisciplinare: sul piano metodologico, principalmente, ma anche su quello contenutistico. Si tratta di una dimensione non scontata ma effettivamente ineludibile, perché è difficile ragionare sulla cornice ordinamentale e sulla possibile funzione del diritto – di per sé scomponibile, sul tema, in rami disciplinari diversificati – senza il confronto con le altre scienze economico-sociali, che pure indagano ragioni, cause, effetti e ricadute del lavoro prestato in contesti irregolari e molto spesso del tutto illegali.

Un approccio interdisciplinare che segna brillantemente gli esiti del lavoro di ricerca raccolti in questo volume e che caratterizzò – sento doverosa, innanzitutto su un mio personale piano emotivo, questa melanconica memoria – la cura di un Tema sulle pagine della Rivista Giuridica del Lavoro, che ebbi la buona sorte di condividere, qualche anno fa, proprio con la brillante competenza e la sensibilità di Monica Mc Britton, unitamente all'amica Valeria Filì.

Il mio contributo alla discussione, allora, mira esattamente a fornire qualche spunto di metodo e alcune ipotesi di sistemazione sia della variegata fenomenologia del lavoro sommerso e irregolare, riletta nel prisma contaminante – ma non coincidente pienamente – della fattispecie di cui all'art. 603-*bis* del codice penale sia degli strumenti di contrasto a tali fenomeni.

Partirei da alcune precisazioni terminologiche, prima, e, poi, da sintetiche valutazioni empirico-fattuali che possono, in prima battuta, aiutare a definire meglio il quadro interpretativo del contesto normativo che ho deciso di trattare in questa riflessione.

2. Lavoro sommerso, irregolare e sfruttato: a ciascuno il suo

Partiamo dalla questione terminologica ovvero definitoria. Prendendo atto, anzitutto, della persistente varietà di espressioni con cui, a livello legislativo e amministrativo, si rappresentano i fenomeni di utilizzazione irregolare della ma-

nodopera e, conseguentemente, delle difficoltà di sistematizzare la fenomenologia del lavoro irregolare[1].

Partiamo dal lavoro sommerso in senso stretto inteso, il 'non dichiarato' là dove si assuma la definizione europea di *undeclared work*, prevalentemente accolta dal legislatore italiano, fornita dalla Commissione europea nella fondamentale *Comunicazione sul lavoro sommerso* del 1998 (COM/98/219). Sommersa sarà allora «qualsiasi attività retribuita di per sé lecita ma non dichiarata alle autorità pubbliche».

L'ipotesi contemplata dall'art. 603-*bis* ha sicuramente arricchito il campo delle possibili ipotesi di violazione dell'apparato protettivo giuslavoristico[2], adottando una tecnica di scrittura che – nella logica del diritto penale – si incentra sulla descrizione delle condotte che sostanziano la fattispecie criminosa di "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro"; descrizione sostenuta dalla previsione di puntuali, e non tassativi, indici di sfruttamento[3]. Nessun accenno si ritrova al carattere sommerso delle attività lavorative, al fatto che esse siano occultate o meno. Il perno del reato è sulla significativa trasgressione di norme poste a tutela di diritti fondamentali dei lavoratori, unitamente all'approfittamento dello stato di bisogno di questi. Già a questo livello superficiale di osservazione e analisi emerge una connessione distonica e asimmetrica tra le ipotesi di lavoro sfruttato e lavoro sommerso: sembra evidente che potremmo avere lavoro sfruttato non sommerso ma anche – certo con minor frequenza – lavoro sommerso non sfruttato.

Dunque, facciamo attenzione a non farci suggestionare troppo da connessioni e relazioni sistemiche: il legame intercorrente tra il lavoro sommerso e lo sfruttamento lavorativo è forte ma non si pone – a mio modo di vedere – in termini

---

[1] Su tale questione v. Ciucciovino, Undeclared work *e lavoro sommerso: definizioni e fenomenologie nella prospettiva nazionale e sovranazionale*, in *RGL*, 2023, I, p. 351 ss. Con specifico riguardo alla fattispecie dello sfruttamento cfr. D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento del lavoro*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Quaderni di *LLC*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 55 ss. Già in precedenza cfr. Ales, *Del lavoro sommerso o, meglio, non dichiarato: una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di attività remunerata*, in *DLM*, 2014, p. 11 ss. Si veda anche il contributo di D'Onghia, in *questo volume*.

[2] Cfr., tra gli altri, Garofalo D., *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *RDSS*, 2018, p. 229 ss.; D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD,* 2021, p. 233 ss. V. anche Laforgia, in *questo volume*.

[3] Incorre nel reato di intermediazione chi: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno. (*omissis*) Costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni: 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

di implicazione necessaria del secondo fenomeno con il primo; non vi è una convergenza intrinseca. Indubbiamente l'accertamento di lavoro non dichiarato può implicare la sussistenza degli indicatori dello sfruttamento ma tale puntuale coincidenza è molto più rara di quanto non si immagini: tale da non avallare intrecci e sovrapposizioni – ricorrenti al di fuori della letteratura scientifica, ma non esclusivi di questo ambito – delle due espressioni descrittive.

Non è una mera questione linguistica; su un piano sia teorico generale, sia di metodo sia di concreta operatività degli strumenti di prevenzione e contrasto bisogna tracciare un distinguo: non fosse altro perché l'approccio al sommerso, potremmo dire, ha una valenza tendenzialmente macroeconomica, valorizza piani diversificati frequentemente di carattere fiscale e finanziario[4]; diversamente dal lavoro sfruttato, che implica l'adozione di una prospettiva più microeconomica, decisamente relazionale e immanente alle tutele e garanzie giuslavoristiche.

3. Un riscontro empirico: qualche dato su sommerso e sfruttamento nella Relazione annuale 2025 dell'Ispettorato Nazionale e nelle indagini ISTAT

Una riprova della separazione dei piani di osservazione e analisi proviene da una verifica sul versante empirico; una verifica offerta dall'ultimo rapporto INL sull'attività di vigilanza nel 2025. La contestazione del 603-*bis*, infatti, riguarda numeri molto ridotti – in termini percentuali – di lavoratori rispetto all'insieme degli accertamenti ispettivi.

Qualche dato per comprendere meglio. Su un totale in Italia di circa 118.000 lavoratori interessati da violazioni accertate, in nero risultano 18.397 lavoratori mentre 'solo' 895 sono quelli rientranti nella fattispecie del Caporalato/sfruttamento. A livello regionale lo scarto è ancora più sorprendente: mi soffermo solo su Campania e Puglia. Nella prima regione 4209 sono i lavoratori in nero, solo 9 – pressoché concentrati nel settore industriale – quelli interessati da fenomeni di intermediazione e sfruttamento penalmente rilevanti. Nella seconda regione il rapporto cambia un poco: su 1632 lavoratori in nero sono 21 quelli inseriti sotto la casella del 603-*bis* (concentrati nel terziario e nell'agricoltura, zero nell'industria). Va detto, certo, che c'è una nota metodologica dell'INL che suggerisce di pesare con cautela i dati sull'accertamento del 603-*bis*, inevitabilmente non allineati in ragione della complessità – ma direi anche la variabilità – dei tempi della procedura penale; tuttavia, mi pare oggettivo che la realtà ispettiva riveli il perimetro decisamente più circoscritto dei fenomeni di sfruttamento. Perimetro evidentemente influenzato anche dalla maggiore complessità degli accertamenti necessari a evidenziare la sussistenza del reato: già solo pensando alla reiterazione, richiesta in due ipotesi di indici rivelatori, si comprende il carattere articolato della verifica.

C'è da aggiungere anche un'altra curiosa evidenza. A fronte dei dati INL sul caporalato/sfruttamento, uno degli indici riportati nel 603-*bis* – la sussistenza di

---

[4] Cfr. le due analisi di Bosco, Capasso e Fiorentino, Villani, in *RGL*, 2023, I, rispettivamente p. 321 ss. e p. 397 ss.

violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro – risulta essere, in apposita voce a parte, la violazione maggiormente riscontrata nel corso dell'attività ispettiva nel 2025: sono ben 89.851 riscontri a livello nazionale su 118.095 lavoratori coinvolti negli accertamenti. Sarebbe il caso di comprendere se questi accertamenti – al di là dei criteri di catalogazione INL – sfocino in seconda battuta in aperture di processi per 603-*bis*.

Da un punto di vista tecnico, quindi, questa delimitazione di confini tra i due ambiti concettuali e normativi ha una sua ragion d'essere, probabilmente sul piano delle possibili *policy* e delle azioni di prevenzione e intervento; e tuttavia – seppur diversamente – risulta evidente che per entrambi il momento della verifica operativa appare decisamente complesso, al punto di poter comunque elaborare strategie convergenti che consentano di operare trasversalmente sui fenomeni: sicché agire sul sommerso possa incrementare anche l'accertamento dello sfruttamento e viceversa. Ciò a partire esattamente da una nomenclatura più aperta e inclusiva.

Com'è difatti inclusiva e più a largo raggio quella suggerita dalle elaborazioni statistiche dell'ISTAT che includono il lavoro sommerso nella nozione più comprensiva di 'lavoro irregolare' che fa riferimento alle posizioni lavorative per le quali il datore di lavoro non rispetta le norme fiscali e assicurativo-previdenziali ovvero, operando nel contesto di attività illegali, non sono comunque osservabili direttamente.

Secondo il *report* pubblicato dall'Istituto nell'ottobre 2025, al termine del periodo 2020-2023, si rileva un valore dell'economia non osservata pari a 217,5 miliardi di euro, in crescita di circa 15 miliardi, con una incidenza sul PIL pari al 10,2%. Su tale dato, l'economia sommersa (al netto delle attività illegali) si attesta a 197,6 miliardi di euro, in crescita di 14,9 miliardi.

In tale significativo incremento complessivo quello dovuto al lavoro irregolare registra una crescita addirittura dell'11,3% (pari a +7,8 miliardi). Così l'incidenza del valore da lavoro irregolare è giunta al 35,5%, raggiungendo ormai i livelli osservati nel 2021 (35,6%), con un incremento dell'1,2% rispetto al 2022 (34,3%).

Nello specifico, per quanto qui di interesse, ISTAT ha rilevato nel 2023 ben 3 milioni e 132mila unità di lavoro a tempo pieno (Ula) in condizioni di non regolarità, facendo registrare un aumento del 4,9% rispetto al 2022 per un incremento di 105,8mila Ula dipendenti.

Il lavoro irregolare nel 2023 si attesta così al 12,7% sul totale delle Ula, con un aumento dello 0,2% rispetto al 2022, ma soprattutto segnando un incremento dopo 5 anni di cali consecutivi, a causa di una crescita del lavoro non regolare (+4,9%) del doppio rispetto al lavoro regolare (+2,4%).

I dati statistici sinteticamente richiamati, dunque, dimostrano che il cuore della fuga dal diritto del lavoro è nella diffusa irregolarità dei trattamenti economici e normativi che accomuna sommerso e sfruttamento, conferendo al complesso della relativa fenomenologia quel carattere sistemico richiedente strategie diversificate ma al contempo convergenti. Strategie rinnovate e al passo con i tempi.

4. **Gli approcci: strategie, politiche e modelli**

Il tema delle strategie va osservato in una prospettiva diacronica, dal momento che le politiche e le tecniche di contrasto al sommerso si sono evolute nel corso del tempo alternando e anche spesso facendo coesistere modelli molto diversi tra loro.

In Italia i cicli legislativi ovvero le stagioni politiche si muovono sostanzialmente fra tre tipi di tecniche di intervento[5].

Un primo tipo, che si potrebbe definire 'diretto', impostato sull'intensificazione delle attività ispettive degli organi di vigilanza e sull'inasprimento delle sanzioni repressive connesse; un secondo 'promozionale', pur sempre diretto, finalizzato ad agevolare la regolarizzazione delle attività non dichiarate, inducendo i datori di lavoro ad osservare le leggi ed i contratti collettivi vigenti; vi è poi una serie di interventi 'indiretti', molto variegata: si va dalla flessibilizzazione tipologica dei rapporti di lavoro (tecnica orientata alla domanda di lavoro) alla semplificazione delle procedure di avviamento al lavoro, passando per la disciplina della responsabilità nelle catene degli appalti.

C'è un dato che merita di essere posto in luce e riguarda uno degli ambiti delle misure dirette, le quali nel tempo sono progredite in termini qualitativi coniugando l'intervento repressivo con un rafforzamento della cornice istituzionale e amministrativa deputata al controllo e alle ispezioni. Dal 2011 grosso modo in poi le politiche adottate in prosieguo si concentrano prevalentemente sui profili ispettivi e sanzionatori, senza però tralasciare alcuni ambiti e spazi per strumenti e azioni di emersione e di prevenzione, anche di ispirazione eurounitaria, comunque legate alle dimensioni dello sfruttamento lavorativo[6].

Significativamente e non casualmente, pertanto, in questo lasso temporale si inserisce l'introduzione, prima, e la modifica, poi, del reato legato allo sfruttamento illegale di manodopera. In effetti, specie alla luce degli interventi del 2016, intravedo una consapevolezza crescente in merito alla centralità dell'accertamento e della verifica dinamica delle condizioni di lavoro. La costruzione degli indici dello sfruttamento, il loro accertamento processuale evocano esigenze di monitoraggio e controllo continuativo; esigenze da leggersi anche nella prospettiva luce dell'incessante progresso tecnologico digitale, che illumina due ambiti: in positivo, l'arricchimento degli strumenti informatici per allestire ricerche e indagini più mirate ed efficaci; in negativo, con riguardo all'emergere di nuove forme di sfruttamento, come quelle favorite dalle piattaforme e dagli appalti tecnologicamente integrati[7] (logistica, per fare un esempio). Quella codifica può

---

[5] Per una sintesi v. Picco, *Politiche e strumenti di emersione e prevenzione del lavoro sommerso*, in *RGL*, 2023, I, p. 366 ss.

[6] Cfr. Borzaga, *Politiche di contrasto allo sfruttamento del lavoro: OIL e UE tra sanzioni e prevenzione*, nonché, su un piano di analisi più generale Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, entrambi in *LD*, 2021, rispettivamente p. 215 ss. e p. 193 ss. Di Calafà v. altresì, in *questo volume*, nel suo contributo, la parte dedicata al metodo della ricerca sul campo.

[7] Cfr. da ultimo Martelloni, *Lo sfruttamento lavorativo negli appalti e attraverso le piattaforme digitali*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *op. cit.*, p. 107 ss. Ma v. già gli scritti raccolti in Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi*

essere vista come prodotto di un approccio diverso ai temi del lavoro sommerso; la riscrittura è in prospettiva di alleggerimento e semplificazione della fattispecie di reato, proponendo una fotografia dinamica delle relazioni di lavoro presa nella sua forma più estrema. La reiterazione al posto della sistematicità; l'elisione dello stato di necessità e dell'intimidazione; la cancellazione della prospettiva aggravata della violazione delle norme in materia di salute e sicurezza (che è divenuto un indice di sfruttamento): sono tutte novità che sembrano introdotte per facilitare l'attività investigativa, promuovendo azioni di prevenzione e forme di *intelligence* integrata.

Per fare un esempio: come verificare la reiterazione? Posso, certo, contare su una serie di testimonianze coerenti ma posso anche attingere informaticamente alla storia ispettiva di quell'impresa, magari incrociando gli esiti pregressi di accertamenti condotti da vari organi di vigilanza.

Mi pare, allora, di poter scorgere dietro la scrittura del 603-*bis* il pezzo di un nuovo assetto e di un nuovo corso – anche sovranazionale – delle politiche di contrasto al sommerso attraverso il rilancio delle attività ispettive[8] e di monitoraggio[9]; assetto che trova piena realizzazione in ambito eurounitario nello stesso anno, il 2016, con la partenza della "Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro non dichiarato" (Decisione (UE) 2016/344 del Parlamento europeo) seguita dalla successiva creazione della Autorità europea per il lavoro (ELA – Regolamento n. 2019/1149/UE)[10] che colloca il contrasto al lavoro non dichiarato nella strategia europea di libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione e di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Il regolamento riconosce un ruolo fondamentale al c.d. gruppo di lavoro permanente, anch'esso denominato «piattaforma», per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato che, includendo anche le parti sociali, subentra come struttura permanente interna all'ELA nella funzione della Piattaforma citata.

5. Il PNRR e le linee di tendenza: sinergie, raccordi informativi, indicatori

Un qualche supporto alla riflessione di chiusura del paragrafo precedente si rinviene nelle linee strategiche PNRR, dove sommerso e sfruttamento lavorativo sembrano intrecciarsi e venirsi incontro, con disposizioni che mirano a incidere

---

interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano, Roma, Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini, 2026, n. 70, in *open access* sul sito della Fondazione.

[8] Sullo strumento cardine di tale strategia, il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14, d.lgs. n. 81/2008, si veda, in *questo volume*, Pasquarella.

[9] Sia consentito il rinvio, per indicazioni di contesto sul delinearsi di questa nuova strategia, a Esposito, *Un approccio inclusivo e resiliente: tutele crescenti per l'*undeclared work*?,* in *DLM*, 2014, p. 289 ss. Cfr., per la stagione precedente, Zoppoli L., *Unione europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in *RGL,* 2008, I, p. 81 ss. e poi, dopo il 2016, Ferrante, *Economia «informale» e politiche del lavoro: un nuovo inizio?*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2017, n. 337.

[10] Su cui v. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, Bari, Cacucci, 2022.

su entrambi i versanti in seno a un disegno generale di contrasto al sommerso, che molto investe e fa leva sui raccordi inter-istituzionali e sul rilevamento, monitoraggio ed elaborazione dei dati relativi alla composizione del tessuto economico, imprenditoriale e del mercato del lavoro.

Sul versante dello sfruttamento penso alla specifica linea strategica di contrasto agli insediamenti abusivi, rafforzata ulteriormente dalle misure introdotte con i dd.ll. nn. 19/2024 e 45/2024 ed alla istituzione del "Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura", presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, che riunisce tutti gli Enti istituzionali coinvolti a livello nazionale e territoriale, le parti sociali e le principali organizzazioni del Terzo Settore.

Tali interventi su sfruttamento e caporalato sono contigui, sempre in ambito PNRR, alle diverse misure di cui è titolare il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. A partire dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025, adottato nel dicembre 2022, in attuazione della Riforma 1.2 – Missione 5 (Inclusione e coesione), componente C1 (Interventi speciali per la coesione territoriale) del PNRR, e successivamente aggiornato con decreto ministeriale n. 58 del 6 aprile 2023, per dettagliare indicatori, metodologie statistiche e *governance* operativa del Piano; nonché per rimarcare, appunto, le strette sinergie esattamente con il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura. Il Piano, infatti, è stato arricchito di un paragrafo sulle "Azioni volte a favorire l'impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura attraverso il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di azioni di politica attiva".

Ovviamente la natura del piano è programmatica e non normativa in senso formale: stabilisce obiettivi, linee di intervento e strumenti di attuazione ma non introduce sanzioni autonome. Esso rappresenta l'opportunità di dotarsi di una strategia stabile in grado di valorizzare il ruolo e le sinergie tra gli attori coinvolti nella prevenzione, nel contrasto del lavoro irregolare e nella valutazione delle politiche. Dal punto di vista metodologico, è concepito come strumento inter-istituzionale e multi-agenzia, coinvolgendo Ministero del Lavoro, Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), INPS, Guardia di Finanza, Carabinieri per la Tutela del Lavoro, ISTAT, Banca d'Italia e altri soggetti, comprese organizzazioni sindacali e datoriali[11].

Il Piano si articola attorno a obiettivi di natura quantitativa e qualitativa. Dal punto di vista quantitativo, si propone di raggiungere due obiettivi: in primo luogo, un aumento di almeno il 20% del numero di ispezioni rispetto alla media del periodo 2019-2021 e, in secondo luogo, una riduzione di almeno due punti

---

[11] In questa prospettiva, presso l'Ispettorato, con d.m. 50/2024, è stata istituita anche una *Task Force istituzionale Lavoro sommerso* che ha, tra gli altri, il compito di attivare una ulteriore pianificazione strategica e operativa dell'attività di vigilanza prevista dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 per garantire un'azione coordinata ed efficace di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare, secondo le specificità dei diversi settori economici e dei contesti territoriali. Tra gli altri suoi compiti c'è quello di contribuire anche ad un'efficace attività di vigilanza a fini statistici.

percentuali dell'incidenza del lavoro sommerso nei settori economici interessati dalla riforma.

Dal punto di vista qualitativo, comprende una serie di azioni che riguardano: a) un processo di affinamento delle tecniche di raccolta e delle modalità di condivisione dei dati sul lavoro sommerso, volte a migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutte le Autorità competenti; b) l'introduzione di misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare in maniera che i benefici dell'operare nell'economia regolare superino i costi del continuare ad operare nel sommerso (misure di deterrenza, rafforzamento delle ispezioni e delle sanzioni, incentivi finanziari); c) il lancio di una campagna informativa rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali, in linea con le più recenti iniziative adottate dalla Commissione europea, per sensibilizzare i destinatari sul 'disvalore' insito nel ricorso ad ogni forma di lavoro irregolare; d) una struttura di *governance* che assicuri una efficace implementazione e delle azioni ed il monitoraggio sull'attuazione delle misure.

In attuazione del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, con d.m. n. 57 del 2023 è stato istituito il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, con il compito di monitorare lo stato di avanzamento delle misure, validare indicatori e coordinare i principali attori istituzionali.

Coronano questo ambizioso progetto – sebbene si tratti di misure a diversi stadi di realizzazione – due strumenti strategici. Da un lato l'attivazione, nel novembre 2024, da parte dell'INPS della "Piattaforma di gestione delle azioni di *compliance* e di contrasto al lavoro sommerso", sempre finanziata dal PNRR. Il progetto ha come obiettivo l'introduzione di nuove e più avanzate modalità di comunicazione tra il contribuente e l'INPS, finalizzate a semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi contributivi e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili. La piattaforma utilizza i dati del sistema di monitoraggio UNIEMENS/UNILAV, relativi ai rapporti di lavoro attivi, sulla base di quanto dichiarato nelle Comunicazioni Obbligatorie.

Da un altro lato, il coevo avvio del Portale Nazionale del Sommerso (PNS) presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che dovrebbe costituire un contenitore informativo unico in cui convergono i dati delle diverse autorità sulla vigilanza e sugli accertamenti, ottimizzando la cooperazione e la conoscenza del fenomeno sul territorio. Il PNS è stato pensato per essere interoperabile con la Piattaforma per la gestione delle azioni di *compliance* e per il contrasto al lavoro sommerso, ma l'integrazione non è ancora realizzata dal momento che il PNS è ancora in fase di avvio operativo e viene progressivamente completato con dati provenienti dalle attività ispettive di varie autorità.

Il Piano, nel contesto della modifica della Decisione di approvazione di questo capitolo della Missione 5 (Decisione di esecuzione (UE) n. 15114/24), è stato integrato con l'introduzione dei seguenti ulteriori obiettivi in scadenza nel primo trimestre del 2026: - completare lo sviluppo degli Indici Sintetici di Affidabilità Contributiva (indicatore ISAC) per 8 aree di attività economico ad alto rischio di lavoro sommerso (ISAC istituiti dall'art. 1, co. 5 d.l. 160/2024); - invio di almeno 12.000 lettere di conformità alle imprese individuate grazie agli indicatori

ISAC; - valutazione d'impatto indipendente, quantitativa e qualitativa, sull'utilizzo dei *voucher* "PrestO" e "Libretto Famiglia" sull'emersione del lavoro sommerso e sulle condizioni dei lavoratori; - facilitare l'accesso dei soci alla "rete del lavoro agricolo di qualità", in consultazione con le parti sociali del settore e ciò per innalzare il numero di imprese che partecipano alla rete secondo un obiettivo puntuale di crescita; - realizzare una campagna di informazione che coinvolga le parti sociali del settore[12].

6. *Compliance e due diligence*: una possibile convergenza procedurale?

Come raccordare gli *output* del quadro ordinamentale sin qui rappresentato? Vi potrebbero essere diversi sbocchi; ma mi limito a valorizzare un solo aspetto che – lo vedremo nelle conclusioni che a breve mi accingo a fare – sicuramente rappresenta un *leit motiv* in termini di indicazioni di politica del diritto.

Più semplicemente, l'approccio repressivo-sanzionatorio e la prevenzione possono incontrarsi nell'implementare la formulazione di modelli di coerenza strutturale e di adeguatezza degli assetti organizzativi aziendali[13]. E qui inevitabilmente il richiamo va al dibattito sulla responsabilità sociale di impresa, potenziato e rivitalizzato dalla Direttiva (UE) 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità.

Certo, parliamo di un segmento del fenomeno; un segmento però importante, visto che tante recenti vicende giudiziarie provano come un'adeguata ed effettiva *compliance* condotta dalle grandi committenze industriali e del terziario può ridurre l'incidenza del sommerso e dello sfruttamento lungo tutta la catena del ciclo produttivo in senso ampio inteso, comprensivo di *partner* e fornitori esattamente come definiti nella citata direttiva[14].

Le connessioni sono molteplici: con il MOG 231 e i modelli organizzativi del TU sicurezza; con gli adeguati assetti del novellato art. 2086 c.c.; ma io mi limito al rinvio suggestivo e alla segnalazione[15]. È solo una notazione, allora, per rimarcare la contiguità tra lo sviluppo di questo recente corpo normativo e le tendenze sopra evidenziate sull'utilizzo trasversale degli indicatori fiscali, contributivi e di congruità della manodopera.

7. Conclusioni

Possiamo dire in conclusione che l'innesto della codifica del reato di sfruttamento sulle politiche per il contrasto al lavoro sommerso ha effetti tanto positivi quanto critici (non parlerei di negativi, in ogni caso).

---

[12] Sul ruolo delle parti sociali nella Rete del lavoro agricolo di qualità e sugli altri strumenti qui richiamati si veda, in *questo volume*, Ciavarella.

[13] Mi pare colga una prospettiva di questa direzione già Garofalo D., *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *ADL,* 2020, p. 1303 ss.

[14] Per un'analisi di dettaglio, interdisciplinare, su tale prospettiva v. ancora Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere*, *op. cit*.

[15] Sul punto si rinvia, in *questo volume*, ai contributi di Mucciarelli, Pasquariello e Protopapa.

Il raffronto, in buona sostanza, ci porta a dire che si è creata una sorta di ordine valoriale nella fenomenologia del lavoro irregolare, dove il lavoro sfruttato occupa una posizione più elevata in ragione della perseguibilità penale. Ma se l'elevazione a rango di reato rischia di 'normalizzare' altre modalità di sfruttamento, di lesione dei diritti 'direttamente' imputabili al prestatore di lavoro, è vero al contempo che i *target* inter-istituzionali della prevenzione e del controllo del lavoro sommerso possono attrarre e accogliere le ipotesi intermedie e più frequenti.

L'effetto positivo, dunque, è proprio nell'attenzione e nel rafforzamento delle azioni di *intelligence*; vero *target mainstream*, che, nel favorire l'emersione, dovrebbe consentire di ridurre il perimetro ovvero di levigare gli abusi reiterati che sono alla base del 603-*bis* c.p.

C'è del buono nella filosofia che mi è sembrato di intravedere in questi ultimi anni e che il PNRR ha contribuito a finanziare, perché ritengo che il punto di incontro tra repressione e promozione sia esattamente l'*intelligence*, lo studio mirato delle realtà territoriali e la massiccia modernizzazione degli strumenti di vigilanza.

L'auspicio è che la straordinaria stagione del PNRR conduca ad una messa a regime e a una piena operatività – anche a livello europeo – della cooperazione in materia di sommerso nonché a un serio ammodernamento dei servizi ispettivi. E nella scia della cooperazione, gli studiosi che a vario titolo si occupano di politiche del lavoro, di sommerso e sfruttamento dovranno sicuramente fare la loro parte.

La giurisprudenza penale sullo sfruttamento: un'antologia narrativa per i giuslavoristi

Stella Laforgia

Sommario: 1. Traccia metodologica: la mancata definizione di sfruttamento nel diritto del lavoro e il valore euristico della giurisprudenza penale. – 2. Lo sfruttamento, il fenomeno senza regola: l'autoevidenza concettuale. – 2.1. (*Segue*) La contiguità con altri istituti giuridici lavoristici (la povertà lavorativa e l'insufficienza retributiva). – 2.2. (*Segue*) La resistenza ideologica. – 2.3. Contiguità concettuale con la fattispecie penale dello sfruttamento: l'art. 603-*bis* c.p. – 3. Gli elementi costitutivi dello sfruttamento nel diritto penale e i volti degli sfruttati. "Lo stato di bisogno" ovvero le condizioni soggettive di sfruttamento. – 4. Le condizioni oggettive dello sfruttamento: i volti dei migranti nelle campagne di Nardò. – 4.1. (*Segue*) I volti del lavoro di cura. – 4.2. (*Segue*) I volti dei lavoratori della logistica e del *delivery*. – 5. Vecchi e nuovi volti dello sfruttamento. – 6. Lo sfruttamento come fenomeno camaleontico e l'invisibilità degli sfruttati. – 7. Il superamento della frammentarietà del discorso giuridico gius-penalistico e la ricomposizione sistemica del fenomeno: dai volti alla soggettività giuridica degli sfruttati.

1. Traccia metodologica: la mancata definizione di sfruttamento nel diritto del lavoro e il valore euristico della giurisprudenza penale

Il tema dello sfruttamento pone il giurista del lavoro di fronte all'annoso problema della sua definizione; infatti, si fa fatica a rinvenire una nozione giuridica 'onnicomprensiva' di sfruttamento e il dilemma definitorio nasce, evidentemente, dalla circostanza che il diritto del lavoro ha 'interiorizzato' questo tema e, dandolo per scontato, sembra che non abbia più avvertito la necessità di concettualizzarlo[1].

È, dunque, una fattispecie, meglio un fenomeno, senza regole[2].

Al giurista del lavoro, perciò, in questi anni, non è rimasto che fare i conti con l'unico riferimento normativo a disposizione e cioè la norma penale – l'art. 603-*bis* c.p. rubricato "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro", introdotto la prima volta nel 2011 (*ex* art. 12, l. 14 settembre 2011, n. 148) e novellato nel 2016 (*ex* art. 1, l. 29 ottobre 2016, n. 199) – costringendolo così a sconfinare in un ambito non proprio, laddove ci sono evidentemente principi regolatori assai differenti e tecnicalità specifiche.

---

[1] Si legga a tal proposito, D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2025*,* p. 55 ss. Cfr. anche il contributo di D'Onghia in *questo volume*.

[2] Proprio sulla mancanza di regola e, quindi, sulla necessità di un approccio diverso da quello strettamente legato alla tecnicalità normativa e che sia altresì multidimensionale, si considerino, nell'ambito della corposissima letteratura del tema, Ranieri, Borelli, Calafà, D'Onghia, *L'altro art. 18. Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento del lavoro. Introduzione*, in *LD*, 2021, n. 2 e Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente, cit.*

Se così è, esprimendo perplessità nei confronti della prospettiva meramente securitaria del diritto penale, la cui efficacia viene anche solo banalmente sconfessata dai fatti[3] – il fenomeno 'sfruttamento', infatti, non accenna ad arrestarsi – piuttosto che misurarsi con l'analisi tecnico-giuridica del disposto *ex* articolo 603-*bis* c.p., si è scelto di osservare il fenomeno da una prospettiva differente da quella più tradizionale, muovendo da una considerazione[4]: all'afasia delle norme nell'ambito del diritto del lavoro corrisponde l'irruzione del principio di realtà. Si vuol dire che, in mancanza di parole, soccorre lo sguardo sulla materialità delle storie, sui volti; nell'aporia regolativa emergono le narrazioni che ci vengono dalla cronaca o, in ambito più precipuamente giuridico, dalla giurisprudenza e quella sul caporalato e sullo sfruttamento ci fornisce molte istantanee del fenomeno, essendo composta da parti narrative molto corpose, che mostrano come lo sfruttamento sia nei fatti ancor prima che nelle fattispecie giuridiche e, molto spesso, a prescindere dalle stesse.

Dunque, la giurisprudenza sul tema si caratterizza per la preponderanza della narrativa fattuale rispetto a quella in diritto, che è conseguente proprio alla già evidenziata tecnica normativa seguita dal legislatore che, nella difficoltà di tipizzare una volta per tutte la condotta incriminata – che può assumere caratteristiche diverse e cangianti – ha demandato alla presenza di alcuni indici presuntivi l'integrarsi o meno della fattispecie *ex* art. 603-*bis* c.p.

La norma penale ha, dunque, un valore euristico nel senso che in essa si sussume un fenomeno e le sue tipicità che altrimenti sfuggirebbero alle maglie del discorso giuridico; in questa norma, il giurista del lavoro trova tracce del fenomeno così come rinviene nella giurisprudenza che dalla stessa scaturisce materiale prezioso per la ricostruzione più sistemica dello sfruttamento[5].

Dalla stessa giurisprudenza penale emerge come lo sfruttamento non sia connesso alla condotta di un singolo imprenditore (al quale addossare responsabilità individuale, quindi). Infatti, la magistratura, molto condivisibilmente, evidenzia

---

[3] Si è già espressa questa opinione diffusamente. Cfr. D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 233 ss.

[4] Ci sono diversi contributi di giuristi del lavoro, invero, che hanno analizzato la giurisprudenza penale; si pensi da ultimo a Donini, *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 79 ss.; Ferraresi, *La giurisprudenza penale sullo sfruttamento del lavoro confonde proporzionalità e sufficienza della retribuzione*, in *DRI*, 2024, n. 2, p. 478 ss.

[5] Postilla metodologica: queste considerazioni nascono, invero, da quanto già sperimentato didatticamente nell'ambito del corso istituzionale di Diritto del Lavoro (a.a. 2023-2024) tenuto presso l'Università di Bari e in due seminari tenuti presso l'Università degli Studi di Firenze e presso l'Università degli Studi di Catania. Di fronte alla difficoltà che spesso si è riscontrata negli studenti di comprendere ciò che è sfruttamento, in mancanza di una norma lavoristica, si è fatto ricorso alla lettura di *reportage* giornalistici o di sentenze che descrivono minuziosamente le condizioni di lavoro e di vita di lavoratori e lavoratrici sfruttati. Infatti, si è constatata l'inconsapevolezza degli studenti di essere di fronte a casi di sfruttamento; e ciò, specie nell'ambito di attività, per esempio quella dei ciclofattorini, da loro ben conosciute perché ne fanno ricorso senza avere tuttavia la percezione che le modalità di svolgimento di quelle prestazioni avvengono in condizioni di grave sfruttamento.

come le situazioni di criminalità d'impresa siano da interpretare non (solo) in una logica disposizionale, centrata sulla colpa della persona, ma (anche) in una logica "situazionale" che attribuisce rilevanza al contesto: "(…) Questo perché spesso le situazioni di illiceità che maturano all'interno delle imprese non sono il frutto di iniziative di carattere individuale, né possono comprendersi facendo riferimento in via esclusiva a 'personalità perverse di singole persone' (Braithwaite); sono, invece, il risultato di una politica di impresa"[6].

In particolare, ed è questa la traccia che si vuol seguire in questo contributo, attraverso la giurisprudenza penale che si dipana a partire dall'art. 603-*bis* c.p., si comprende il fenomeno e la sua portata ed è utile al giurista del lavoro avere contezza dei fatti, pur in mancanza della norma. Per questo, nelle pagine che seguono, si è voluto fare ampio ricorso alle narrative delle sentenze non già semplicemente con brevi rimandi ad esse a corroborare tesi o interpretazioni giudiziali e dottrinali, bensì dando respiro e spazio alle stesse, a costituire, così, per il giurista del lavoro una sorta di antologia; emergono da questa lettura le voci e i volti degli sfruttati.

Se questa è la suggestione metodologica che si è deciso di seguire, il percorso si snoda a partire dalle ragioni dell'afasia del diritto del lavoro; prosegue con i cenni agli elementi essenziali della fattispecie penale nell'ambito delle 'narrazioni' giurisprudenziali per giungere ad alcune osservazioni conclusive.

2. **Lo sfruttamento, il fenomeno senza regola: l'autoevidenza concettuale**

La mancanza di una norma nel diritto del lavoro deriva, evidentemente, da una difficoltà su tutte cui si è accennato in apertura e cioè quella definitoria.

Infatti, anche se si tiene conto del significato 'comune' del lemma sfruttamento, ci si rende conto che è operazione complessa determinare il significato del lemma 'sfruttamento', dal momento che è sempre ciò che ne è oggetto a riempire di valore, e quindi di significato, la parola. In sé, trarre la massima utilità, il massimo frutto è comportamento razionale ed efficiente. Il suo oggetto, invece, può conferire allo sfruttamento un'accezione negativa. Al lavoro non si può chiedere di dare il massimo frutto senza rischiare di ledere chi di quel frutto è portatore. La storia del lavoro porta nel grembo l'inclinazione allo sfruttamento e l'aspirazione a contenerlo, fino a metterlo al bando, pur accettandolo nella misura 'fisiologica' che lo scambio capitalistico sempre comporta. Ancora più propriamente, si può dire che lo sfruttamento si verifica quando si trae il frutto da persona diversa da colui che 'trae il frutto'; la scissione tra lo sfruttatore e il titolare del frutto dà luogo, spesso, a sfruttamento.

Passando dal linguaggio comune allo specifico giuridico, il diritto del lavoro, come detto, non ha una definizione.

---

[6] Così il decreto della Procura della Repubblica di Milano del 23 febbraio 2026 che si è occupato di ciclofattorini; v. anche quello della stessa Procura del 5 febbraio 2026; si vedano in un primo commento di Papa, Food delivery *e piattaformizzazione dello sfruttamento. Appunti giuslavoristici sui casi* Glovo *e* Deliveroo*,* in *RGL giurisprudenza online – Argomento del mese*, 2026, n. 2, p. 1 ss.

Innanzitutto, quella dello sfruttamento è una fattispecie che sconta una sorta di pigrizia del legislatore che si è adagiato su un fenomeno che si caratterizza per la sua autoevidenza. Non c'è nessuno che non sappia cosa sia lo sfruttamento che, per quanto riguarda il diritto del lavoro, è una categoria che, dunque, si può considerare 'interiorizzata'; tuttavia, proprio l'autoevidenza ha costituito un limite: qualunque giurista saprebbe riconoscerlo, come tutti, ma non saprebbe spiegarlo, come dice Sant'Agostino del tempo ("Che cosa è, allora, il tempo? Se nessuno me lo chiede, lo so; se dovessi spiegarlo a chi me ne chiede, non lo so")[7].

Dunque, il diritto del lavoro, partendo dall'autoevidenza fenomenologica dello sfruttamento, ha fatto a meno di darne una definizione.

Non che il giuslavorista, appunto, non sappia riconoscere lo sfruttamento; anche solo procedendo intuitivamente e *a contrario*, egli sa come (non) deve essere il lavoro perché il lavoratore non sia sfruttato, ricorrendo a indici fenomenici e autoevidenti.

Il lavoro: a) deve svolgersi in condizioni di sicurezza tali da non arrecare nocumento alla salute del lavoratore; b) deve essere limitato nel tempo e soggetto a pause e riposi; c) ma, soprattutto, a esso deve corrispondere la giusta retribuzione e quest'ultima, oltre a garantire il sostentamento del lavoratore e della sua famiglia, è presupposto di libertà (dal bisogno) e di dignità.

Sono questi gli elementi essenziali indefettibili del lavoro attraverso i quali si (ri)significa lo sfruttamento anche nella rappresentazione giuridica e nell'interpretazione giurisprudenziale.

Questo *modus procedendi,* però, finisce per parcellizzare le tutele rispetto al fenomeno demandando a controversie per lo più individuali la tutela di singoli istituti (qualificazione giuridica del rapporto di lavoro; differenze retributive; riconoscimento limiti orari, ecc.), così come la giurisprudenza del lavoro testimonia.

2.1. (*Segue*) La contiguità con altri istituti giuridici lavoristici (la povertà lavorativa e l'insufficienza retributiva)

La difficoltà definitoria è tale anche per un secondo ordine di ragioni costituito dall'indubbia contiguità concettuale del 'lavoro sfruttato' con altri temi quali l'intermediazione illecita; la tratta, la riduzione in schiavitù *ex* art. 600 c.p.; le povertà vecchie e nuove nonostante il lavoro; l'insufficienza retributiva.

Sono fenomeni questi sussunti, talvolta, in fattispecie giuridiche, che pongono, con sfumature, alcune volte molto differenti, altre volte meno, il tema della debolezza contrattuale del lavoratore (quando non di assoluta minorità e soggezione) e della violazione dei suoi diritti.

Quando questi fenomeni vengono sussunti in fattispecie penali, l'ordinamento supera la logica privatistica della regolazione degli interessi tra le parti e, imprimendo un'antigiuridicità più elevata ad alcune violazioni, le innalza a reati il cui

---

[7] Segue proprio il filo rosso della fattispecie senza regole, il numero monografico Ranieri, Borelli, Calafà, D'Onghia, Laforgia (a cura di), *L'altro art. 18. Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento del lavoro*, *cit*.; si legga, in particolare, Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, ivi, p. 193 ss.

governo rientra, a questo punto, nel sistema giuspubblicistico (v. *amplius infra*). Quando, invece, si rimane in ambito più specificatamente lavoristico, si osserva che lo sfruttamento ha per indice principale, benché non esclusivo, la retribuzione talvolta riconosciuta al lavoratore in misura scarsissima a fronte di un lavoro svolto in modo, invece, assai gravoso; in questi casi, lo sfruttamento confina con la povertà lavorativa e l'insufficienza retributiva, a loro volta fattispecie distinte tra loro[8].

La povertà lavorativa non si identifica, infatti, con l'insufficienza retributiva né, da questo punto di vista, ha una definizione autonoma, agganciata com'è alla situazione familiare del lavoratore. Infatti, a partire dal reg. (CE) 16 giugno 2003, n. 1177 relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (Eu-Silc), l'Eurostat definisce povero un lavoratore allorquando il suo reddito complessivo risulti inferiore al 60% del reddito mediano nazionale. In questo senso, il livello retributivo è ridotto a fattore di scarso rilievo "prospettando in tal modo una rappresentazione del rapporto tra salari e povertà che risulta quantomeno controintuitiva e, in definitiva incurante dell'innegabile *proprium* giuslavoristico di un fenomeno che in fin dei conti attiene alla condizione economica di chi fornisce una prestazione di lavoro"[9].

Invece, l'insufficienza retributiva nel nostro ordinamento ha un parametro generale nell'art. 36 Cost. e un dispositivo contrattuale di fissazione della retribuzione fondato sul combinato disposto *ex* art. 36 Cost. medesimo e art. 2099 c.c. Infatti, in mancanza di una legge che fissi un salario minimo per tutti i lavoratori e stante l'inattuazione dell'art. 39 Cost. che avrebbe consentito, a determinate condizioni, l'estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi, sin da epoca risalente, è stata la giurisprudenza a svolgere un ruolo suppletivo rispetto al vuoto regolativo; i giudici, dunque, hanno provveduto, sulla scorta della immediata precettività dell'art. 36 Cost., al riconoscimento del salario conforme ai parametri di proporzionalità e sufficienza contenuti nella disposizione costituzionale, attraverso l'estensione ai lavoratori ricorrenti di quanto stabilito in termini di retribuzione nei contratti collettivi (Corte cost. 11 dicembre 1962, n. 106). Come è noto, questo meccanismo è stato messo in discussione dalla Corte di Cassazione sulla scorta della constatazione che nemmeno il consolidato meccanismo contrattuale di matrice giurisprudenziale garantisce ai lavoratori la giusta retribuzione *ex* art. 36 Cost.[10].

---

[8] Sia consentito il riferimento a Laforgia, *L'insufficienza retributiva, la povertà lavorativa, lo sfruttamento: contiguità e differenze. Riflessioni a partire dalla giurisprudenza di legittimità sul ccnl Servizi fiduciari,* su *www.giustiziacivile.com,* 2024, p. 1-25.

[9] Lo Faro, *La banalità dell'ovvio: salari minimi adeguati non escludono la povertà lavorativa, ma aiutano*, in Caruso (a cura di), *Il lavoro povero "sans phrase". Oltre la fattispecie*, Bologna, il Mulino, 2024, p. 97 ss., ivi, spec. p. 99.

[10] Il riferimento è a Cass. 2 ottobre 2023, nn. 27769, 27711, 27713; Cass. 10 ottobre 2023, nn. 28320, 28321 e 28323. Si possono leggere su *https://www.wikilabour.it/* e con note di Alleva, *La Corte di Cassazione approva il salario minimo*, in *Comma2*, 3 ottobre 2023; Carabelli, *Considerazioni sull'introduzione dell'art. 36*, c. *1, Cost*., in *RGL*, 2023, n. 4, p. 647 ss.; Cazzola, *La "nazionalizzazione del salario" finisce in Cassazione*, in *Boll. Adapt*, 16 ottobre 2023; Lassandari, *La suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione,* in *RGL,* 2023, n. 4, p. 531

2.2. (*Segue*) **La resistenza ideologica**

Un ulteriore motivo della mancanza di una definizione normativa dello sfruttamento è dato da una sorta di resistenza ideologica; infatti, se si seguisse una lettura ispirata ai principi marxiani, si dovrebbe concludere che è fondamentalmente inutile parlare di sfruttamento o, meglio, attardarsi a cercare una definizione dal momento che esso è insito nel lavoro stesso (nell'ambito del sistema capitalistico) ed è, dunque, elemento ineliminabile. Infatti, uno dei postulati fondanti il sistema capitalistico è quello secondo il quale nel rapporto tra capitale e lavoro, il capitalista trae dal lavoro più del valore riconosciuto al lavoro; si fa riferimento a quanto, nella terminologia marxista, viene denominato plus-valore e cioè la differenza tra il valore del prodotto del lavoro e la remunerazione sufficiente al mantenimento della forza-lavoro, differenza di cui in un regime capitalistico si approprierebbero gli imprenditori-capitalisti[11]. Tuttavia, in questo sistema, se il salario ricevuto dai lavoratori, benché abbia sempre (salvo mettere del tutto in discussione il sistema stesso) un valore inferiore a quello ricavato dal datore, è sufficiente a garantire una vita libera e dignitosa al lavoratore e al suo nucleo familiare, lo sfruttamento può essere considerato, oltre che fisiologico, accettabile. Se, invece, il valore attribuito al lavoro è talmente basso da non consentire al lavoratore l'accesso al paniere 'minimo' di beni e servizi, materiali e immateriali che gli consentano una vita libera (dal bisogno) e dignitosa, si tratta allora di uno sfruttamento non accettabile e, quindi, stigmatizzabile anche a livello giuridico.

Ebbene, rimettersi ad una soglia di quantificazione del 'fisiologico' e dell''accettabile' e alla sua quantificazione diventa operazione opinabile quando non pe-

---

ss.; Passalacqua, *Contrattazione collettiva, giudici e legge: alla ricerca dell'autorità salariale,* in *LPO,* 2023, n. 11-12, p. 805 ss. e ivi Fraioli, *Salario minimo e giusta retribuzione tra sindacato, politica e giudice*, p. 817 ss. e Marasco, *Sulla "funzionalizzazione giudiziale" della contrattazione collettiva nella determinazione di un minimo retributivo comune per lavoratori con mansioni e qualifiche analoghe. Ovvero, sull'imprescindibile garanzia di una "retribuzione sufficiente" quale presupposto giuridico per una "parità di trattamento retributivo"*, p. 831 ss.; Razzolini, *La Corte di cassazione e il salario minimo adeguato,* in *welforum.it*, 6 novembre 2023; Miscione, *Il salario minimo costituzionale affermato dalla Costituzione*, in *QG online*, 20 ottobre 2023; Ichino, *Se è il giudice a stabilire il salario minimo,* in *Lavoce.info,* 6 ottobre 2023; Bronzini, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *LDE*, 2023, n. 3, e *ibidem* Barbieri, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza* e Zoppoli, *Il salario minimo legale: un vecchio nodo che viene al pettine in modo sbagliato*; Giannini, *Verifica giudiziale dei trattamenti retributivi dei CCNL: e se fosse giunto il momento di attuare l'art. 39 Cost.?,* in *Labor*, 16 novembre 2023; Martelloni, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale,* in *Costituzionalismo.it,* 2023, n. 3, p. 107 ss.*;* Saracini*, Giudice, contrattazione e retribuzione: l'ennesima "istantanea" della debolezza del sistema contrattuale di fatto,* in *RIDL,* 2023, n. 2, p. 688 ss.; De Luca Tamajo, *Le retribuzioni insufficienti: l'intervento legislativo, la via giudiziale, la sede contrattual-collettiva*, in *RIDL,* 2023, n. 3, p. 71 ss.; Armone, *Salario minimo: la precettività dell'art. 36 Cost. nella cornice sovranazionale*, in *RIDL,* 2023, n. 2, p. 677 ss.; D'Oriano, *La Cassazione sul salario minimo costituzionale: squarciato il velo sul lavoro "povero"*, in *LG,* 2023, n. 11, p. 1032 ss. e *ibidem* Craca, *L'utilizzo della contrattazione collettiva e degli indici statistici ed economici nella valutazione della giusta retribuzione*.

[11] Il riferimento classico è a Marx, *Il Capitale, Libro primo*, 1867, qui nell'edizione del 2017, Roma, Editori Riuniti.

ricolosa, oltre a confondere ulteriormente la necessaria distinzione tra povertà lavorativa e insufficienza retributiva.

A volersi misurare con il problema definitorio, quindi, ci si imbatte immediatamente in quello 'quantitativo' e cioè si deve ammettere che esiste una soglia di sfruttamento 'tollerabile' e una, invece, non 'tollerabile' e, quindi, illegittima/illegale. E, dunque, si ricade, ancora una volta, nel problema definitorio, questa volta anche e soprattutto giuridico di 'sfruttamento'.

2.3. **Contiguità concettuale con la fattispecie penale dello sfruttamento: l'art. 603-*bis* c.p.**

Da quanto appena detto discende l'incapacità del diritto del lavoro a contenere l'ampiezza del fenomeno che, nel frattempo, dato il numero sempre maggiore e la gravità crescente dei casi che la cronaca ci consegna, pone problemi di ordine pubblico e diventa appannaggio quasi esclusivo del diritto penale.

Una sorta di afasia del diritto del lavoro sul tema ha fatto sì, quindi, che lo sfruttamento, assurto agli onori della cronaca per episodi eclatanti (come quelli degli incendi nei ghetti) o anche per rivolte spontanee (come quelle nelle campagne di Nardò), sia diventato di pertinenza del diritto penale.

Il diritto del lavoro è stato espropriato o, anzi, si è fatto espropriare dal proprio ambito di elezione a maggior ragione se è vero che lo sfruttamento è (insito) nel contratto di lavoro.

A questo punto, occorre partire dall'unico dato normativo a disposizione e cioè dalla norma penale, dall'art. 603-*bis* c.p.; questa disposizione ha effettivamente un potente valore simbolico fin dalla sua collocazione nella parte del codice penale riservata ai delitti contro la personalità individuale, il cui scopo è di tutelare la persona da tutte le condotte in grado di ledere i suoi diritti fondamentali.

Ma v'è di più. Il testo vigente dell'art. 603-*bis* persegue, per la prima volta nel nostro ordinamento, non solo la condotta dell'intermediario che fornisce manodopera a terzi, ma anche quella del datore di lavoro che sfrutta direttamente il lavoratore.

L'asse del dispositivo giuridico-repressivo risulta così spostato sullo sfruttamento in senso stretto e, cioè, sull'utilizzo della prestazione di lavoratori che versano in uno stato di bisogno a condizioni assolutamente inferiori e assai peggiori rispetto a quelle dovute.

Peraltro, l'art. 603-*bis* c.p. è collocato tra i delitti contro la libertà individuale poiché, come è stato osservato di recente in giurisprudenza, "Lo sfruttamento lavorativo genera lavoro povero, il quale ovviamente genera povertà, che non può certo ridursi a un mero dato economico-reddituale: la povertà è una 'malattia che insidia l'anima. La povertà consuma le vite, erode le risorse mentali, limita le capacità cognitive e distrugge le prospettive di vita' (…) Il bene giuridico leso dal reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. è pertanto, come si vede, particolarmente pregnante (…)."[12].

---

[12] Cfr., ancora, il decreto della Procura della Repubblica Milano del 23 febbraio 2026.

Non vi è, anche in questo caso, una definizione diretta dello sfruttamento, in quanto la norma ricorre ad alcuni indici dai quali è possibile avere la prova della sua sussistenza.

3. **Gli elementi costitutivi dello sfruttamento nel diritto penale e i volti degli sfruttati**. 'L**o stato di bisogno**' ovvero le condizioni soggettive di sfruttamento

La fattispecie penale è costruita dal punto di vista soggettivo su un elemento che deve sussistere affinché il lavoratore possa essere considerato 'sfruttato' ma anche da indici oggettivi presuntivi dello sfruttamento.

Affinché possa configurarsi il reato, il lavoratore deve versare in una condizione di debolezza contrattuale e di vulnerabilità esistenziale, riassumibile nella locuzione "stato di bisogno".

Il legislatore, in questo caso, compie una scelta diversa rispetto a quella effettuata nell'art. 600 c.p. in tema di riduzione in schiavitù e servitù, per la quale si richiede che "la condotta sia attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona".

Ebbene, la fattispecie *ex* art. 600 c.p. comprende una gamma di comportamenti tra i quali "l'approfittamento di una situazione di vulnerabilità" o di una "situazione di necessità" non coincidenti con l'approfittamento dello stato di bisogno dei lavoratori *ex* art. 603-*bis* c.p. e, comunque, almeno *prima facie*, più gravi di quest'ultimo.

E, tuttavia, è opportuno osservare che già a proposito del reato di riduzione in schiavitù e servitù *ex* art. 600 c.p., con riferimento alle condizioni soggettive dello sfruttato, i giudici hanno ritenuto che, piuttosto che di "stato di necessità", si debba parlare più correttamente di "situazione di necessità" e quest'ultima va delineata non già con riferimento all'esimente di cui all'art. 54 c.p., quanto, piuttosto, proprio alla nozione di "bisogno" enunciata dall'art. 644, co. 5, n. 3, c.p. in tema di usura e dall'art. 1448 c.c. in tema di rescissione del contratto[13].

In altri termini, quello che si richiede per la sussistenza della riduzione in schiavitù è una "situazione di debolezza o di mancanza materiale o morale del soggetto passivo, adatta a condizionarne la volontà personale, in accordo con quanto disposto nella decisione-quadro UE 2002/629/GAl sulla lotta alla tratta degli essere umani (…), laddove intende tutelare le posizioni di vulnerabilità; nozione, quest'ultima, (…)" capace di compromettere "radicalmente la libertà di scelta della vittima, che non ha altra scelta se non quella di sottostare all'abuso"[14].

Questa situazione di "soggezione" integrante il delitto di cui all'art. 600 c.p., descrive dunque, più opportunamente, in modo generalizzato e ampio, una condizione di vulnerabilità che sarebbe ravvisabile allorquando le vittime, in modo

---

[13] Così Cass. 17 giugno 2016, n. 31647 in *DJ* e in *Foroplus*.

[14] *Idem*.

continuato o permanente, siano sottoposte a condizioni tali da limitare la loro capacità di scegliere o autodeterminarsi che possono verificarsi, a titolo esemplificativo, quando: a) siano private dei passaporti o dei documenti; b) siano collocate in luoghi isolati privi di relazioni esterne; c) abbiano retribuzioni nettamente inferiori alle promesse e, comunque, alla normativa contrattuale; d) subiscano contestualmente sacrifici di esigenze primarie; e) vivano in luoghi fatiscenti, in assenza di servizi igienici; f) subiscano privazioni alimentari; g) siano impossibilitate a spostarsi liberamente sul territorio, costrette a raggiungere i luoghi di lavoro solo su mezzi di trasporto nella disponibilità dell'autore del reato; h) siano incapaci, comunque, di sottrarsi allo sfruttamento e siano, anche, oggetto di violenze o minacce.

La situazione che, più di ogni altra, può essere ricondotta allo stato di bisogno è quella dei lavoratori migranti.

Infatti, proprio con particolare riferimento ai lavoratori stranieri, i giudici, per giustificare l'elemento dell'approfittamento dello stato di bisogno, hanno utilizzato, quale "congrua motivazione", la loro situazione di "clandestinità" che può indicare la sussistenza *ex se* di un approfittamento del loro stato di bisogno, in quanto tale condizione li rende disposti a lavorare in condizioni disagevoli[15].

Allo stesso tempo, tuttavia, alcune pronunce hanno anche precisato che non è sufficiente la mera condizione di irregolarità amministrativa del cittadino extracomunitario nel territorio nazionale (pure accompagnata da una condizione di disagio e di bisogno di lavorare)[16].

A tutto questo, in alcuni casi, si è aggiunta "anche la decurtazione 'obbligatoria' di parte non irrilevante del compenso quale corrispettivo per l'accompagnamento in auto (…), la mancanza di dotazioni di sicurezza, il previo mancato svolgimento di corsi di formazione, la mancata fruizione di un giorno di riposo settimanale", fino a "subire la compressione dei diritti sindacali, sotto la minaccia del licenziamento (come nel caso degli scioperi, la cui partecipazione venga sanzionata con la perdita del lavoro)"[17].

Dunque, pregiudizio che sia eclatante e rilevante soggezione del lavoratore sono i due elementi che la giurisprudenza richiede indissolubilmente ai fini dell'individuazione della fattispecie.

Gli inquietanti spaccati di assoluto degrado descritti nelle sentenze, se, da un lato, raccontano delle condizioni di vita e di lavoro nelle quali si sostanzia lo sfruttamento, dall'altro lato, confermano, indirettamente, la disperazione e, quindi, l'estremo stato di bisogno di coloro che accettano, meglio, sono costretti ad accettare di vivere e lavorare in quel modo; si legge, per esempio: "i locali erano infestati da vermi, topi, blatte ed odori nauseabondi tanto che anche d'inverno

---

[15] Cass. 20 aprile 2018, n. 17939 in *DJ*, in *FI,* 2018, II, p. 364 e in *IUS Penale* con nota di Fiandanese.

[16] Così Cass. 6 ottobre 2020, n. 27582 in *DJ,* in *Rep. FI,* 2021, voce *Lavoro (collocamento e mobilità della mano d'opera)*, n. 42, in *LG,* 2021, p. 721, con nota di Rossi e in *RTDPE,* 2021, p. 164, con nota di Zarra; Cass. 9 ottobre 2019, n. 49781, in *Rep. FI*, 2019, n. 25 e in *CPen*, 2020, n. 6, p. 2388 con nota di Rossi; da ultimo Cass. 17 marzo 2025, n. 10482 in *DJ* e in *Foroplus*.

[17] Cass. 16 settembre 2020, n. 27582, *cit*.

venivano aperte le finestre e le porte per poter respirare, la pausa pranzo aveva luogo in un locale vicino alle macchinette del caffè ed era sporco ed inadeguato, mancava qualsiasi dispositivo di protezione, non venivano effettuate visite mediche. (…) (Si riscontrava ndr) un'allarmante situazione in relazione agli effettivi orari di lavoro, alle condizioni igieniche dei locali ove veniva esercitata l'attività lavorativa, alle contribuzioni che non venivano pagate, se non parzialmente, e non tenevano conto degli straordinari svolti e sistematicamente non pagati, oltre ad essere sproporzionate rispetto agli orari svolti e (i lavoratori) rappresentavano di essere obbligati a continuare a lavorare, pur in quelle condizioni così degradanti in ragione delle loro precarie situazioni economiche, stante la necessità di mantenere le famiglie e di onorare i debiti contratti dai primi due anche in relazione al fatto che erano stranieri"[18].

Ebbene, chi accetterebbe, come ancora si legge, una "condizione di effettivo e concreto sfruttamento dell'altrui attività lavorativa lesiva della dignità umana e la costante prevaricazione dei diritti dei lavoratori" se non si trovasse "sul piano fattuale, (…) in uno stato di effettivo bisogno"?[19]

C'è, dunque, una sorta di circolarità nelle sentenze: per dimostrare lo stato di bisogno dello sfruttato, si fa riferimento alle condizioni nelle quali si realizza lo sfruttamento. E queste condizioni assorbono, a quel punto, qualsiasi distinzione si possa fare in ordine allo sfruttato: chiunque accetti di lavorare in situazioni simili a quelle descritte nelle sentenze, che sia un lavoratore italiano, straniero, regolarizzato o clandestino, versa in uno stato 'oggettivo' di bisogno.

Si tratta, quindi, di lavoratori che "non hanno alcun margine di scelta nella contrattazione, né un effettivo potere contrattuale, circostanza che li rende contraenti deboli, esposti alle più variegate forme di sfruttamento lavorativo (...). Non quindi, soggetti disposti a lavorare *tout court*, ma persone disposte a lavorare in 'qualsiasi condizione'"[20].

Si definisce, pertanto, in generale, lo stato di bisogno che "non può essere ricondotto alla mera impossibilità economica di realizzare qualsivoglia esigenza avvertita come urgente, ma deve essere riconosciuto soltanto quando la persona offesa, pur senza versare in stato di assoluta indigenza, si trovi in una condizione anche provvisoria di effettiva mancanza dei mezzi idonei, atti a far fronte alle esigenze primarie; relative, cioè, ai beni oggettivamente essenziali (…). Lo stato di bisogno è la condizione di impellente assillo economico che, limitando la volontà del contraente debole, lo induce ad accettare condizioni contrattuali (non negoziabili) apertamente sperequate nei corrispettivi e ampiamente degradanti nelle modalità esecutive del lavoro"[21].

In altri termini, versa in stato di bisogno il soggetto che si trovi in una situazione tale da compromettere fortemente la sua libertà contrattuale. Dunque, non viene richiesta una condizione di indigenza 'assoluta' ma, si potrebbe dire, quasi

---

[18] Cass. 26 febbraio 2020, n. 7569 in *DJ* e in *FI*, 2020, II, p. 377.
[19] *Ibidem*.
[20] Cass. 18 marzo 2021, n. 10554 in *DJ*.
[21] Cass. 17 marzo 2021, n. 10188 in *DJ*.

tautologica (o circolare, come detto prima) e, cioè, tale da determinare l'accettazione di condizioni di lavoro che altrimenti non sarebbero state accettate.

Difatti, la collocazione della fattispecie penale dello sfruttamento tra gli strumenti posti a presidio della dignità umana viene ribadita dalla giurisprudenza anche rispetto al profilo soggettivo della vittima che si trova, in caso di sfruttamento, privata della *dignitas* coincidente con la libertà (dal bisogno) di ciascuno di autodeterminarsi rispetto alle sue scelte di vita, senza dover sottostare a pratiche talmente degradanti da perdere la sua stessa identità di uomo[22].

Si può, dunque, concludere che, se per il reato di riduzione in schiavitù e servitù non è indispensabile che ricorra "lo stato di necessità" in senso stretto, essendo sufficiente all'uopo "lo stato di bisogno o di vulnerabilità", ciò vale per lo sfruttamento *a fortiori*: "ai fini dell'integrazione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, lo stato di bisogno non va inteso come uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, bensì come una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, tale da limitare la volontà della vittima e da indurla ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose (in applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto immune da censure il provvedimento impugnato che aveva ravvisato lo stato di bisogno nella condizione di difficoltà economica delle vittime, capace di incidere sulla loro libertà di autodeterminazione, trattandosi di persone non più giovani e non particolarmente specializzate, e quindi prive della possibilità di reperire facilmente un'occupazione lavorativa)"[23].

E, quindi, invocando quanto disposto *ex* art. 1448 c.c. per la rescissione del contratto, si deve richiedere (non già una condizione di assoluta indigenza, come detto, ma) una situazione di difficoltà economica che incida sulla libera determinazione a contrarre e costituisca, quindi, il motivo dell'accettazione della sproporzione tra le prestazioni da parte del contraente danneggiato e il contraente avvantaggiato, l'aver tratto profitto dall'altrui stato di bisogno di cui era consapevole[24].

Peraltro, essendo quest'ultima fattispecie 'svuotata' degli elementi della violenza o minaccia, ciò, di fatto, mitiga anche lo stato di bisogno: la volontà dello sfruttato, infatti, non deve essere necessariamente coartata da un vizio della volontà causato dalla condotta dello sfruttatore.

Insomma, le pronunce ci consegnano drammatici scenari che si determinano attraverso la necessaria e contestuale combinazione del degrado delle condizioni di lavoro e l'indigenza di partenza dei lavoratori ed entrambe possono assumere conformazioni eterogenee e sempre diverse dando vita a nuove forme di sfruttamento; esse ci restituiscono, altresì, quando descrivono quelle inimmaginabili condizioni di lavoro, i volti di coloro che sono costretti ad accettarle.

---

[22] Lo hanno ribadito in più occasioni i giudici: Cass. 21 aprile 2016, n. 16737 in *Rep. FI*, 2016, n. 39; Cass.13 novembre 2017, n. 51634 in *DJ* e in *Foroplus*; da ultimo, Cass.18 marzo 2021, n. 10554, *cit.*

[23] Cfr. Cass. 17 marzo 2025, n. 10482, *cit.*

[24] Trib. Bari, 24 gennaio 2020, n. 379, inedita a quanto consta.

4. Le condizioni oggettive dello sfruttamento: i volti dei migranti nelle campagne di Nardò

Un caso assurto tristemente agli onori della cronaca è quello che è diventato noto come "la rivolta di Nardò"; si tratta di un grave caso di sfruttamento nella raccolta di angurie e pomodori nelle campagne leccesi sfociato anche in uno sciopero organizzato dai lavoratori migranti; in realtà, questo è assai paradigmatico di quanto si sta dicendo e cioè che le narrative processuali sono affreschi drammatici dei fenomeni di grave sfruttamento che si perpetrano nel nostro Paese, specie ai danni di lavoratori più vulnerabili ma che, anche quando diventano oggetto di processi penali, non è affatto detto che vegano puniti. Infatti, alla sentenza di condanna della Corte di Assise di Lecce per tredici imputati dei quali nove 'caporali' stranieri e tre imprenditori italiani (Ass. Lecce, 13 luglio 2017, n. 2) [25] ha fatto seguito la sentenza di assoluzione della Corte di Assise d'Appello di Lecce (Ass. App. Lecce, 3 aprile 2019); in seguito la Corte di Cassazione, adita dal pubblico ministero e dalle parti civili, ha annullato, con sentenza della sezione quinta n. 17095 del 16 marzo 2022, quest'ultima pronuncia, rinviando alla Corte d'Assise d'Appello di Taranto che ha condannato, ancora una volta, solo i c.d. caporali. Infine, la Corte di Cassazione pen. con sentenza n. 16136 del 29 aprile 2025 ha confermato gli esiti ai quali è addivenuto il Giudice del rinvio[26].

Questa lunga e complessa vicenda processuale, nella quale si è discusso dei reati *ex* art. 600 c.p. cioè della riduzione in schiavitù e servitù, riconosciuti alla maggior parte degli imputati, è maturata nel quadro normativo precedente alla modifica dell'art. 603 c.p. e, infatti, sono stati assolti gli imprenditori/datori italiani. La parte narrativa delle diverse sentenze offre uno spaccato tragico delle condizioni di grave sfruttamento (il lemma è citato diverse volte a dire di un fenomeno mappato e censito pur in assenza di una regola ma rimasto pressoché impunito e senza individuazione di tutti i responsabili coinvolti).

Emergono, nelle carte processuali, i volti dei migranti impegnati nelle campagne del Salento nella raccolta di pomodori e angurie. In particolare, molto efficace a questo proposito, appare la sentenza di primo grado[27] e merita di essere ricordata, fra le altre, la deposizione di Yvan Sagnet "(…) il quale ha riferito di non aver incontrato condizioni di tale degrado neppure nelle più disastrate bidonville africane. Gli stranieri, ad eccezione dei pochi che hanno trovato riparo nella tendopoli della masseria (*Omissis*), all'epoca dei fatti erano costretti a vivere (quando andava bene) in casolari di campagna abbandonati o in un opificio dismesso (la ex-segheria, poi demolita), quando andava male sotto gli alberi e a dormire sopra a un pezzo di cartone; in ogni caso privi di acqua corrente e di servizi igienici (per i bisogni fisiologici utilizzavano delle buche scavate nei campi, mentre per le pulizie facevano ricorso all'acqua prelevata dalle fontanine comunali e conservata dentro taniche, ovvero, quanto era possibile, utilizzavano

---

[25] La si legga in *CP*, 2025, n. 12, p. 4361 con nota di De Rubeis.

[26] Leggila*, in Labor - Contratto di lavoro, 29.07.2025,* con nota di Maglione*, Il reato di riduzione in schiavitù dei lavoratori: l'eterno ritorno all'uguale*.

[27] Ass. Lecce, 13 luglio 2017, n. 2, *cit.*

i servizi siti dentro la masseria). E si trattava non di poche decine di persone, ma di diverse centinaia! Tutto ciò, anche sotto il profilo psicologico, determinava una situazione di soggezione continuativa, che si protraeva per tutta la durata del rapporto di lavoro, e che andava ad impattare, a monte, con una condizione soggettiva di vulnerabilità dei lavoratori. Si consideri, anzitutto, che molti di essi sono risultati essere portatori di storie drammatiche, iniziate già nel loro Paese d'origine, da cui si sono allontanati alla ricerca di una migliore condizione di vita, quasi sempre rivelatasi vana anche a causa di inganni posti in essere da trafficanti di uomini privi di scrupoli. (…) E non è certamente un caso che dalle campagne siciliane si giungesse poi nella piana di (*Omissis*), nelle campagne di (*Omissis*), in quelle di (*Omissis*) o in quelle del foggiano: tutte queste località costituivano – e costituiscono – infatti, una 'rete' che si connota per la estrema necessità di lavori in agricoltura, cui si sopperisce unicamente grazie allo sfruttamento intensivo di operai extracomunitari, in gran parte provenienti – come i due denuncianti e gli altri lavoratori, persone offese in questo processo – dall'Africa"[28].

Si tratta, insomma, di storie molto comuni di immigrazione, talvolta di tratta, di caporalato e di sfruttamento, "(…) Storie, [aggiunge sempre il giudice], di vera e propria moderna schiavitù, secondo la lettura che dottrina e giurisprudenza danno ormai costantemente dell'art. 600 c.p. In tutti questi casi, compresi quelli emersi dall'istruttoria dibattimentale, la costante infatti è quella di una 'situazione di necessità' in cui versano i lavoratori, intesa come qualsivoglia 'situazione di debolezza o di mancanza materiale o morale' dei soggetti passivi, 'adatta a condizionarne la volontà personale'".

4.1. (*Segue*) I volti del lavoro di cura

Se dalle pagine delle sentenze, dalle testimonianze rese dai volontari e da qualche coraggioso *reportage* giornalistico emergono dall'ombra, dal chiuso dei ghetti i volti di uomini costretti per qualche euro a raccogliere pomodori o altri prodotti delle nostre campagne, si deve considerare che ancora più invisibili perché recluse in casa sono le lavoratrici della cura.

Ancora una volta, si prende in considerazione una sentenza; tuttavia, in questo caso, si fa riferimento ad una pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo del 26 luglio 2005 che applica per la prima volta l'articolo 4 CEDU "Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato" ad un caso di lavoro domestico[29].

Il riferimento, in questo caso, non è allo sfruttamento in senso stretto ma alla schiavitù; la difficoltà a reperire sentenze sullo sfruttamento nel lavoro di cura e in quello domestico in particolare è indicativo non già della scarsa diffusione del fenomeno in questo ambito ma, al contrario, che esso coinvolge per lo più lavoratrici che vivono in condizioni di invisibilità (v. *infra* più diffusamente) e che, in

---

[28] *Ibidem*.

[29] CEDU 26 luglio 2005, *Siliadin c. Francia*; la decisione, per esteso, è consultabile, solo in francese, al sito *internet* ufficiale della Corte (*www.echr.coe.int*).

generale, il lavoro di cura viene così svalorizzato socialmente che lo sfruttamento non viene nemmeno percepito come tale.

Invece, le lavoratrici sfruttate vivono in uno stato di totale alienazione e prostrazione; queste hanno il volto di Siliadin.

Siwa Akofa Siliadin nasceva in Togo nel 1978. Nel gennaio del 1994, viene portata in Francia da una signora francese di origine togolese con la promessa di regolarizzazione e di provvedere alla sua educazione; in cambio, Siliadin avrebbe dovuto svolgere alcuni lavori domestici. In realtà, appena giunta in Francia, a Siliadin viene sottratto il passaporto e viene costretta a svolgere lavori domestici senza alcuna retribuzione[30]. Nel frattempo, la ragazza viene 'ceduta' a una coppia per l'accudimento dei figli della stessa. Siliadin viene, di fatto, segregata nella casa di coloro che lo ospitano, dove lavora sette giorni su sette, incessantemente per tutta la giornata; vive in condizioni di estremo disagio (si pensi che non le viene riservato nemmeno un posto decente nel quale dormire che non sia un giaciglio a terra).

Nel dicembre del 1995, grazie all'aiuto di un'amica, Siliadin prova a fuggire una prima volta ma presto ritorna a casa della famiglia ospitante convinta dalla promessa di una regolarizzazione. Solo tre anni più tardi, nel 1998, Siliadin finalmente riesce a tornare in possesso del suo passaporto e avverte il *Comité contre l'esclavage moderne*, il quale inizia un procedimento penale contro coloro che avevano obbligato Siliadin a lavorare in condizioni che offendono la dignità umana, approfittando della sua vulnerabilità e del suo stato di dipendenza.

Secondo il *Comité contre l'esclavage moderne*, Siliadin era stata costretta a svolgere un lavoro forzato ai sensi dell'art. 4 CEDU, in quanto prestava la sua attività "sotto la grave minaccia di essere arrestata in quanto migrante irregolare del pari Siliadin era tenuta in condizioni di servitù in quanto era stata costretta a vivere con i coniugi, impossibilitata a modificare tale condizione a causa della giovane età, dell'assenza di risorse economiche, della condizione di irregolarità".

In realtà, la condizione di Siliadin è comune a molte donne, migranti, che svolgono lavoro domestico e di cura anche nel nostro Paese in condizioni di grave sfruttamento anche quando non versano nelle condizioni soggettive che le pongono in uno stato di schiavitù.

4.2. (*Segue*) I volti dei lavoratori della logistica e del *delivery*

Se l'agricoltura e il lavoro domestico sono tradizionalmente e storicamente ambiti nei quali si verifica lo sfruttamento, in realtà, dobbiamo abituarci a pensare che ci siano anche settori produttivi iper-moderni e tecnologici nei quali si annidano forme di sfruttamento assoluto.

Ricorriamo, ancora una volta, ai provvedimenti giudiziali.

Ci sono, tra i tanti, due provvedimenti giudiziali (decreti), entrambi del Tribunale di Milano, della sezione misure di prevenzione, che dispongono l'am-

---

[30] Il caso è analizzato da Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura,* in *LD*, 2021, n. 2, p. 281 ss.

ministrazione giudiziaria *ex* art. 34 del codice Antimafia (d.lgs. n. 159/2001 come sostituto dalla l. n. 161/2017) nei confronti di aziende operanti una nel settore della logistica e l'altra dedita al reclutamento di ciclofattorini per la consegna di cibo a domicilio[31].

L'utilizzo di questa misura cautelare, prevista nei confronti di soggetti che svolgono attività ausiliaria o strumentale rispetto a quelle sussumibili nella fattispecie penale, tra le altre, *ex* art. 603-*bis* c.p., risulta utile a perseguire la condotta di imprese che, altrimenti, molto difficilmente sarebbero state individuate e perseguite e consente di smontare il gioco delle scatole cinesi utilizzato per eludere o violare le norme (anche quelle a tutela del lavoro).

Da entrambi i provvedimenti si traggono le descrizioni del concreto atteggiarsi delle condizioni di lavoro che determinano lo sfruttamento.

Il provvedimento meno recente, maggio 2019, che dispone l'amministrazione giudiziaria nei confronti di una società che si occupa di fornire manodopera nell'ambito della logistica a grandi colossi aziendali (quali, TIM s.p.a; WIND s.p.a.; Johnson & Johnson; Buffetti; Lavazza; Daikin; Henkel; Il Sole 24 ore) mette in rilievo, attraverso un meticolosa ricostruzione, il groviglio organizzativo delle società (reti, consorzio e ben ventidue cooperative) che, invero, sono riconducibili ad un unico soggetto giuridico 'utilizzatore' di manodopera.

Nel caso di specie, gli inquirenti hanno dimostrato che le società, procedendo proprio attraverso sofisticate geometrie organizzative, applicavano ai lavoratori condizioni di lavoro assai precarie: ritmi di lavoro estremamente gravosi (i turni erano generalmente consistenti anche in undici ore giornaliere continuative senza riposo), straordinari imposti sotto minaccia continua di licenziamento (si raggiungevano anche a 280 ore mensili di lavoro), pagamento di una retribuzione difforme alle ore effettuate (ai lavoratori venivano corrisposte 3,7 euro circa per ora), omesso versamenti di contributi dovuti.

Anche nel decreto del Trib. Milano n. 9/2020, a proposito dei ciclofattorini, emergono numerosi 'indizi' idonei a comprovare sia la sottoposizione dei lavoratori a condizioni di sfruttamento sia l'approfittamento dello stato di bisogno.

Quanto al primo profilo, sottolinea il Tribunale come i *riders* ottenessero una retribuzione del tutto inadeguata rispetto al lavoro svolto, ricevendo pagamenti a cottimo di importo irrisorio per ogni singola consegna effettuata, indipendentemente dalla distanza percorsa, dalla fascia oraria e dalle condizioni meteorologiche, cui si aggiungevano, in alcuni casi, l'omesso versamento delle ritenute effettuate, la mancata distribuzione delle mance pagate dai clienti e, talvolta, anche la sottrazione della cauzione versata per ritirare gli strumenti di lavoro. Il funzionamento della piattaforma prevedeva, inoltre, la possibilità che alla retribuzione pattuita fossero sottratti taluni importi a titolo di *malus*, calcolati sulla base delle percentuali di accettazione e di cancellazione delle richieste di consegna da parte dei singoli *riders*. Questo sistema di penali collegato alla disponibilità del lavoratore obbligava, dunque, indirettamente i ciclo-fattorini a orari di lavoro

[31] Trib. Milano sez. aut. misure di prevenzione, decreto n. 9 del 27 maggio 2020 e n. 11 del 6 maggio 2019.

massacranti, costringendoli ad accettare il maggior numero di consegne possibili e, dunque, sostanzialmente limitandone l'autonomia nella gestione dei tempi di lavoro; ciò in evidente contrasto con la forma contrattuale prescelta, corrispondente a contratti di lavoro autonomo occasionale.

Peraltro, il Tribunale, non limitandosi a richiamare i singoli indici di sfruttamento di cui all'art. 603-*bis*, delinea una generale condizione di sfruttamento, dipendente anche dall'abuso delle forme contrattuali riconducibili al lavoro autonomo occasionale, attuato per il tramite delle peculiari modalità di funzionamento della piattaforma. E così si riconosce sostanzialmente alla fattispecie di cui all'art. 603-*bis* c.p. la funzione di reprimere tutte le molteplici forme di distorsione del mercato del lavoro che, tuttavia, non raggiungono le soglie della riduzione in schiavitù[32].

Anche da punto di vista soggettivo, dalle pronunce si traggono elementi che indicano che i lavoratori versassero in condizioni di coazione e di mancanza assoluta di libertà: "La veste di apparente legalità che caratterizzava, infatti, la Flash Road City le ha permesso, nell'arco temporale giugno 2018–febbraio 2020, di reclutare una crescente manodopera costituita da numerosi migranti richiedenti asilo, per lo più dimoranti presso centri di accoglienza straordinaria, che si trovano in condizioni di vulnerabilità sociale tale da poter richiedere un permesso di soggiorno per motivi umanitari: infatti, la maggior parte dei soggetti escussi a sommarie informazioni era in possesso di permessi di soggiorno a tempo in attesa di conoscere l'esito da parte delle Autorità nazionali delle loro richieste finalizzate ad ottenere lo *status* di rifugiato politico. Basti pensare che una ricerca effettuata su parte dei nominativi emersi dalle indagini effettuate ha evidenziato che buona parte dei *riders* reclutati dalla Flash Road City proveniva da zone conflittuali del pianeta (Mali, Nigeria, Costa d'Avorio, Gambia, Guinea, Pakistan, Bangladesh e altri), la cui vulnerabilità *è* segnata da anni di guerre e povertà alimentare e lontananza dai propri familiari. Il forte isolamento sociale in cui vivono questi lavoratori immigrati offre l'opportunità di reperire lavoro a bassissimo costo poiché si tratta di persone disposte a tutto per avere i soldi per sopravvivere, sfruttate e discriminate da datori di lavoro senza scrupoli che avvertono in loro il senso del sentirsi costretti a lavorare per non vedere fallito il proprio sogno migratorio e quindi disposti a fare non solo i lavori meno qualificati e più pesanti ma anche ad essere pagati poco e male. L'analisi appena esposta chiarisce, indubbiamente, le motivazioni che hanno indotto i *riders* reclutati dagli indagati ad accettare le condizioni previste nei documenti che sono stati rinvenuti in sede di perquisizione e sequestro nonché dall'analisi dei documenti estratti dai dispositivi informatici analizzati"[33].

Da ultimo, ancora nei confronti di aziende di *food delivery* sono stati adottati i già più volte richiamati provvedimenti in via d'urgenza dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Milano del 5 e il 23 febbraio 2026, che hanno disposto il controllo giudiziario *ex* art. 3, l. n. 199/2016 delle società

---

[32] In tal senso v. anche Cass. 1° febbraio 2019, n. 5081.

[33] 'Caso *Uber*', decreto del 27 maggio 2020, *cit.*

Foodinho s.r.l. (marchio *Glovo*) e *Deliveroo Italy* S.r.l.; i decreti sono già confermati dal Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Milano, che ha convalidato il controllo giudiziario di entrambe le società.

È stata richiesta l'applicazione dello strumento del controllo giudiziario sulla considerazione che, in tali situazioni, "è indispensabile porsi in un'ottica organizzativa. Si tratta infatti di rimuovere quelle 'situazioni tossiche' che hanno creato l'*humus* favorevole perché un ambito lavorativo si trasformasse, in fin dei conti, in occasione di illeciti attinenti al diritto penale del lavoro. E nemmeno si può ragionevolmente pensare che il problema possa essere risolto solo rimuovendo le figure apicali della società, senza nulla mutare del sistema organizzativo; inalterata l'organizzazione, 'i nuovi venuti' si troverebbero nelle medesime condizioni (tossiche) dei loro predecessori e il sistema illecito sarebbe destinato a perpetuarsi. (…) Unico strumento per far cessare questa situazione, in un'ottica di interventi proporzionali, è una 'moderna messa alla prova aziendale' (Cass. 9122/2021) finalizzata ad affrancare l'impresa da relazioni patologiche che la stessa si è trovata ad instaurare.".

I provvedimenti citati, a valle della ricostruzione meticolosa delle modalità effettive di svolgimento delle prestazioni di lavoro, riqualificano il rapporto di lavoro in termini di eterorganizzazione, con il precipuo intento finale di valutare se la retribuzione dei riders integri l'indice di sfruttamento di cui all'art. 603-*bis*, co. 2, n. 1, c.p. Specificamente, l'applicabilità della disciplina del lavoro subordinato in forza dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 e, quindi, l'operatività del presidio dell'art. 36 Cost. al trattamento economico dei *riders* ha condotto alla verifica della conformità dei compensi effettivamente corrisposti ai *riders* ai livelli retributivi idonei a soddisfare i requisiti di cui all'art. 36 Cost., sia sulla base di dati statistici sia di un contratto collettivo idoneo a fungere da parametro di riferimento.

Dalle risultanze istruttorie è emersa "una sostanziale prevalenza di riders che percepiscono – nonostante affermino di lavorare un numero di ore significativamente superiore al normale orario settimanale – un reddito netto annuo sottosoglia di povertà e più nello specifico, sulla verifica effettuata sul netto conseguito nell'ultimo anno (2025 – verifica su n. 24 *riders*), risultano sottosoglia 18 *riders* su un totale di 24, pari al 75,0% dei *riders* esaminati. Per i soggetti sottosoglia, lo scostamento medio è di circa € 5.000 annui, pari al 30% di diminuzione, con casi di scostamenti superiori a € 11.700-€ 12.400 annui nei valori minimi osservati. Se, invece, il raffronto viene fatto non con la soglia di povertà (che certamente non è rispettosa dell'art. 36 Cost.), ma con i livelli retributivi previsti dal CCNL di riferimento secondo la Cassazione e conformi alla norma Costituzionale, lo scostamento tra quanto effettivamente percepito e i redditi netti minimi determinati dal CCNL trasporti e logistica, diventa ancora più marcato e il numero dei lavoratori sottosoglia aumenta a 21 casi su 24 (87,5%) in caso di raffronto col reddito dell'ultimo anno (2025)"[34].

Inoltre, dalle dichiarazioni rese dai *riders* emerge non solo l'insufficienza della retribuzione per il sostentamento loro e delle loro famiglie ma altresì lo stato di

[34] Così il decreto della Procura della Repubblica Milano del 23 febbraio 2026, *cit.*

bisogno in cui versano e la costrizione ad accettare condizioni lavorative così degradanti per l'assenza di alternative possibili; Isaiah, si legge, ha affermato "La mia famiglia si trova in Nigeria, moglie, mamma e papà e mando ogni mese circa 200/300 € a loro. Non ho figli perché non saprei come farli mangiare. I soldi mi bastano a malapena per sfamarmi e pagare l'affitto e le bollette di luce e gas. Da circa sei mesi, dato che guadagno poco con *Glovo*, mi sono registrato anche sull'App di *Deliveroo*, ID 981720, ma non riesco a fare molte consegne perché la giornata è fatta di 24 ore e non posso lavorare tutto il giorno, fisicamente è impossibile. Sono costretto a quasi 40 anni, a vivere con un mio amico e sua moglie per poter dividere le spese, non ho la mia famiglia qui, non posso mangiare quello che voglio o vedere mia moglie quando voglio se non in videochiamata e lavoro tante ore al giorno con una bicicletta e sempre al caldo in estate e freddo in inverno, quindi si, mi trovo in uno stato di bisogno che non mi permette di scegliere altro".

Rock ha dichiarato di essere "stato costretto a spegnere il riscaldamento perché non riuscivo a pagare". Emmanuel Ikechukwu ha riferito come "Non siamo pagati se siamo malati e il nostro lavoro non viene in alcun modo valutato. Per loro siamo numeri senza considerarci delle persone. Abbiamo fatto anche sciopero, lamentandoci principalmente della paga ma nulla è cambiato". Rahmatulla ha denunciato "condizioni molto stressanti sia fisicamente che psicologicamente, a causa del caldo, del freddo e soprattutto quando i clienti ingiustamente ti trattano male, senza rispetto". Khairullah ha dichiarato, come altri, che "quasi ogni giorno devo utilizzare anche l'altro *account deliveroo* per guadagnare 50/60 euro in più al giorno; (…) ieri 28/01/2026 ho effettuato una consegna percorrendo 4.8 km mentre pioveva e sono stato retribuito 2.72 euro". Ancora, Abdul Basir, come tanti altri, considerata la 'migrantizzazione' del settore, ha affermato "Si, sono in stato di bisogno. Non avendo ancora un permesso di soggiorno definitivo non posso cambiare lavoro e trovare qualcosa di meglio".

Se da questo affresco sembra emergere un quadro di forme di lavoro riconducibili a modalità di proto-sfruttamento, occorre osservare che queste si intrecciano e si confondono, invero, con scenari avveniristici nei quali, però, la tecnologia altro non è che una modalità ulteriore di sfruttamento del lavoro umano.

È questo ciò che emerge dalla giurisprudenza questa volta lavoristica. Si legge nel decreto del Trib. Milano, sez. lav., 28 settembre 2023: "Il *software* individuava il *rider* al quale comunicare il prezzo prestabilito, il luogo di consegna e, una volta accettata la consegna, forniva al *rider*, attraverso schermate successive, le istruzioni per il ritiro, il percorso e le modalità per la consegna. Dal meccanismo di funzionamento della piattaforma digitale così come descritto si evince non solo che il tempo di lavoro non dipendeva dalla libera determinazione del *rider*, ma anche che vi era un tempo variabile in cui il *rider* per poter lavorare doveva mettere le proprie energie lavorative a disposizione del datore di lavoro, senza ricevere peraltro in cambio alcun compenso: in sostanza tale disponibilità era resa obbligatoria dal funzionamento della piattaforma digitale. (…) L'assegnazione dell'ordine al corriere, non garantita dal sistema, veniva inoltrata automaticamente sul suo smartphone solo dopo ogni consegna che doveva essere

segnalata. L'accettazione della consegna doveva essere effettuata in quindici secondi: il sistema automatizzato dopo tale lasso temporale inoltrava la consegna ad un altro corriere. La convenuta suggeriva, pertanto, di monitorare costantemente lo *smartphone* per 'accettare le richieste di consegna non appena vengono visualizzate'. Il numero di accettazioni e rifiuti veniva considerato dal sistema della convenuta il cui sistema calcola 'la probabilità del *rider*' di accettare una corsa sulla base di una analisi dei comportamenti precedentemente posti in essere. (…) La gestione del rapporto avveniva attraverso sistemi automatizzati della convenuta che, interagendo con gli *smartphone* geolocalizzati, individuavano i corrieri ai quali offrire la consegna, determinavano il corrispettivo e monitoravano tutte le fasi della prestazione dalla idoneità del *rider* a ricevere l'ordine, al ritiro dall'esercente fino alla consegna al cliente. (…)"[35].

Dalla totale mancanza di autonomia nell'esecuzione della prestazione e di libertà, data l'ingerenza delle prescrizioni lavorative persino nella sfera privata del lavoratore, si evince quella condizione di vero e proprio sfruttamento dei *riders*: "I sistemi automatizzati della convenuta acquisivano ed elaboravano, inoltre, dati sulla affidabilità del *rider* (rateo di accettazione, velocità, frequenza, presenza) e di qualità della prestazione sulla base di '*ratings*' che, se negativi, venivano valutati su parametri non comunicati né autorizzati né, pertanto, concretamente contestabili sebbene incidenti sulle possibilità di lavoro, potendo determinare anche la disconnessione. L'applicativo della società costringeva i *riders* a seguire le istruzioni del *software* per tutta la durata della prestazione, in quanto non era possibile svolgere l'attività lavorativa senza essere connessi con la piattaforma e senza seguire le tempistiche e le fasi imposte dal programma. Il *rider* non aveva alcuna possibilità di sindacare o richiedere la ragione per la quale il sistema automatizzato lo aveva scelto ovvero lo aveva escluso per una determinata consegna ovvero aveva scelto o aveva escluso un altro 'collega' ubicato nel medesimo luogo. Tutti i parametri inseriti ed elaborati dall'algoritmo e la loro incidenza per veicolare la proposta di consegna automatizzata non venivano esplicitati. (…) Stante il compenso alquanto ridotto riconosciuto per ogni consegna effettuata, è evidente che il *rider*, al fine di poter percepire un trattamento economico quotidiano dignitoso, è costretto ad accettare molte consegne ed ad effettuarle nel tempo più rapido possibile. Inoltre la società resistente monitorava i comportamenti del *rider* anche se svolti al di fuori dell'utilizzo dell'*app* al fine di sospendere o disattivare l'*account* e inibisce ai *rider* di avere contatti con i clienti e ristoratori (…). Infatti Uber vietava ai *riders* di 'inviare *sms*, chiamare, andare a trovare o tentare di andare a trovare qualcuno di persona e così via dopo aver completato una consegna' e vietava 'qualsiasi tipo di contatto sessuale, anche con conoscenti o persone consenzienti, durante l'utilizzo delle *app* Uber, compreso durante una corsa o una consegna', nonché 'la condivisione dell'*account*'".

---

[35] Trib. Milano, sez. lav., (decreto) 28 settembre 2023.

5. **Vecchi e nuovi volti dello sfruttamento**

Dalla narrativa delle sentenze passate in rassegna emergono le vite e i volti delle lavoratrici e dei lavoratori sfruttati; le condizioni di sfruttamento avvicinano le forme avveniristiche di lavoro, quelle su piattaforma per esempio, alle forme di proto-sfruttamento come il lavoro nei campi o quello domestico.

Alessandro Leogrande, a questo proposito, suggerisce un confronto illuminante, comparando il caporalato globalizzato (che qui possiamo estendere alle condizioni di sfruttamento più in generale) a quello 'tradizionale'[36]. Ebbene, seguendo questa traccia, ci si imbatte in pagine che se non avessero un'esplicita collocazione temporale, potrebbero essere confuse con un brano di una delle sentenze prese in considerazione in questo contributo.

Infatti, si attribuiscono a Di Vittorio queste considerazioni di quasi un secolo fa[37]: "(…) Bisogna considerare che (…), non solamente i padroni, ma persino i loro rappresentanti (curateli, fattori, guardiani, ecc.) si prendevano il diritto di bastonare i contadini, per ogni lieve mancanza, vera o supposta, o anche se avessero osato rispondere al 'superiore', senza averne ottenuto il permesso. Il contadino bastonato, anche se licenziato, non osava neppure ricorrere alla legge contro il bastonatore, anzi, non si concepiva neanche una forma qualunque di opposizione alla bastonatura!".

Ebbene, accanto alla descrizione di una sorta di *ius corrigendi* paternalistico-patriarcale, Di Vittorio descrive le condizioni di lavoro nei campi del tutto ritenute addirittura peggiori di quelle del contadino feudale: "(…) Le condizioni di questi lavoratori, (…), erano pietose. Sotto l'aspetto meramente economico, la loro condizione era assai peggiore del contadino feudale, servo della gleba. Se l'antico barone disponeva della vita del contadino, assumeva in certo modo l'obbligo di nutrirlo, e d'altra parte, ne aveva anche l'interesse, il bracciante agricolo moderno, invece, (…), godeva della libertà personale solo formalmente, ma non avendo un 'signore' interessato al suo sostentamento, era condannato a vegetare assai stentatamente, in maniera che la sola libertà sostanziale di cui 'godeva', era quella di morir di fame, senza avere la possibilità di emettere neppure dei lamenti! Si lavorava dall'uscita al tramonto del sole con una breve interruzione al mezzogiorno, la cui durata era determinata dal fiduciario del padrone. I lavoratori venivano ingaggiati senza alcun patto preventivo, né collettivo né individuale. Essi lavoravano senza sapere in quale misura il padrone avrebbe compensato le loro fatiche. Lo stesso sistema si seguiva anche pel periodo del raccolto cerealicolo (che durava circa tre mesi). Anche in questo lungo periodo, i lavoratori ignoravano la misura del salario che alla fine avrebbero percepito. Per lo più, si usava assegnare differente misura di salario per gli uomini della stessa categoria, della stessa età e pel medesimo lavoro, col pretesto di premiare i migliori, ma in realtà per suscitare gelosie e rivalità fra i lavoratori ed eccitarli a controllarsi reciprocamente".

---

[36] Leogrande, *Il caporalato e la lezione di Giuseppe Di Vittorio*, in *www.affaritaliani.it*, 29 novembre 2017.

[37] Pistillo, *Di Vittorio (1944-1957)*, Roma, Editori Riuniti, 1977, p. 294-297.

Tra gli indici dello sfruttamento *ex* art. 603-*bis* c.p. vi sono anche le condizioni di degrado alloggiativo. Scorrendo le pagine che si stanno prendendo in considerazione, si legge: "Credo utile accennare ai 'dormitori' campestri dei contadini, nella cosiddetta masseria. Per lo più trattasi di cameroni lunghi, senza muri divisori, con una sola finestra quasi mai munita di imposte, aventi per pavimento la nuda terra, adibiti indifferentemente ed intermittentemente a dormitori dei lavoratori, a stalle, a porcili o a depositi di macchine o di attrezzi. In questi cameroni, dormivano, l'uno accanto all'altro, fino a 50-60 contadini, l'unico loro giaciglio era costituito dalla paglia tritata minutamente, che serviva anche come mangime del bestiame. D'inverno si soffriva il freddo e l'umidità, d'estate si era invasi da insetti luridi che sogliono accompagnare la sporcizia. I contadini erano indotti a preferire d'inverno la compagnia delle bestie, nelle stalle, per godere il tepore malsano delle loro esalazioni, e d'estate di dormire all'aperto, in zone infestate dalla malaria. Non molto meglio i contadini stavano in città, nelle loro «case», nella cui unica camera a pianterreno o scavata nella terra dormivano due, tre o persino quattro famiglie anche con numerosa prole, nella più ripugnante promiscuità. Queste miserabili condizioni di vita furono rilevate e deplorate inutilmente, e forse anche ipocritamente, dalla famosa Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei contadini del Mezzogiorno. La famiglia del contadino si nutriva di pane non bianco, spesso al cento per cento, di erbe, e di fave. Sconosciuto completamente il latte e lo zucchero, la carne era un nutrimento di lusso che si permetteva di sentire due o tre volte all'anno, nelle grandi occasioni. Quando nelle stalle si somministravano le fave nere e dure alle bestie, il padrone o il suo fiduciario presenziavano personalmente l'operazione e vi rimanevano nella stalla fino a che le bestie consumavano il mangime per impedire che i contadini lo rubassero per sfamare sé stessi! Essendo la coltura della terra estensiva e non intensiva, si era e si è soggetti alla disoccupazione stagionale di periodi lunghi, anche di tre mesi!".

Ancora, rispetto alla 'decurtazione' applicata spesso ai lavoratori per il trasporto o il cibo che spesso viene citata nelle sentenze della giurisprudenza contemporanea, analogamente, un secolo fa: "(…) Voi sapete che nel Mezzogiorno esiste il fenomeno dell'accentramento urbano, per cui le abitazioni dei lavoratori distano sino a 15 o 20 chilometri dal campo del lavoro. Per le grandi distanze, si pernottava in campagna, e la tenuta era munita di dormitori, e per le medie e piccole distanze, nonché per le grandi distanze le cui tenute erano sfornite di dormitori, si doveva rincasare in città (…). La strada, sia all'andata che al ritorno, bisognava percorrerla a piedi coi pesanti strumenti di lavoro sulle spalle. Il tempo per percorrere la strada era completamente a carico del lavoratore. Cioè, qualunque fosse la distanza il lavoratore era obbligato a compiere la sua giornata di lavoro, dall'uscita al tramonto del sole, interamente. Perciò il lavoratore doveva uscire di casa alle tre del mattino di estate, e alle cinque d'inverno, in media, per rincasare a circa due ore dopo il tramonto massacrato di fatica, abbrutito dalla stanchezza.".

Rispetto all'aspetto retributivo: "(…) Guadagnando appena quanto bastava a sfamarsi di pane nero quando lavoravano, i contadini soffrivano letteralmente la fame nei periodi di disoccupazione. Alle volte, comuni ed opere pie istituivano

le 'cucine economiche', cioè la distribuzione gratuita nelle piazze del paese, di un mestolo di minestra ed una fetta di pane. Tutti i grossi borghi erano sforniti di fognature, di acqua potabile, di ospedali e nessuna forma di assistenza era assicurata al contadino ammalato (…). Si vegetava, dunque, in condizioni di fame, di abbrutimento, di ignoranza e si moriva d'inedia e di malaria. Se non temessi di uscire nei limiti di questa relazione, potrei appoggiare gli accenni fatti, con dati statistici ufficiali sulla mortalità nel Mezzogiorno, che fanno rabbrividire! In tali condizioni, il tipo fisico comune del contadino meridionale, a 36 anni, si poteva abbozzare così: statura più bassa della media, collo inclinato in avanti, colorito verde-giallo, ventre gonfio, pel gonfiore della milza che produce la malaria, apatico, malinconico, assente. Questo tipo, a 50 anni appena, era caratterizzato ancora dalla spina dorsale curvata in avanti, nella posizione dello zappatore, ed anchilosato in quella positura, che rappresenta una orribile deformazione dell'uomo riducendolo allo stato intermedio tra l'uomo ed i quadrupedi. Abbiamo ancora nel Mezzogiorno alcuni esemplari di questa specie, ancora in vita per aver vissuto solamente una parte della loro vita nelle condizioni accennate e l'altra parte nelle migliori condizioni determinate quasi unicamente dalle nostre leghe. Le condizioni dei contadini, dunque, erano tali, da deformare persino il carattere fisico della specie uomo!".

6. **Lo sfruttamento come fenomeno camaleontico e l'invisibilità degli sfruttati**

Come ci insegna il confronto tra la narrativa tratta dalla giurisprudenza sullo sfruttamento 'contemporaneo' e le parole che circa un secolo fa descrivevano il fenomeno dello sfruttamento dei cafoni delle campagne di Cerignola, lo sfruttamento è sì piaga endemica effettivamente connaturata al rapporto di lavoro e, tuttavia, come ci spiega Alessandro Leogrande[38], il c.d. caporalato globalizzato rispetto a quello classico presenta affinità ma anche profonde differenze: "Un tempo i 'cafoni' condividevano con il caporale il medesimo orizzonte sociale e culturale, la medesima lingua, le medesime contrade (non sempre, come vedremo nell'ultimo paragrafo, eppure in buona parte è stato così). Pur schierati su versanti contrapposti, appartenevano allo stesso paese, o comunque alla stessa provincia, alla stessa regione. Pertanto, venivano a stabilirsi con il caporale, e quindi con il proprietario terriero alle sue spalle, dei rapporti di forza codificati. Certo, c'erano la fame, la malaria, la mortalità infantile, i soprusi, il sotto-salario, la repressione sistematica di ogni moto di ribellione (...). Tuttavia, oggi accade qualcosa di profondamente diverso. I braccianti stranieri, soprattutto quando stagionali, percepiscono le nostre campagne come una 'terra di nessuno' con cui non hanno niente a che spartire: una terra di cui non condividono la lingua, non conoscono le leggi scritte e quelle non scritte. Anche quando si insediano nelle borgate e nei casolari intorno ai paesi, non c'è alcuna forma di integrazione con il loro tessuto urbano e sociale. C'è una distanza siderale: ogni chilometro ne vale cento; ed è proprio questa estraniazione a generare la profonda vulnerabilità che alimenta lo sfrutta-

[38] Leogrande, *Il caporalato e la lezione di Giuseppe Di Vittorio, cit.*

mento più crudo. (…) In cosa le condizioni descritte da Sagnet differiscono da quello che possiamo definire 'caporalato classico'? Gli ambiti di sfruttamento, minaccia e ricatto sembrano essersi ampliati, sono diventati sempre più capillari nelle varie sfere della vita quotidiana dei lavoratori agricoli, che dipendono in tutto e per tutto dai caporali, non avendo altre reti a cui far riferimento. Il controllo dei caporali si estende spesso agli stessi alloggi in cui dormono. È questa la principale differenza tra vecchie e nuove forme del caporalato".

Nelle nuove forme di sfruttamento, quindi, ricorre un dato ulteriore che merita di essere sottolineato; in esse, infatti, lo sfruttamento incrocia spessissimo il fenomeno migratorio; questo elemento indica che, piuttosto che discorrere di settori produttivi particolarmente esposti alla pratica dello sfruttamento, esistono lavoratori particolarmente vulnerabili che più frequentemente di altri sono sfruttati. La grave condizione che costituisce 'lo stato di bisogno' è spiegabile in modo efficace, al di là di ogni tecnicismo, con una tautologia – e cioè che si versa in uno stato di bisogno quando si è costretti ad accettare condizioni di lavoro altrimenti non accettabili – racconta con evidenza il tratto della vulnerabilità che si potrebbe definire intersezionale. Ecco che non è un caso che i settori paradigmatici – benché, lo si ribadisce, non esclusivi – nei quali si annida lo sfruttamento nelle forme più gravi e icasticamente più cruenti sono l'agricoltura – la cui tipica stagionalità richiama fisiologicamente flussi migratori ciclici – e il lavoro di cura che si avvale di donne per lo più migranti.

Si tratta, nell'uno e nell'altro caso, di lavoratori e lavoratrici invisibili. L'invisibilità e l'isolamento che impediscono in radice qualsiasi forma di consapevolezza 'di classe' e di costruzione di legami identitario-solidaristici sono la cifra dello sfruttamento contemporaneo.

Invisibilità di tipo fisico-spaziale: le lavoratrici della cura sono chiuse in ambienti domestici che sono quelli privati (e sottratti alla vista) per eccellenza così come i lavoratori dell'agricoltura spesso sono costretti a vivere in veri e propri ghetti; invisibilità sociale e cioè nella percezione comune non si ha contezza del valore di questi lavori che vengono considerati di scarsa rilevanza e non richiedenti competenze professionali[39]; in ultimo, invisibilità economica nel senso che, per esempio, nel caso del lavoro femminile e in particolare di quello di cura, esso viene mistificato e coperto dalle letture (quella marxista su tutti, v. *supra*) connessi allo sfruttamento generale e, dunque, se ne ignorano peculiarità e possibili strumenti di contrasto.

Ecco che dare volto ai lavoratori invisibili, poveri e sfruttati è compito essenziale per il giurista che voglia occuparsi del tema.

---

[39] "Lo chiamano amore, noi lo chiamiamo lavoro non pagato". Questo l'esergo che Federici sceglie per un testo fondativo della campagna internazionale *Salario al lavoro domestico quale Il punto zero della riproduzione. Lavoro domestico, riproduzione e lotte femministe*, Verona, Ombrecorte, 2020.

7. Il superamento della frammentarietà del discorso giuridico gius-penalistico e la ricomposizione sistemica del fenomeno: dai volti alla soggettività giuridica degli sfruttati

La norma penale si è mostrata utile a fornire scorci visivi del fenomeno ma insufficiente a dare una cornice sistematica per il suo contrasto.

Non solo sconta, infatti, alcune difficoltà applicative; l'art. 603-*bis* ha una soglia di antigiuridicità elevata che viene applicata, anche legittimamente, con parsimonia dai Giudici così come assai difficile risulta la riconduzione agli imprenditori del reato di sfruttamento laddove si mistificano in molteplici passaggi organizzativi.

Inoltre, questa norma, più in generale, lascia fuori dal suo ambito di applicazione una serie di casi che la giurisprudenza, sussumendo in fattispecie diverse (estorsione, per esempio), conduce ad esiti imprevedibili; emerge, così, un quadro incerto e le norme, non soffermandosi sulle modalità di espletamento della prestazione di lavoro ma su altri elementi che integrano le fattispecie penali di volta in volta prese in considerazione, è come se si ammettessero che ci sono lavori sfruttabili e altri no; si pensi, a questo proposito, al caso del lavoro intellettuale. Si fa riferimento, a quest'ultimo proposito, a Cass. 28 novembre 2024, n. 43662, avente ad oggetto la sottoposizione a misura cautelare – confermata dal Tribunale di riesame – della rappresentante di una cooperativa esercente attività di istruzione secondaria, in relazione, tra l'altro, proprio al reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., per avere sottoposto i lavoratori docenti a condizioni di sfruttamento, approfittando del loro stato di bisogno[40]. In sede di impugnazione del provvedimento di riesame, la Cassazione d'ufficio rileva (sostanzialmente con un *obiter dictum*) che il fatto-reato non sussiste, in quanto soggetto passivo dello stesso è dalla legge indicato col termine "manodopera", il che esclude che il reato medesimo possa realizzarsi attraverso lo sfruttamento di un lavoratore e di un lavoro di tipo intellettuale. La sentenza, del tutto irrelata rispetto al discorso giuridico sullo sfruttamento, infatti, in modo irragionevole esclude i lavori non manuali (in realtà, si escludono i lavori diversi dall'ambito agricolo ritenuto l'unico di elezione della fattispecie *ex* art. 603-*bis* c.p.) e afferma che: "Né si può dire che la norma possa essere estesa per punire fattispecie originariamente non ipotizzate dal legislatore. Vi ostano non tanto il divieto di interpretazione analogica nel settore penale, quanto la collocazione della disposizione ed il testo stesso della norma. Sotto il primo profilo, la disposizione, nella specifica declinazione applicata nel caso concreto, è stata introdotta da una legge mirata al 'contrasto ai fenomeni (...) dello sfruttamento del lavoro in agricoltura' ed è inserita in un tessuto normativo costituito da reati come la riduzione in schiavitù, la tratta di persone, il traffico di organi prelevati da persone vive (oltre che prostituzione e pornografia minorile), vale a dire reati che colpiscono, su una scala elevatissima, la 'personalità' individuale, fino al punto di annullarla. Infine, e soprattutto, è il dato testuale

---

[40] La si legga con nota di de Martino, *Lo sfruttamento del lavoro intellettuale non è reato: alcune osservazioni critiche su una discutibile sentenza della Cassazione penale*, in *DRI*, 2025, n. 2, p. 534.

a precludere l'applicazione della norma a categorie di lavoro che avvalendosi di prestazioni intellettuali, esulano in radice dalla categoria dei lavori manuali, siano essi in ambito agricolo o artigianale o industriale. La norma, infatti, si riferisce al reclutamento o all'utilizzazione di 'manodopera', termine semanticamente legato alla manualità e generalmente alla prestazione di lavoro privo di qualificazione (tanto che, ove le qualità manuali e realizzative aumentino, si parla di 'manodopera specializzata'), nome collettivo all'interno del quale l'individuo e le sue capacità perdono significato a fronte della potenzialità produttiva che il gruppo di lavoratori può esprimere. Tutto ciò è estraneo al lavoro intellettuale, tanto se esercitato in forma subordinata che nella libera professione, poiché l'intelletto ed il suo uso costituiscono elemento identitario ed individualizzante che non può essere svilito, disperdendolo nella categoria generica della manodopera".

Altrettanto parziale appare il tentativo di sussumere la fattispecie, invero riconducibile allo sfruttamento in senso lavoristico, nella fattispecie dell'estorsione come si legge in Cass. 2 febbraio 2024, n. 9823[41]: "Questa Corte ha già affermato, con principio che qui si intende ribadire, che non integra il reato di estorsione la condotta del datore di lavoro che, al momento dell'assunzione, prospetti agli aspiranti dipendenti l'alternativa tra la rinunzia a parte della retribuzione e la perdita dell'opportunità di lavoro, in quanto, pur sussistendo un ingiusto profitto per il primo, costituito dal conseguimento di prestazioni d'opera sottopagate, non ricorre la prova che l'ottenimento di un impiego rechi un danno ai lavoratori rispetto alla preesistente situazione di disoccupazione (…). Nell'affermare il principio la Corte ha spiegato che 'Gli estremi del reato di estorsione (...) non possono essere riconosciuti nel momento genetico del rapporto di lavoro, bensì soltanto nelle modalità di svolgimento di questo, giacché il diritto al lavoro del cittadino non può essere confuso con il diritto all'assunzione da parte di una specifica ditta' non gravando sul datore di lavoro 'alcun obbligo giuridico di assumere le persone offese che, infatti, risultano essersi spontaneamente rivolte alla medesima società chiedendo l'assunzione: se, pertanto, la pretesa della società di subordinare questa ad una rinuncia a parte dello stipendio comportava per la parte datoriale l'ingiusto profitto del conseguimento di prestazione d'opera sottopagata, non risulta la prova del danno ingiusto arrecato al lavoratore al momento dell'assunzione, giacché non vi è prova che il conseguimento di un lavoro, per quanto sottopagato, abbia arrecato (...) un danno rispetto alla situazione preesistente di mancanza di lavoro'".

Insomma, le norme penali, in questo caso, e i giuristi che le maneggiano non 'vedono' ciò che invece drammaticamente si perpetua nella realtà.

Allora, rimangono gli sfruttati; a partire dai loro volti, perciò, risulta necessario dare soggettività giuridica agli stessi che passi attraverso l'individuazione dei requisiti soggettivi che delineino lo '*status*' di sfruttato che, senza necessariamente incorrere nella prospettiva penale, unitamente agli elementi oggettivi connessi alle modalità effettive di espletamento della prestazione in condizioni di sfruttamento, possano rendere 'riconoscibile' giuridicamente il fenomeno nella dimensione

[41] Cass. 2 febbraio 2024, n. 9823 in *www.deiustitia.it*.

privatistica del rapporto di lavoro; solo in tal modo sarà possibile immaginare una regolazione sistemica dello sfruttamento, soprattutto in chiave preventiva, che non rischi, divisa in mille rivoli, tanti quanti sono le possibili fattispecie invocabili, di frammentare il discorso giuridico dal quale lo sfruttamento rischia di 'scomparire', di non essere censito o di risultare, nel migliore dei casi, inefficace.

Occorre, in altri termini, dare riconoscimento giuridico a questi volti ancor prima che attribuirne tutele; infatti, per comprendere il fenomeno dello sfruttamento nella doppia accezione della comprensione cognitiva e altresì in quella di ri-comprensione nel discorso giuridico, occorre allargare il nostro immaginario giuridico per compiere un'operazione ortopedica di 'apertura' degli strumenti regolativi tradizionali e di introduzione di nuovi percorsi interpretativi.

Il tema, infatti, è, innanzitutto, quello di individuare e riconoscere le soggettività più esposte al rischio di povertà e sfruttamento che sono destinate, dai fatti e ancor più dalle norme, a rimanere invisibili.

Se è vero che la povertà e lo sfruttamento implicano una questione di giustizia redistributiva e, dunque, di equità sociale, occorre però tener conto che anche quando si redistribuisce, occorre regolare e, quindi, scegliere tra chi e cosa distribuire. E non si può distribuire a chi non ha riconoscimento, non ha, appunto, una soggettività giuridica.

Quindi, riconoscimento (restituzione di soggettività giuridica a chi è invisibile) e distribuzione-regolazione sono entrambe operazioni necessarie per la garanzia e l'effettività dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, specie di quelli più poveri e sfruttati[42].

[42] È questa la prospettiva di Nancy Fraser che propone un approccio dualista alla giustizia sociale, integrando redistribuzione (economica) e riconoscimento (culturale). A differenza di Axel Honneth, che riduce tutto al riconoscimento, Fraser sostiene che le ingiustizie economiche e quelle culturali siano distinte, necessitando di soluzioni specifiche ma connesse per ottenere la "parità partecipativa". Cfr. Fraser, Honneth, *Redistribuzione o riconoscimento? Una controversia politica*, Roma, Meltemi, 2007.

Mafie, antimafia e sfruttamento lavorativo: una prospettiva sociologica

Vittorio Mete

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I problemi della conoscenza: come osserviamo le mafie. – 3. Le trasformazioni delle mafie contemporanee. – 4. Mafie ed economia legale: l'area grigia delle relazioni sociali. – 5. Risorse mafiose, potere e cooperazione con attori non criminali. – 6. La diffusione territoriale delle mafie e il ruolo dei contesti. – 7. L'antimafia come fattore di cambiamento. – 8. Mafie e sfruttamento lavorativo: una relazione complessa. – 9. Conclusioni.

1. Introduzione

Il rapporto tra mafie e sfruttamento lavorativo è spesso evocato nella discussione pubblica, ma l'analisi di questo fenomeno è altrettanto frequentemente stereotipata e insoddisfacente. Del resto, solo di recente la produzione scientifica e accademica si è occupata con una certa sistematicità e accortezza del tema[1], generalmente affrontato attraverso una serie di categorie interpretative che tendono a presentarsi come autoevidenti. In termini molto semplici, nella rappresentazione pubblica più diffusa, la presenza di organizzazioni mafiose viene associata quasi automaticamente alla diffusione del lavoro irregolare, alla compressione dei diritti dei lavoratori, alla presenza di forme più o meno intense di caporalato e, più in generale, a un deterioramento delle condizioni di lavoro. Si tratta di una rappresentazione che trova certamente conferme empiriche in numerose vicende giudiziarie e di cronaca, ma che rischia di trasformarsi in una spiegazione semplicistica di fenomeni che, in realtà, sono molto più articolati e complessi. E che richiederebbero, dunque, di essere analizzati in maniera meno approssimativa e appoggiandosi a letture del fenomeno più realistiche ed empiricamente fondate.

Alla luce di queste considerazioni, l'obiettivo che con questo contributo mi propongo di raggiungere è proporre una diversa prospettiva di osservazione. Più che fornire una spiegazione unitaria e univoca del rapporto tra mafie, sfruttamento e lavoro, intendo mettere in evidenza la necessità di problematizzare alcune categorie interpretative consolidate e di restituire complessità a un fenomeno spesso descritto attraverso formule stereotipate. La prospettiva sociologica che adotto consente infatti di spostare l'attenzione dalle definizioni astratte ai processi concreti, dai modelli normativi alle configurazioni empiriche, dalle immagini pubbliche delle mafie alle pratiche effettivamente osservabili.

---

[1] Il primo e più importante rimando è al volume di Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Napoli, ESI, 2021. Si veda inoltre l'osservatorio annuale, curato dal 2019 da Borelli, Ranieri, e pubblicato in *DLM*. Per una ricognizione delle diverse dimensioni del fenomeno, si rinvia ai contributi raccolti in *questo volume*; sulla nozione giuridica di sfruttamento, in particolare, D'Onghia.

Da questo punto di vista, comprendere il rapporto tra mafie e sfruttamento lavorativo richiede innanzitutto di comprendere che cosa siano oggi le mafie, come si siano trasformate negli ultimi decenni, quali relazioni intrattengano con l'economia legale e in che modo l'azione dell'antimafia abbia contribuito a modificarne strategie e comportamenti. Com'è facile intuire, si tratta di temi molto ampi e complessi. Anche controversi, se si guarda alla produzione delle scienze sociali sull'argomento. Rinviando a eventuali futuri lavori una riflessione più ampia e sistematica sull'intricato rapporto tra mafie e sfruttamento lavorativo, in questo contributo mi limito a delineare il quadro d'insieme in cui una siffatta riflessione dovrebbe svilupparsi.

2. I problemi della conoscenza: come osserviamo le mafie

Lo studio delle mafie presenta una difficoltà preliminare che riguarda le modalità attraverso le quali conosciamo il fenomeno. Il punto di partenza della riflessione, solo apparentemente scontato, è che le organizzazioni mafiose non sono facilmente osservabili, né direttamente né indirettamente. Si tratta di attori che operano in larga misura segretamente e che, proprio per la natura illegale e pericolosa delle loro attività, tendono a sottrarsi allo sguardo pubblico. In verità, le mafie non sono organizzazioni del tutto invisibili, come potrebbero essere alcune sette od organizzazioni terroristiche. Esse operano nell'ombra, ma hanno anche la necessità che le comunità in cui operano conoscano la loro reputazione criminale. Ciò può essere una sfida e una difficoltà per i gruppi mafiosi, soprattutto nei territori di non tradizionale presenza criminale.

La maggior parte delle informazioni di cui disponiamo sulle mafie è il risultato di una mediazione. Ciò che sappiamo sul fenomeno mafioso deriva prevalentemente da fonti investigative, giudiziarie, giornalistiche o prodotte da attivisti e associazioni antimafia. Ognuna di queste fonti produce conoscenza, ma lo fa perseguendo finalità differenti da quelle della ricerca scientifica. Molto spesso, dunque, singole vicende, di natura aneddotica, vengono elevate a regole generali di funzionamento dei mercati illegali, del ruolo delle mafie nell'economia, del rapporto tra mafiosi e politici e, per quel che qui interessa, dell'impatto della mafia sui diritti dei lavoratori e sulle dinamiche di sfruttamento.

In questo processo di mediazione conoscitiva particolarmente importante è il ruolo dell'apparato investigativo e giudiziario. Le indagini delle forze di polizia e della magistratura rappresentano una fonte preziosa di informazioni. Tuttavia, esse sono costruite per accertare responsabilità penali e non per produrre una descrizione sociologica accurata del fenomeno. L'attenzione degli investigatori è spesso e necessariamente orientata verso gli aspetti che consentono di sostenere un'imputazione, identificare responsabili e raccogliere prove. Ne deriva una rappresentazione inevitabilmente selettiva e intenzionale della realtà.

A questa prima e imprescindibile mediazione se ne aggiungono alcune altre. I media, il cinema, la televisione e la letteratura contribuiscono, da tempo e in maniera costante, alla costruzione dell'immaginario collettivo sulle mafie. Tali rappresentazioni, pur svolgendo una funzione importante nella diffusione della

conoscenza, tendono spesso a privilegiare gli aspetti più spettacolari del fenomeno mafioso: il ricorso alla violenza, i fatti di sangue, i ritratti dei 'grandi *boss*', le ricchezze spropositate di individui e gruppi criminali, il racconto delle grandi operazioni giudiziarie, le immagini (spesso idealizzate) degli 'eroi' dell'antimafia.

Il risultato è la produzione di immagini pubbliche che rischiano di cristallizzarsi in stereotipi. La mafia continua così a essere immaginata attraverso categorie elaborate in periodi storici differenti, spesso legate alle grandi stagioni della violenza mafiosa degli anni Ottanta e Novanta. Tuttavia, le mafie contemporanee operano in un contesto profondamente mutato, con vincoli e opportunità molto diversi da quelle di qualche decennio fa. A dispetto di una concezione delle mafie che le vorrebbe figlie dell'arretratezza e di un passato senza tempo e, per questo, quasi immutabili nei loro tratti fondamentali, anche le mafie si adattano ai tempi e ai contesti in cui vivono. Per tali motivi, anche gli strumenti interpretativi da adottare non possono che essere diversi da quelli del passato. Cosa che però non sempre accade.

3. **Le trasformazioni delle mafie contemporanee**

Una delle principali difficoltà nell'analisi delle mafie consiste, dunque, nella tendenza a considerarle come fenomeni immutabili. In realtà, le organizzazioni mafiose hanno dimostrato nel corso della loro storia una notevole capacità di adattamento ai cambiamenti politici, economici e sociali.

Le mafie che oggi operano in Italia sono molto diverse da quelle che caratterizzavano la stagione delle guerre di mafia, dei sequestri di persona o delle stragi. Ciò non significa che la dimensione criminale sia venuta meno, ma che le modalità attraverso cui essa si manifesta si sono trasformate. Provo a citare qualche aspetto che va nella direzione di rafforzare queste affermazioni che potrebbero altrimenti apparire vaghe o poco fondate.

Un primo elemento riguarda il ricorso alla violenza. La violenza continua a rappresentare una risorsa fondamentale delle organizzazioni mafiose, ma il suo utilizzo appare oggi molto più contenuto e selettivo rispetto al passato. In molte aree del Paese si registra da anni una significativa riduzione degli omicidi di mafia. Se si considera il tasso di omicidi volontari ogni 100.000 abitanti, le tre regioni a tradizionale radicamento mafioso (Calabria, Campania e Sicilia) sono passate dall'essere tra le regioni più pericolose e violente d'Europa, quali erano negli anni '80 e '90, a essere tra le regioni più sicure e pacifiche. Questo dato non segnala necessariamente una scomparsa delle organizzazioni criminali, ma piuttosto un mutamento delle loro strategie. Un mutamento che può essere intenzionale, ma più spesso può essere considerato come il frutto di una condizione di debolezza e di sofferenza organizzativa da parte dei gruppi mafiosi.

Un secondo elemento riguarda la crescente differenziazione interna del fenomeno mafioso. Parlare genericamente di 'mafie' rischia infatti di occultare profonde differenze organizzative. Esistono gruppi dotati di notevoli risorse economiche e relazionali accanto ad altri che dispongono di capacità molto più limitate. Alcuni gruppi sono inseriti nei circuiti internazionali del narcotraffico, altri

mantengono un raggio d'azione prevalentemente locale. Alcuni sono in grado di influenzare segmenti delle istituzioni, altri operano in condizioni di marginalità. Qualche gruppo ha abilità e competenze nel campo della corruzione, mentre altri ne sono sprovvisti. La violenza, che è un tratto essenziale dei gruppi mafiosi, è una risorsa non egualmente distribuita tra i *clan*.

Questa eterogeneità suggerisce la necessità di abbandonare interpretazioni unitarie e di adottare un approccio empirico capace di cogliere le specificità delle diverse situazioni. Ciò investe un po' tutti gli aspetti relativi alle mafie, compresa la loro capacità di intervenire nell'economia legale e di conseguenza, tra le altre cose, di incidere sulle condizioni e sui diritti dei lavoratori.

4. Mafie ed economia legale: l'area grigia delle relazioni sociali

Uno degli aspetti più rilevanti emersi dalla ricerca sociologica riguarda il rapporto tra mafie ed economia legale. Per lungo tempo questo rapporto è stato interpretato attraverso una rigida contrapposizione tra mondo criminale e mondo legale. Le ricerche empiriche hanno però mostrato come tale distinzione sia spesso insufficiente a descrivere la complessità e la contraddittorietà della realtà.

Per comprendere queste dinamiche è stata proposta la categoria di area grigia[2]. Essa indica l'insieme delle relazioni che si sviluppano tra soggetti differenti – imprenditori, professionisti, funzionari pubblici, politici e mafiosi – attorno a interessi comuni e a opportunità economiche condivise.

L'area grigia non rappresenta una zona intermedia tra legalità e illegalità. Piuttosto, costituisce uno spazio relazionale nel quale attori diversi interagiscono mettendo a disposizione risorse differenti. In questo contesto i mafiosi rappresentano soltanto uno degli attori coinvolti.

Un elemento particolarmente importante è che le organizzazioni mafiose non sempre avviano i processi illegali e non sempre occupano la posizione dominante all'interno delle reti economiche in cui operano. In numerosi casi esse intervengono come fornitori di servizi specifici, offrendo risorse che altri attori non possiedono, primo fra tutti, l'uso specializzato della violenza.

Questa prospettiva consente di superare l'immagine di una mafia onnipotente che controlla integralmente i processi economici. Molto più frequentemente si osservano relazioni di cooperazione, scambio e negoziazione tra attori che perseguono interessi convergenti.

5. Risorse mafiose, potere e cooperazione con attori non criminali

Per comprendere il ruolo delle organizzazioni mafiose nell'economia legale è allora utile concentrarsi sulle risorse di cui dispongono. Tradizionalmente la letteratura ha attribuito particolare importanza alla violenza. Sebbene essa continui a

---

[2] Per una presentazione della nozione di "area grigia" e la sua "messa alla prova" attraverso la comparazione di otto densi casi di studio su mafie ed economia legale nelle tre regioni a tradizionale presenza mafiosa, si rinvia a Sciarrone, *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2011.

costituire una risorsa distintiva, non esaurisce affatto le fonti di potere delle mafie contemporanee.

Una prima risorsa che i mafiosi mettono a disposizione delle reti criminali di cui fanno parte è rappresentata dal controllo delle relazioni sociali. Le organizzazioni mafiose possono fungere da intermediari, facilitatori e mediatori in una pluralità di situazioni. Esse sono spesso in grado di attivare reti di contatti, accelerare procedure, favorire incontri e risolvere conflitti.

Una seconda risorsa riguarda il capitale relazionale accumulato nel tempo. In molti contesti territoriali i mafiosi dispongono di una conoscenza approfondita degli attori locali e delle dinamiche sociali. Tale conoscenza può essere utilizzata per facilitare operazioni economiche che richiedono elevati livelli di fiducia o di coordinamento.

Una terza risorsa è costituita dalla reputazione. Anche quando la violenza non viene concretamente utilizzata, la consapevolezza della capacità di ricorrervi può influenzare i comportamenti degli altri attori. In questo senso, la reputazione criminale rappresenta una forma di capitale sociale particolarmente efficace.

Le organizzazioni mafiose mettono quindi a disposizione un insieme di risorse che possono risultare utili ad altri soggetti economici. Da ciò deriva la frequente presenza di relazioni cooperative tra attori criminali e non criminali. Tali relazioni non devono essere interpretate esclusivamente come effetti della coercizione. In molti casi esse si fondano su convenienze reciproche e vantaggi condivisi. Un punto importante, spesso trascurato nelle riflessioni sulle mafie nell'economia legale, è che in molti casi sono i mafiosi a pagare il prezzo più alto per le responsabilità accertate dalla magistratura. Sono i mafiosi, per la particolare severità con cui sono puniti coloro che sono condannati per il reato di associazione mafiosa, a dover sopportare lunghi periodi di detenzione, affrontare travagliate vicende giudiziarie, sostenere costi economici molto elevati.

6. **La diffusione territoriale delle mafie e il ruolo dei contesti**

Un ulteriore aspetto centrale per comprendere il rapporto tra le mafie e i contesti locali nei quali operano, compreso il loro ruolo nell'economia legale, riguarda i processi di espansione territoriale delle organizzazioni mafiose. Le interpretazioni più diffuse tendono a spiegare tale fenomeno facendo riferimento esclusivamente alle strategie intenzionali dei gruppi criminali. Le mafie, detto in altri termini, decidono sempre come e dove andare. E le loro strategie sono spesso coronate da successo. Tuttavia, come proverò ora brevemente a sostenere, rifacendomi a una linea di ricerca piuttosto battuta negli ultimi 15 anni[3], questa prospettiva risulta parziale.

La diffusione delle mafie dipende dall'interazione tra fattori di contesto e caratteristiche dei gruppi criminali. I primi riguardano le opportunità offerte dal

---

[3] Alcune opere di riferimento sono, tra le altre, quella di Varese, *Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Torino, Einaudi, 2011, e quella curata da Sciarrone, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli, 2019 (prima ed. 2014).

territorio: la struttura economica locale, il funzionamento delle istituzioni, la qualità dei controlli pubblici e la presenza di reti sociali favorevoli. I secondi riguardano invece le risorse, gli obiettivi e le strategie delle organizzazioni mafiose.

Nessun fattore, preso isolatamente, è sufficiente a spiegare l'insediamento mafioso. La presenza di un gruppo criminale particolarmente forte può non produrre alcun radicamento in assenza di condizioni favorevoli. Al contrario, contesti caratterizzati da fragilità istituzionali e da elevati livelli di informalità economica possono offrire opportunità significative anche a organizzazioni relativamente deboli.

Questa prospettiva appare particolarmente utile quando si analizzano i fenomeni di sfruttamento lavorativo. Le forme concrete che tali fenomeni assumono dipendono infatti non soltanto dalle caratteristiche delle organizzazioni criminali, ma anche dalle specificità dei mercati del lavoro locali e dei settori economici coinvolti[4].

7. L'antimafia come fattore di cambiamento

Una riflessione sulle mafie contemporanee non può prescindere dall'analisi delle politiche antimafia. Nel dibattito pubblico prevale spesso una narrazione pessimistica che tende a sottolineare l'inefficacia dell'azione di contrasto. Una valutazione più equilibrata suggerisce invece che l'antimafia abbia prodotto trasformazioni profonde sul fenomeno mafioso e su come esso è ora considerato nella società italiana e anche nelle comunità locali in cui è tradizionalmente più radicato.

Le condanne, le confische patrimoniali, lo scioglimento degli enti locali infiltrati, il regime detentivo speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario e il rafforzamento degli strumenti e degli apparati investigativi hanno contribuito a modificare significativamente il contesto nel quale operano le organizzazioni criminali.

L'antimafia ha inoltre prodotto un importante cambiamento culturale. La sensibilità pubblica verso il fenomeno mafioso è oggi molto diversa rispetto a quella esistente alcuni decenni fa. Le mafie sono oggetto di una maggiore attenzione istituzionale, mediatica e sociale.

Questo mutamento ha effetti diretti sulle strategie criminali. Le organizzazioni mafiose operano in un ambiente caratterizzato da rischi più elevati e devono adattare i propri comportamenti di conseguenza. L'antimafia non costituisce quindi soltanto una risposta alle mafie, ma rappresenta uno dei fattori che contribuiscono a modellarne l'evoluzione.

8. Mafie e sfruttamento lavorativo: una relazione complessa

Alla luce delle considerazioni sviluppate fin qui, il rapporto tra mafie e sfruttamento lavorativo appare più complesso di quanto suggeriscano molte rappre-

[4] Su tale variabilità territoriale e settoriale si vedano, in *questo volume*, gli studi di caso raccolti nella Sezione V.

sentazioni correnti. Non è possibile affermare in termini generali che la presenza mafiosa determini automaticamente maggiori livelli di irregolarità o di violazione dei diritti del lavoro.

Le ricerche empiriche mostrano come le organizzazioni mafiose tendano spesso ad adattarsi ai modelli di funzionamento dei contesti economici nei quali operano. In alcuni settori esse riproducono pratiche già diffuse tra operatori formalmente legali[5]. In altri casi si inseriscono in sistemi di illegalità preesistenti, contribuendo a rafforzarli senza necessariamente crearli.

Ciò significa che lo sfruttamento lavorativo non può essere interpretato esclusivamente come un prodotto delle mafie. Esso deriva frequentemente da assetti produttivi, meccanismi competitivi e configurazioni istituzionali che coinvolgono una pluralità di attori.

Un elemento particolarmente interessante riguarda il rapporto tra presenza mafiosa e controlli pubblici[6]. L'ingresso di soggetti mafiosi in determinati contesti economici può attirare l'attenzione dell'apparato antimafia e determinare un incremento delle attività investigative. In alcune situazioni questo produce effetti paradossali: sistemi di illegalità che operavano indisturbati diventano improvvisamente oggetto di controlli intensi proprio a causa della presenza di attori mafiosi, decretandone la fine.

Ne deriva che, in alcuni casi, le imprese riconducibili a organizzazioni criminali possono essere indotte a mantenere elevati livelli di regolarità formale nella gestione dei rapporti di lavoro. Non si tratta ovviamente di una manifestazione di legalità sostanziale, bensì di una strategia finalizzata a ridurre il rischio di attenzione investigativa.

Questo esempio, che può apparire paradossale, evidenzia come il rapporto tra mafie e lavoro non possa essere interpretato attraverso schemi rigidi. Le configurazioni osservabili sono molteplici e dipendono dall'interazione tra contesto territoriale, caratteristiche delle organizzazioni criminali, struttura dei mercati e intensità dei controlli istituzionali.

9. **Conclusioni**

Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti si può concludere che l'analisi del rapporto tra mafie e sfruttamento lavorativo richiede l'abbandono di approcci semplificatori e l'adozione di strumenti interpretativi capaci di cogliere la complessità dei processi sociali. Le mafie non costituiscono un fenomeno omogeneo, né operano ovunque secondo le stesse modalità.

Comprendere le relazioni tra criminalità organizzata e mercato del lavoro significa analizzare simultaneamente le caratteristiche dei gruppi criminali, le configurazioni economiche locali, il ruolo delle istituzioni e gli effetti delle politiche di contrasto. Significa inoltre riconoscere che molte forme di illegalità economica

---

[5] È quanto documentano, con riferimento a settori nei quali la compressione dei diritti si realizza attraverso strumenti formalmente leciti, i contributi di Viola e Militello in *questo volume*.

[6] Sull'esiguità e sui limiti dell'azione ispettiva in contesti privi di presenza criminale organizzata si veda, in *questo volume*, Borelli.

precedono l'intervento delle organizzazioni mafiose e continuerebbero a esistere anche in loro assenza.

La prospettiva sociologica consente di mettere in discussione luoghi comuni consolidati e di sviluppare interpretazioni più aderenti alla realtà empirica. Solo attraverso questa attenzione alla complessità è possibile comprendere adeguatamente le trasformazioni delle mafie contemporanee e le molteplici forme attraverso cui esse interagiscono con il mondo del lavoro.

La scomparsa dei soggetti (dominanti)

Gianni Mignone

Sommario: 1. Introduzione. Il soggetto sfruttatore. Due o tre premesse opportune. – 2. I volti del potere: il potere che si palesa senza infingimenti. – 3. La svolta: l'invenzione del soggetto artificiale. – 4. Il sorpasso del potere economico su quello politico. Le società anonime. I gruppi. – 5. Il managerialismo. L'azionista come 'non proprietario' della società. – 6. L'attacco al soggetto: l'attività che si svolge da sé. – 7. La pretesa estraneità fra soci ed amministratori. – 8. La riforma del 2003 e i (non-)gruppi di società. I fondi comuni di investimento mobiliare. – 9. La frammentazione è una forma di sparizione? – 10. Conclusione.

1. Introduzione. Il soggetto sfruttatore. Due o tre premesse opportune

Per un progetto di interesse nazionale, e non solo, lo sfruttamento è un tema fondamentale ed è significativo per comprendere i folli tempi che viviamo il fatto che questo progetto sia stato bocciato sotto un governo 'di sinistra' ed approvato sotto uno 'di destra'.

La quasi totalità delle cose cattive che si fanno in questo mondo ha come scopo lo sfruttamento di qualcosa o di qualcuno: guerre, conquiste, colonialismo, neocolonialismo, mafie e supermafie. Lo scopo non è certo quello di dare, ma di PRENDERE.

Lo sfruttamento è alla base di ogni oppressione. Al di là di pulsioni squisitamente patologiche – fare del male per il gusto di farlo, oppure/ovvero per una coazione interna irresistibile – lo sfruttamento è la molla principale di ogni forma di dominio dell'uomo sull'uomo, di ogni 'ingiustizia'[1].

Lo sfruttamento peraltro non riguarda solo il rapporto con i suoi simili: l'uomo sfrutta anche la natura e in particolare, all'interno di essa, gli animali. Un interessante libro sul parassitismo che mi capitò di leggere[2] mi aprì gli occhi sul

---

[1] In realtà chi scrive è convinto che anche fare il male in vista di un vantaggio sia il frutto di una deviazione regressiva della mente, ma non ha la competenza, né è questa la sede per una simile discussione.

[2] Bordese, *Vivere a spese degli altri. Elogio del parassitismo*, Torino, Utet, 2009: nel suo significato sociologico, il parassitismo è "il comportamento e l'agire di chi, all'interno di un gruppo o in generale della società, vive a spese degli elementi produttivi" (p. 140). Ad onta del titolo, la Bordese non elogia il parassitismo come tale, anzi, quello umano non le piace affatto: l''elogio' indica semplicemente il suo riconoscimento di come il fenomeno sia connaturato alla vita stessa (qui usiamo 'fenomeno' proprio perché di cose oggettivamente date si parla: una legge, ad es., almeno per un giurista, non è un fenomeno).

fatto che lo sfruttamento di risorse altrui è insito nella natura stessa: batteri sfruttano altri batteri o, più in generale, vari tipi di organismi altri organismi, talora dando qualcosa in cambio – ed allora si parla di 'simbiosi' –, talora prendendo solamente, ed è questo il parassitismo puro.

Perché la natura ammetta questa realtà è un enigma che mi pare inquietante.

Il giurista fa fatica ad ammettere gli squilibri contrattuali.

Mi do come motivazione il fatto che la natura è immensa, e tale immensità vuole comprendere tutto, anche l'ingiustizia. La natura è così grande e infinita da contenere (da voler contenere) nel suo seno anche ciò che ripugna al senso umano di giustizia.

Con ciò si potrebbe chiudere il discorso e concludere leibnizianamente che il reale è razionale e, dunque, *this is for the best and nothing here is wrong*, come fa dire ad un Dio un po' freddo (colorato di protestantesimo) la cantautrice olandese Laura Jansen. O come parimenti mostrano di considerare certi manuali di diritto commerciale, che come diceva il padre Jorge di Umberto Eco, si limitano ad una 'eterna riepilogazione' (aggiornata però all'ultima riforma: le due cose non sono in contraddizione; la cifra della contemporaneità prevede infatti *il cambiamento continuo come perfetto equivalente dell'immobilità*).

E invece no, il discorso non si chiude.

Testardi, riluttanti all'obbedienza, occidentali, continuiamo a cercare quella cosa che chiamiamo 'giustizia', parola che nella lingua giapponese non esiste, perché nella loro saggezza i Giapponesi hanno capito che il rispetto, la sottomissione, l'obbedienza, sono sufficienti a rendere una vita piena e felice. Noi, dalle nostre parti, e nemmeno tutti noi, diciamo alcuni di noi, continuiamo a cercare quella cosa che vorrebbe che nessuno faccia all'altro quello che non vorrebbe fosse fatto a sé stesso, ovvero, in termini di 'sfruttamento', che nessuno prenda da un altro significativamente più di quanto all'altro dia.

L'ingiustizia dello sfruttamento inizia dal termine stesso.

'Sfruttare' deriva da 'frutto' e dall'azione di ricavare dalle piante i frutti e dal frutto stesso il maggior vantaggio possibile, come nel caso dell'arancia che viene spremuta. Vi è dunque insito un senso non negativo, anzi tendenzialmente positivo, naturale, legato ad un'economia agricola. Il termine ha poi acquisito il significato negativo oggi prevalente, ma è singolare che si parli di 'parassitismo' per indicare l'approfittamento di un organismo o di un soggetto più 'debole' rispetto ad uno più forte o più grande, mentre non si usi lo stesso termine per l'approfittamento da parte del più forte verso il più debole. Per quest'ultimo si parla di 'sfruttamento'; ma è già un trattamento privilegiato: non è anch'esso forse un parassitismo? E non è più odioso di quello realizzato dal più debole?

Come si vede, lo sfruttamento comincia dalle parole.

In questo intervento mi occuperò del 'chi' dello sfruttamento. Se infatti è importante mettere a fuoco le strategie e le tecniche dello sfruttamento, non bisogna sottovalutare l'importanza di identificare chi è lo sfruttatore. Altrimenti emetteremo una sterile condanna contro ignoti: sarebbe come se, in un libro giallo o un film *thriller*, trovato il cadavere ed accertato tramite autopsia, con perfetta esattez-

za, la causa della morte ed appurato che essa non è stata accidentale, ma dovuta a questo, questo e quest'altro precisissimo motivo, comparisse la parola 'fine'.

Non ci si occuperà di soggettività giuridica, nozione che viene data in certo modo per scontata, nel senso che i soggetti di cui qui si tratta (quelli per intenderci che scompaiono) sono persone fisiche, dotate di capacità sia giuridica che di agire, sebbene intenzionate a non far emergere né la prima né la seconda (se non nel momento in cui si tratti di incassare dividendi o plusvalenze: si veda su ciò la *Conclusione*).

Se lo sfruttamento è un tema centrale, occorre fare ancora due necessarie premesse: la prima è che ormai la storia ha preso a correre; i tempi in cui ci lasciavano ridere sono passati, ma stanno passando anche quelli dello sfruttamento; dall'idea di questo progetto ad oggi sono passati alcuni anni ed oggi non è più lo sfruttamento ad essere in Agenda. Oggi, a quanto sembra, non occorrono più braccia che lavorano a poco prezzo o a quasi nulla. È iniziata l'epoca dello sfoltimento dei ranghi. Per usare una metafora un po' forte, dal campo di lavoro, dal gulag, stiamo passando gradualmente al campo di sterminio.

Concluso questo Prin, sarebbe bene che ne iniziassimo al più presto un altro, intitolato al nuovo e più pressante problema.

Una seconda premessa è che anche il tema che intendo trattare va affrontato in chiave storica.

La storia non è infatti una prospettiva scientifica fra le molte. Essa è in un certo senso la misura di tutte le altre. Un'analisi del presente non rapportata a qualcos'altro, che naturalmente non può essere che il passato, è priva di riferimenti e quindi di senso. Quando ci presentiamo a qualcuno stringendogli la mano e dicendo il nostro nome stiamo già raccontando una storia, quella attuale della nostra famiglia nel nome, quella passata nel cognome. La tendenza a trasformare i nostri nomi in numeri va guardata con preoccupazione.

La storia è intrinsecamente protezione da un possibile lager planetario.

Ultima premessa, l'occultamento dei dominanti è una strategia plurisecolare e multidisciplinare, portata avanti da generazioni di intellettuali collaborativi, più o meno consapevoli del disegno complessivo. Si cerca di darne conto qui, in (relativamente) poche pagine ed indicando un numero limitato di aspetti o esempi sintomatici; ciò non può che essere riduttivo e dare un'impressione di superficialità. Si è dato ciò per scontato, ritenendo che si debba pur in qualche modo iniziare un discorso che è ovviamente passibile di ulteriori sviluppi.

2. **I volti del potere: il potere che si palesa senza infingimenti**

All'epoca degli antichi imperatori e faraoni il potere politico coincideva con quello economico e, in maggiore o minor misura, anche con quello religioso. Questi regnanti e semi-dei non nascondevano il proprio nome, anzi, lo enfatizzavano, lo scolpivano nella pietra più e più volte[3]. Se capitava che qualcuno

---

[3] Spieser, *Les noms du Pharaon: comme être autonomes au Nouvel Empire*, Fribourg, Gottingen, 2000.

subisse quella che poi sarebbe stata chiamata *damnatio memoriae*, come il povero Akhenaton, il quale volle bruscamente passare al monoteismo senza un'opportuna previa campagna pubblicitaria, costui vedeva il suo nome scalpellato via da innumerevoli sedi murarie, non ultime decine e decine di colonne[4].

Sulle prime monete coniate, nell'antica Ionia e poi in Grecia, si raffigurarono dapprima animali o dèi, magari adottati come simboli o protettori della – diciamo così – nazione ma, a seconda della maggiore o minor democraticità di essa, iniziano a comparire anche i volti dei re[5].

Esiste ad esempio una moneta d'oro dell'antica Ionia, coniata a Focea, che secondo la descrizione numismatica raffigura il volto di re Mida. Ciò, a rifletterci un attimo, è straordinario: la moneta, con la sua metallica durevolezza ha il potere di trasformare all'istante il mito in realtà, non tanto realtà 'scientifica', cioè probabilistica (seppur ragionevolmente fondata), quanto realtà concreta e tangibile. Né un filmato, né un quadro, né forse un busto, né tanto meno un file informatico sarebbero durati tanto. Vediamo il volto di re Mida.



Due esemplari della moneta dell'antica Ionia raffigurante re Mida (coniata fra il 478 e il 387 a.C.).

Quanto più uno Stato è democratico, tanto meno raffigura sulle sue monete il capo.

Le *poleis* dell'antica Grecia inseriscono ognuna la figura adottata come simbolo della città, e sull'altra faccia un dio, o una dèa protettrice, o una simbologia geometrica. Niente volti di capi. Le cose iniziano a cambiare nel regno di Macedonia: si ritiene che l'immagine di Zeus nelle monete coniate sotto Filippo II raffiguri in realtà il re stesso, e parimenti sotto Alessandro Magno, la moneta-base raffigura proprio lui nei panni di Ercole con indosso la pelle di leone.

---

[4] Molto più facile sarebbe stato il lavoro dei successori di Akhenaton se l'antico Egitto avesse già abbracciato la digitalizzazione: oggi Wikipedia modifica agevolmente, all'occorrenza, i suoi contenuti e i suoi titoli di voce, cambiando così la storia (se ne vedrà un piccolo esempio più avanti).

[5] Chi scrive non è per nulla un esperto di numismatica; da ragazzo preferì i francobolli alle monete, scelta rivelatasi assai sbagliata sotto il profilo dell'investimento: oggi una collezione di francobolli non vale più quasi nulla (soprattutto in rapporto all'investimento fatto), mentre una di monete avrebbe moltiplicato il suo valore. Tuttavia, cercando in rete delle immagini da mostrare agli studenti per la sua introduzione storica al diritto commerciale, ha iniziato a capirne un po' di *iconografia* numismatica.



Tetradracma di Filippo II (coniata fra il 349 e il 342 a. C.)
e di Alessandro Magno (coniazione fra il 330 e il 323 a. C.).

Un processo analogo avviene nell'antica Roma: i denari di epoca repubblicana portano impresso il volto del capostipite o della capostipite della famiglia del magistrato addetto alla coniazione, non dunque quello del massimo capo. Ma sotto Cesare improvvisamente compare il volto di Cesare e si inaugura l'uso imperiale per cui sulle monete c'è l'imperatore, e basta.



Denario di Cesare e Sesterzio di Traiano.
Si può osservare come la figura dell'imperatore dia un'immagine di spiccata opulenza.
Sembra dilatarsi fino quasi ad occupare tutta la moneta.

Il passaggio dalla repubblica romana all'impero corrisponde ad un regresso civile di portata infinita, eppure è normalmente sottovalutato ed anzi presentato come un passaggio quasi naturale: 'dalla repubblica all'impero'. Il che è come dire: è normale passare da una forma più 'democratica' ad una tirannica. Nella vulgata storica dei manuali per le scuole, Bruto e Cassio sono presentati, come una sorta di traditori, accentuando la loro veste di assassini ed obliterando quella di

difensori della repubblica[6]. Ma se eccettuiamo alcune realtà circoscritte (Venezia, Genova, per certi versi il comune medioevale), *la repubblica non sarebbe tornata* in Occidente – il che è dire, per queste epoche, nel mondo – *per mille e ottocento anni*!

Nel Medioevo l'immagine del potere non è così netta, e l'iconografia numismatica fotografa ciò fedelmente: sul denario di Carlo Magno è raffigurato lui stesso (di nuovo l'impareggiabile dote della numismatica: una moneta reca l'unico ritratto coevo – e quindi affidabile – del grande sovrano), ma per il resto le monete medioevali non sono personalizzate; recano immancabilmente impresso il *simbolo della Croce*, non il volto dei soggetti dominanti. Questo dà l'idea netta di un sistema di valori (intendo i valori ideali, non quelli venali) ed è, forse, il segno di come quella pluralità di ordinamenti giuridici coesistenti, descritta da Paolo Grossi, si bilanciasse in modo che nessuno di essi fosse in grado di imporsi nettamente sugli altri[7].





Rarissimo denario di Carlo Magno. Grosso tornese in argento.
Le monete coniate a Tours erano fra le più diffuse nel medio-Medioevo
(foto da cronacanumismatica.com).

A sancire l'apice della ripresa economica occidentale iniziata intorno al Mille sono le due famose coniazioni auree (da secoli non si coniavano più monete di quel metallo), quella del fiorino fiorentino (prima emissione 1252) e del ducato veneziano (1284); esse riflettono una scelta estetica assai simile: il fiorino ha da un lato il simbolo della città, il giglio, e dall'altro il santo protettore, San Giovanni; il ducato reca sul dritto San Marco che offre uno stendardo al Doge inginocchiato, al rovescio Gesù benedicente entro la mandorla sacra.

---

[6] Si osservino ancor oggi i toni che usa Google-*AI overview* (che possiamo considerare 'La Voce del Padrone'): "La congiura di Bruto e Cassio fu l'assassinio di Giulio Cesare, avvenuto alle Idi di marzo (15 marzo) del 44 a.C. nella Curia di Pompeo a Roma, guidato da Marco Giunio Bruto e Gaio Cassio Longino. Oltre 60 senatori cospirarono per uccidere il dittatore, temendo la fine della Repubblica e la sua ascesa a monarchia assoluta. Cesare fu trafitto da 23 pugnalate, ma la congiura fallì politicamente, portando alla guerra civile e alla sconfitta dei cesaricidi a Filippi (42 a.C.)". Vero che è scritto 'dittatore', ma i ribelli sono 'congiurati', 'cospiratori', 'cesaricidi'.

[7] In riferimento alla società comunale, scrive Lorenzo Tanzini: "c'è insomma una fortissima tendenza alla 'spersonalizzazione' politica nell'iconografia pubblica, che non investe solo i consigli" (Tanzini, *A consiglio. La vita politica nell'Italia dei comuni*, Bari-Roma, Laterza, 2014, p. 133).



Il fiorino.



Il ducato veneziano.

Singolare che la Chiesa avesse allora un potere temporale limitato, ma i suoi segni erano su tutte le monete; un modo di pensare ed intendere il mondo che ci è del tutto estraneo: oggi non esiste un potere spirituale che veda comparire con frequenza i suoi simboli sugli oggetti materiali, i quali, anzi, abbondano di simboli di significato opposto.

Il comune medioevale rappresenta, come accennato, un'eccezione al sistema monarchico che ha dominato per molti secoli dell'era cristiana: formalmente è sotto l'Impero, ma quando scoppia il disaccordo i comuni si coalizzano e lo sconfiggono. Il comune, istituzione la cui base 'costituzionale', si badi bene, è mercantile[8], rappresenta una singolarissima anticipazione della democrazia moderna, aspetto che ancora una volta la vulgata storica non pone sufficientemente in rilievo. E ancora una volta il passaggio dal comune alla signoria è presentato un po' come quello dalla repubblica all'impero: quasi una naturale evoluzione. Gli storici specialisti si dividono fra chi lo percepisce come un netto regresso[9] e chi invece tende a sottolineare come il sistema 'più democratico' del comune fosse entrato in crisi e presentasse già aspetti di incipienti egemonie[10]. Tesi, quest'ultima, a cui si potrebbe obiettare che, se un sistema funzionante non va più così bene, ciò non implica come unica soluzione che lo si debba abbandonare[11]; forse lo si potrebbe aggiustare. Soprattutto se la soluzione è il passaggio da una forma di governo (più) democratica ad una (più) dispotica[12].

---

[8] Santarelli, *Commento all'art. 1*, in *Commentario Scialoja-Branca. Legge fallimentare*, a cura di Bricola, Galgano e Santini, vol. 1 (artt. 1-22), Bologna, Zanichelli, 2ª ediz., 1984, p. 1.

[9] Jones, *The Italian city-state: from commune to signoria*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 575.

[10] Tanzini, *op. cit.*, pp. 158-159 [cap. 6°], p. 166 ss. [cap. 7°].

[11] È un modo di pensare oggi molto diffuso, e lo si è visto applicare ad esempio alle partecipazioni statali in Italia, parendo ora che lo si voglia estendere allo stesso sistema della rappresentanza politica. In questo modo si può eliminare ogni cosa che funzioni: basta sabotarla, introducendo artatamente elementi di disturbo, per poi sostenere che il sistema 'non funziona' e sostituirlo con qualcos'altro. Certo, le riparazioni spesso costano più delle radicali sostituzioni. Ma il criterio dell''efficienza' (della pseudo-efficienza) è nemico della democrazia. Quest'ultima, infatti, è per sua natura costosa e 'inefficiente' (come la sanità pubblica, o l'istruzione pubblica, o il sistema pensionistico, o quello previdenziale, o quello del sanzionamento dei reati), ma assicura un qualcosa di più prezioso del valore economico.

[12] Già Aristotele aveva ben descritto nella *Politica* come le forme di governo andassero incontro ciascuna ad un suo particolare deterioramento, che conduceva ad una forma diversa, in una specie di ciclo in cui la democrazia buona si tramuta col tempo in cattiva, comportando il passaggio all'oligarchia buona, che si corrompe a sua volta in quella cattiva e porta alla monarchia buona,

Ma il medio-basso Medioevo rappresenta anche un altro aspetto di rilievo: vede per la prima volta un percepibile distacco fra il potere politico e quello economico. La ripresa degli scambi fa arricchire in pochi secoli i mercanti; alcuni cambiavalute particolarmente abili o fortunati riescono a tramutarsi in banchieri e accumulare in relativamente poco tempo grandi, enormi fortune. L'intermediazione rende. Se io mi interpongo in un qualsiasi rapporto, mi metto in condizione di dominare entrambi i protagonisti di esso.

I re iniziano a chiedere prestiti alle banche: quelle dei Bardi e dei Peruzzi falliscono in uno storico crac a metà del Trecento, perché il re d'Inghilterra Edoardo III non restituisce loro i prestiti contratti per fare la guerra[13] (che strano senso di deja vu; potremmo però chiamarlo *avant vu*). La vicenda dà origine ad una crisi economica che, dati i legami finanziari fra le banche e l'importanza della Firenze di allora, travolse non solo questa città ma l'Europa intera. Fece emergere l'importanza ma anche la delicatezza dell'attività bancaria. I rimedi tuttavia si cercarono sul piano delle astuzie e si iniziò a separare fra loro le varie filiali delle banche, in modo che il tracollo di una non coinvolgesse tutte le altre (si tratta di un accenno del fenomeno dei gruppi di società: non fare un'unica compagnia, ma più compagnie, giuridicamente autonome, seppur dirette dalle stesse persone[14]). Inoltre, ad inizio del Quattrocento e non a caso a Firenze, si mise a punto un nuovo tipo di società in cui alcuni soci avevano *la responsabilità limitata*: la società in accomandita.

Ma, per quel che riguarda il nostro discorso, le compagnie medioevali, antenate delle nostre società lucrative, *continuavano a portare il nome della famiglia di appartenenza*: la banca Medici, che sorge dalle ceneri delle precedenti, rivela chiaramente un nome di persone fisiche. Tutte le altre compagnie medievali, sia grandi che piccole, portano il nome della famiglia che le possiede.

3. **La svolta: l'invenzione del soggetto artificiale**

Un vero e proprio cambio di corso si ha soltanto con l'età moderna, e ciò in conseguenza non tanto del fatto formale della fine del Medioevo, ma di quello sostanziale dell'evento che lo fa convenzionalmente terminare: le 'grandi scoperte geografiche'. Un'espressione bella e distinta per trasformare la cosa in un che di nobile e grandioso: la si butta sulla geografia e sull'allargarsi degli orizzonti fisici,

---

che diventa col tempo cattiva ed innesca così una rivolta ed il conseguente ritorno alla democrazia. Letta in questa chiave, la tesi dottrinaria per ultima esposta si tradurrebbe nel senso che una buona signoria è meglio di un cattivo comune (somigliando all'opinione ascritta ad Isaac Asimov, secondo cui una buona dittatura è preferibile ad una cattiva democrazia). Chi scrive la pensa diversamente e ritiene, seguendo Norberto Bobbio, che una cattiva democrazia sia sempre e comunque meglio di una buona dittatura.

[13] La cifra si aggira intorno ad un milione e mezzo di fiorini; nell'Ottocento fu calcolato in Italia che, se il debito fosse stato considerato ancora valido, la Gran Bretagna avrebbe dovuto consegnare al nostro Paese tutto il suo impero, tranne soltanto le isole britanniche.

[14] Non si tratta di veri gruppi, come quelli contemporanei, perché non vi sono società proprietarie di altre società (ciò sarebbe stato impensabile), ma soltanto persone fisiche che entravano come soci di maggioranza in più società distinte fra loro.

ma anche culturali, dell'intera umanità. In realtà, si tratta dell'inizio del grande massacro e del grande saccheggio. Per rendersi conto della cosa basta fare un confronto con l'Africa: è lì, a portata di mano, ma le sue ricchezze sono nascoste, le sue popolazioni primitive e perciò deboli, ma non ricche nel senso allora inteso del termine (l'unica ricchezza consisterà nelle braccia dei suoi abitanti, ma occorreva qualcos'altro per cui impiegarle), il suo clima o desertico o equatoriale: progettarne un'occupazione è insensato.

L'America, invece, sembrava studiata apposta per l'avidità di qualsiasi dominatore: al nord, clima continentale, immensi spazi, terre vergini da coltivare; al centro e al sud, popolazioni militarmente deboli e vaste ricchezze in oro e argento. Una manna.

Si trascura spesso il fatto che, quasi contemporaneamente alla scoperta dell'America, Vasco Da Gama nel 1498 completa la 'scoperta' della rotta oceanica per l'India (quella vera, che allora si chiamava 'orientale'). Si apre così un doppio 'fronte' del saccheggio: il clima dell'Oriente non è sempre ideale, ma offre una notevole varietà di situazioni e soprattutto anche là vi sono popolazioni militarmente più deboli, che hanno accumulato ricchezze.

I primi sfruttatori delle Indie, sia occidentali che orientali, sono Spagnoli e Portoghesi, ma le loro tecniche di sfruttamento sono primitive: religione cattolica, spoliazione pura e semplice, pesanti galeoni, bandiere nazionali. Ad aprire la strada alle grandi novità che qui ci interessano sono i Britannici, che nell'anno 1600, ancora sotto Elisabetta I (la grande massacratrice di cattolici[15]), fondano la Compagnia delle Indie orientali (*East India Company*)[16], cronologicamente non la primissima, ma di certo la prima grande rappresentante di quelle compagnie coloniali, o 'delle Indie', che introducono la forma nuova ed efficace dello sfruttamento delle terre e dei popoli lontani[17].

---

[15] Sala, *Elisabetta 'la sanguinaria'. La creazione di un mito. La persecuzione di un popolo*, Milano, rist. della nuova ediz. aggiornata, 2020. Il libro espone una nuova visione, più disincantata, del personaggio; ovviamente la regina fece ciò non con le sue mani, ma attraverso i suoi consiglieri. Tutti hanno sentito di martiri cristiani in epoche o luoghi di paganesimo, o in terre islamiche, o di materialismo storico. Di recente il cinema ha diffuso la storia di martiri cristiani in Giappone. Ancora oscurata dalla grande comunicazione è quella dei martiri cristiani (cattolici) in terra cristiana (protestante). Si consideri un dato pacificamente riconosciuto: nel momento in cui Enrico VIII (padre di Elisabetta) proclamò l'anglicanesimo, praticamente TUTTO il regno era cattolico, con l'intensità in cui lo si era in quei secoli di fede.

[16] Su questa compagnia la letteratura in italiano, anche come traduzioni, è scarsa; ha rimediato, per una visione sotto il profilo principalmente giuridico, Gialdroni, East India Company. *Una storia giuridica (1600-1708)*, Bologna, il Mulino, 2011. Un'immagine piuttosto eloquente è offerta dal più recente Dalrymple, *Anarchia. L'inarrestabile ascesa della Compagnia delle Indie Orientali* (*The Anarchy: The Relentless Rise of the East India Company*, 2020) trad. it., Milano, 2022 (l'autore paga la 'colpa' di questo libro col vedersi qualificare dal principale motore di ricerca 'storico e scrittore britannico-indiano', il che, per quanto riguarda l''indiano' ha un fondamento assai relativo: è figlio di nobili britannici e cugino di terzo grado della regina Camilla; il motore è riuscito a ritracciare fra i suoi avi una principessa Moghul, che sposò un suo antenato dipendente della Compagnia delle Indie, ma con un metro simile, chi può qualificarsi 'britannico', o 'italiano', o 'francese'?).

[17] Come cambia in fretta la storia: sulla più diffusa enciclopedia on-line, che da qualche anno ha preso a modificare le sue voci in base alla convenienza politica, la voce 'Compagnie coloniali' è

Le compagnie coloniali sono considerate pacificamente le antenate delle moderne società per azioni, le quali non a caso nell'Ottocento saranno chiamate (ed ancora lo sono in Francia) 'società anonime'. Questo aggettivo smaschera il trucco: obiettivamente queste società *hanno* un nome (ad es. *East India Company*[18]); perché allora dovrebbero essere 'anonime'? Perché, nella percezione ancora ingenua (e non ancora linguisticamente inquinata) dei primi tempi, risultava evidente che esse non avevano il nome *di una persona*, ovvero *di una famiglia*, come sempre era stato fino ad allora. Nel profilo formale della denominazione si rivela l'aspetto sostanziale dell'intervenuto anonimato nell'attività d'impresa.

L'invenzione delle compagnie seicentesche fu quella di prendere spunto da certi enti collettivi (*universitates*) già in precedenza nati per esigenze (diremmo oggi) pubblicistiche e trasferire la cosa sul piano privatistico-commerciale, incorporando (*incorporation*) un ente astratto in un soggetto giuridico, una 'persona morale', poi negli studi 'persona giuridica', da affiancare alle persone fisiche.

Non vi è qui ovviamente lo spazio per intrattenersi sul punto, giuridicamente del massimo rilievo ed oggetto di autorevolissimi e assai noti studi. Ciò che si vuole soltanto sottolineare è che con questa tecnica le persone fisiche scompaiono alla vista, sostituite da un ente 'anonimo', sebbene a decidere e a far agire l'ente stesso siano pur sempre delle persone fisiche (e come potrebbe essere altrimenti?).

Si tratta di un espediente geniale, che ha funzionato per quattro secoli e funziona perfettamente ancor oggi.

L'esaltazione, e poi il mito della persona giuridica, che ha affaticato, nel corso della riflessione teorica iniziata, in questo caso nell'Ottocento, varie e raffinate menti, non ha alla base che questo banale e in fondo sporco trucco: nascondere l'identità dell'agente, o per lo meno frapporre tra lui e il pubblico barriere sempre più numerose e intricate. È pur sempre il gioco delle tre carte. Ma quando la si butta sull'intellettualmente sofisticato, la matassa si complica enormemente (ovviamente, senza una ragione scientifica) ed occorrono sforzi immani per smontare, districare, sbrogliare (da questa sponda, scientificamente) tale matassa da parte di pochi pazienti e volenterosi studiosi, mentre nel frattempo altri (molti altri), sovrabbondantemente retribuiti su più piani (compreso quello dell'immagine), imbrogliano nuovamente, con nuovi trucchi linguistici, la cosa.

---

stata da poco sostituita da 'Compagnie commerciali privilegiate', espressione certo meno drastica e che oblitera quella brutta parola, 'coloniali', che fa pensare a qualcuno che sfrutta qualcun altro: sappiamo infatti che il colonialismo è finito da tempo e non vi sono più Paesi sfruttati e Paesi sfruttatori nello splendido mondo leibniziano dipinto da questa enciclopedia. La variazione è certamente dovuta alla preoccupazione dovuta alla maggior attenzione che in questi ultimi anni è stata dedicata a queste 'macchine da guerra' commerciali e alla conseguente apertura di un – non certo ancora proporzionato – orizzonte sul loro operato (si vedano anche soltanto le citazioni di cui alla precedente nota). Si può osservare, molto più seriamente, come la GUERRA DELLE PAROLE sia una realtà drammatica e non adeguatamente considerata dei nostri tempi (oggigiorno non si fa in tempo ad escogitare un'espressione che già si scopre l'esistenza di libri che la usano come titolo: vi sono già, infatti, libri intitolati "la guerra delle parole").

[18] Nome originario: *Governor and Company of Merchants of London Trading into the East-Indies*.

Ma non è in fondo a questo che servono gli intellettuali, nel male e nel bene? Giustificare (prima) o non giustificare (poi) il potere?

Per ora, l'espediente consiste nel frapporre un nuovo soggetto, artificiale, fra il terzo contraente e l'imprenditore persona fisica, rappresentato da chi muove le fila del soggetto artificiale stesso. Ma si può fare e si farà di meglio (si tratta di storia successiva e più recente).

Frapposto un nuovo soggetto, si cercherà di affinare il metodo, cercando di nascondere le persone fisiche che fanno concretamente agire tale soggetto, 'dimostrando' che:

1) a far agire la società-persona giuridica sono gli amministratori, non i soci;
2) è vero che gli amministratori sono nominati dai soci, tuttavia, una volta nominati, non sono tenuti giuridicamente ad obbedire ai dettami di questi ultimi;
3) a chi osserva che l'assemblea dei soci vota a maggioranza e quindi a nominare gli amministratori non sono *tutti* i soci, ma solo *la maggioranza* di essi, maggioranza che è normalmente bloccata, ed è quindi il socio di maggioranza a comandare sulla società, si obietta che questo è un dato fattuale, non legale (dunque, non è un dato *necessario*), e che quindi la maggioranza *in teoria* potrebbe cambiare ad ogni assemblea, ed è perciò '*figlia del caso*'.

Si cerca dunque in tutti i modi di spezzare il legame, che nella realtà è strettissimo, fra il detentore della maggioranza assembleare e gli amministratori che dirigono la società.

4. Il sorpasso del potere economico su quello politico. Le società anonime. I gruppi

Per combinazione (ma non è affatto una combinazione), nello stesso periodo storico in cui si escogita la tecnica della persona '*ficta*' che gestisce gli affari, si verifica un affiancamento, che prelude al sorpasso, del potere economico rispetto a quello politico. Già nel Medioevo, si è visto, le banche prestavano i soldi ai re, ma costoro potevano permettersi di non onorare i loro impegni senza conseguenze negative.

Col Seicento, i re entrano a far parte delle compagnie delle Indie, come soci accanto agli altri, talora addirittura disdegnati[19]. Ovvio che si tratti di una parità solo formale, ma essa è eloquente di un nuovo clima, quello in cui i grandi mercanti iniziano a trattare alla pari con i re. Gli Olandesi, che partono col progetto compagnie coloniali praticamente in contemporanea agli Inglesi, sono meno cauti di costoro nel mostrare il volto del potere: vi è un dipinto in cui sono raffigurati i dirigenti della Compagnia olandese delle Indie orientali (la cui sigla è VOC), i

---

[19] La *East India Company* non volle il re fra i suoi soci "per non diventare una società pubblica". Era tuttavia una cautela meramente esteriore: di fatto l'integrazione con la corona era fondamentale. Dal 1719 al 1838 il sovrano d'Inghilterra in carica era il governatore della *South Sea Company*, un'altra compagnia coloniale.

cosiddetti *Bewindhebbers* (coloro che hanno il governo); essi sono i nuovi nobili, gli *homines novi* che Dante aborriva, divenuti ora potenti e quasi padroni del vapore. Gli stessi ai quali, nel contesto francese del medesimo periodo, Luigi XIV chiederà tramite il suo ministro delle finanze Colbert: "Cosa può fare lo Stato per voi", sentendosi rispondere la storica frase "*laissez faire, laissez passer*"[20]. Ormai lo Stato si avvia a diventare un mero passacarte.



Johan de Baen, I *Bewindhebbers* (1682), WestFries Museum, Hoorn (NL).

La svolta, sul piano macrostorico, si ha ovviamente con la Rivoluzione francese, ma è singolare osservare come al di là (al di sotto) di essa, nel mondo dell'economia, tutto si svolga senza scossoni. Altrettanto singolare come i principî rivoluzionari si prestino altrettanto bene a fondare il riscatto teorico del cittadino comune di fronte al potere e l'assunzione di questo potere da parte della grande e soprattutto grandissima borghesia.

I primi codici moderni, emanati ad inizio Ottocento da Napoleone, anche se frutto del movimento illuministico per la codificazione, sono per un verso quanto di più evoluto vi sia sul piano della democrazia 'giuridica', per l'altro introducono ufficialmente nella grande legislazione la società anonima (la s.p.a.), che nell'*Or-*

[20] Nella considerazione degli studiosi, l'*Ordonnance du commerce* del 1673 sancisce l'alleanza storica fra la monarchia assoluta e il ceto dei mercanti; alleanza sorretta peraltro da intenti diversi: il sovrano, in un'ottica mercantilista, mira ad assoggettare il commercio al suo controllo; i mercanti accettano l'interferenza statale pur di accrescere la loro importanza, sperando in concessioni in materia di libertà degli scambi (Galgano, Lex mercatoria, 5ª ediz., Bologna, rist. 2016, p. 79 ss.).

donnance 1673 semplicemente non c'era (quantunque le compagnie delle Indie già esistessero)[21].

Dopo una prima spinta all'ingrandimento delle imprese data dall'apertura ai commerci degli oceani, la seconda e ancor più forte fu data dalla Rivoluzione industriale, in seguito alla quale le dimensioni medie delle società lievitano letteralmente. L'Ottocento, nei Paesi economicamente più avanzati (fra i quali si collocano rapidamente gli U.S.A.), è il secolo delle società anonime, trainate dallo sviluppo delle ferrovie: "*Everybody is in the stocks, now*", scrive il *Glasgow Citizen* nel 1845[22].

Con grossolana approssimazione (inevitabile in un discorso come questo), possiamo dire che all'incirca dalla metà dell'Ottocento il potere politico è superato da quello economico: sulle monete continuano a comparire i re (che ancora sono la maggioranza dei capi di Stato), ma essi sono ormai i rappresentanti tollerati di una grande e grandissima borghesia che detiene le vere leve decisionali della nazione.



5 Lire in argento di Vittorio Emanuele II e 120 Grana (o Piastra) di Ferdinando II di Borbone.
Il vincitore e lo sconfitto (virtualmente: per 2 anni non fece a tempo a vedere il crollo del suo regno) di una partita che si giocava in Italia, ma per un campionato decisamente europeo e dunque, per i tempi, mondiale.
Le monete sono molto simili e di peso quasi uguale (25 g. la prima, 27 la seconda): la tesi della povertà del Regno delle Due Sicilie non trova qui conferma.

Il fatto è che però, per colpa dei principî rivoluzionari, il potere politico si trova ora a doversi giustificare, ovvero 'legittimare'; il potere 'per Grazia di Dio' non è più sostenibile. Nel corso dell'Ottocento compaiono tesi in base alle quali – indipendentemente dalle soluzioni proposte – anche il potere economico dovrebbe offrire analoghe giustificazioni.

Non essendovi giustificazioni possibili sul piano razionale, e non potendosi invocare la legge del più forte (oggi siamo ormai vicini a questo regresso al pre-giuridico), l'unica strada è nascondere i detentori del potere.

---

[21] Occorrono cioè due secoli per 'digerire' teoricamente la società senza nome, cioè il fatto che si facesse mercatura senza il nome del mercante.

[22] Mignoli, *Idee e problemi nell'evoluzione della 'company' inglese*, in *Riv. soc.*, 1960, 633 ss., ora in Ascarelli, Mignoli, *Letture per un corso di diritto commerciale comparato* a cura di Portale, Milano, Giuffrè, 2007, p. 218.

Se quest'ultimo è ormai anzitutto potere economico e se esso appartiene alle grandi società, il problema della sua identificazione si sposta su chi tali società dirige. Come in una battaglia, occorre iniziare a creare cortine fumogene su questo.

I grandi mercanti dispongono ora dello schermo della società anonima, ma ciò nonostante mantengono, almeno nel primo periodo, una certa riluttanza ad obliterare il proprio nome: molti grandi industriali dell'epoca lo vogliono ben in evidenza nella ditta: i Krupp, i Siemens, Ford, Warner Bros, Piaggio, Ansaldo, nomi che ancor oggi ritroviamo nell'attualità. Altri invece, soprattutto in area anglosassone, comprendono l'utilità del nuovo corso e danno alle loro società nomi di fantasia, talora poco appariscenti, come un telo mimetico ('Standard Oil', 'Standard electric'). La società Westinghouse mantiene il nome del suo fondatore dal 1886 al 1997, quando lo cambia con quello di una società da poco acquisita, la CBS. La sigla (o acronimo) è sempre più in voga: anonimo, breve, di più facile memorizzazione, dà l'idea di tecnicismo ed efficienza.

Un'altra grande invenzione sul piano dell'acquisizione dell'anonimato è quella dei *gruppi di società*, alla quale si può qui soltanto fare un brevissimo cenno (si tornerà fra breve su un loro limitato aspetto): pareva impossibile, all'inizio dell'avventura della s.p.a., che le azioni potessero essere possedute da qualcuno di diverso da una persona fisica. Ma nel 1893 il New Jersey ammise che una società potesse detenere azioni di un'altra, e nonostante le accuse che gli giunsero di essere uno 'Stato traditore', che "svendeva gli Stati Uniti"[23], la pratica si dimostrò efficace al punto da diffondersi rapidamente. È evidente che se il socio di maggioranza di una società è un'altra società, e così via per quest'ultima e per tutte le altre in una complicata struttura di gruppo, è sempre più difficile identificare chi sia in concreto ad assumere le decisioni[24].

5. Il managerialismo. L'azionista come 'non proprietario' della società

Un ulteriore tassello nell'occultamento del soggetto ci viene dal cosiddetto managerialismo. Negli anni Trenta del Novecento, due studiosi americani, Berle e Means, lanciarono una teoria che mirava a mostrare come nelle grandi società azionarie gli amministratori tendessero ad emanciparsi da un azionariato sempre più disperso e quindi inattivo, ottenendo in pratica di autoperpetuarsi e diventare in tal modo i veri padroni dell'impresa[25]. Nel secondo dopoguerra la teoria è stata ripresa in Europa (in Italia il libro fu tradotto nel 1966), forse perché solo allora il nostro continente iniziava a vedere la presenza di grandi s.p.a., le quali tuttavia non possedevano e non possiedono tuttora i caratteri da essa descritti: come è

---

[23] Angelici, *La riforma delle società di capitali. Lezioni di diritto commerciale*, Padova, Cedam, 2003, p. 26.

[24] Occorre precisare che la funzione principale dei gruppi non è quella di occultare i centri decisionali, bensì di realizzare una forma (ulteriore) di limitazione della responsabilità, in quanto il dissesto di una società che vi appartiene non si estende alle altre, data l'autonomia 'perfetta' della persona giuridica.

[25] Berle jr., Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, 1932-1933, trad.it., *Società per azioni e proprietà privata*, Torino, Einaudi, 1966.

stato autorevolmente osservato, "la tesi si fonda (…) su indebite generalizzazioni di situazioni limite presenti in altre esperienze, come quella anglosassone, rimaste prive di riscontro nei sistemi continentali"[26].

Si può allora qui ipotizzare che forse l'importazione di questa teoria assolve implicitamente ad un'altra funzione, rispetto a quella apparente di fotografare una realtà.

Si intende dire che, se da un lato non si può negare che una situazione come quella descritta esistesse ed esiste negli Stati Uniti o in altri luoghi in cui vi sono grandi società ad azionariato *veramente* diffuso, d'altro lato, anche nei Paesi in cui questa situazione *non c'è* (come l'Italia, in cui ogni impresa, anche grande, ha sempre uno o pochi soci di riferimento, generalmente una famiglia), essa si presta a svolgere un altro, differente ruolo: insinuare l'idea che *non sono i soci, ma i managers i veri conduttori della società*. L'idea, in altri termini, che sia *moderno*, *progressista* e *disincantato*[27] il vedere la grande società non più come una proprietà di un soggetto fisico 'padrone', ma come un meccanismo manovrato da operatori non-proprietari ed anzi retribuiti dal meccanismo stesso[28].

In tal modo, anche tutte le classiche contestazioni di stampo marxista vengono diluite: in fondo, il manager non è anche lui una 'specie' di lavoratore?[29]

Si lega alle teorie managerialiste *la critica*, anch'essa non certo nuova, alla visione dell'*azionista come 'proprietario' della società*. Se il potere sulla società è ampiamente condiviso con i managers, il concetto di 'proprietà' (anch'esso dal canto suo sotto attacco, ma è discorso troppo lungo perché si possa pensare di fare qui più di una mera menzione) non sarebbe più adeguato a descrivere il rapporto fra i titolari delle azioni e la società, ovvero, guardando la cosa dal punto di vista dell'azione, quest'ultima avrebbe un contenuto complesso e dunque la titolarità

---

[26] Abbadessa, Mirone, *Le competenze dell'assemblea nelle s.p.a.*, in *Riv. soc.*, 2010, p. 292, poi ne *Le nuove s.p.a.*, dir. da Cagnasso, Panzani, *L'assemblea. Le competenze*, Bologna, Zanichelli, 2010, p. 584 (d'ora in poi si citerà dal volume). Gli Autori così proseguono: "Non solo nelle società 'chiuse', che costituiscono comunque la gran parte delle s.p.a., ma anche nelle s.p.a. 'aperte', è infatti del tutto naturale la presenza di un certo numero di azionisti di rilievo, anche estranei al gruppo di comando, (…) interessati a rendersi interlocutori degli amministratori nelle principali decisioni gestionali".

[27] La stessa nozione di 'disincanto' viene storpiata (sempre nella guerra delle parole): disincantata non è più la visione critica di chi contesta la realtà, ma quella 'esperta' di chi meglio, dal di dentro, la conosce (e la approva).

[28] Si collega a ciò, pur essendo aspetto giuridicamente diverso, la visione istituzionale dell'imprenditore, come presentata da tutti i manuali e trattati, in base alla quale non *necessariamente* egli è il proprietario dell'impresa, potendo egli anche averla presa in affitto. In un'ottica di logica (pseudo-)aristotelica, come quella osservata solitamente nelle trattazioni stesse (una logica che possiamo sintetizzare nell'ottica del bianco/nero, tutto/niente), ove non c'è necessità, c'è sempre e solo eventualità, e dunque, se pure nel 90% dei casi l'impresa è oggetto di proprietà (dipende ovviamente dai settori), l'insegnamento istituzionale è che lo sia solo *eventualmente*.

[29] Simbolica in questo senso l'immagine dell'ex amministratore delegato Fiat Sergio Marchionne, che vestiva col perenne maglione scuro, in stile quasi operaio, anziché con la classica divisa manageriale dell'abito grigio con cravatta.

di essa non corrisponderebbe al possesso dell'insieme di prerogative tipiche di un proprietario[30].

A sostenere questa argomentazione si pongono negli ultimi anni tutti gli 'sviluppi' che l'azione, come strumento finanziario, ha subìto, dalla stessa dematerializzazione, all'aumento delle sue tipologie, fino alla loro totale de-tipizzazione e all'emergere quindi di varianti quanto più strane si possano immaginare[31], alcune delle quali così singolari da porre in discussione il concetto stesso di 'azione', o quello di azione come frazione del capitale sociale[32]. Processo, questo, che può anche essere visto nel quadro di un complessivo intento di distruzione dell'ordinamento, attuato in tutte le discipline giuridiche (si pensi in primis al diritto del lavoro, o anche alla filosofia del diritto, alla storia del diritto, al diritto romano, da ultimo al diritto internazionale). Attaccare la tipicità è attaccare la comprensibilità delle cose[33]. Distruggere la tipicità significa distruggere il diritto: se tutto è atipico, come si può qualificare, definire, trattare giuridicamente una qualsiasi condotta?[34]

---

[30] Per tutti, Lamandini, *Struttura finanziaria e governo nelle società di capitali. Le prospettive di riforma*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 110 ss., il quale parla di "'mito' dell'azionista-proprietario", rifacendosi alle teorie di Eugene Fama (professore di economia a Chicago, che vincerà poi assieme ad altri il premio Nobel per l'economia nel 2013) e Margaret Blair (che è stata professoressa, lei di diritto, all'Università Vanderbilt). Il Fama considera un progresso dei nuovi tempi il vedere la società come un *nexus of contracts* (l'articolo citato dal Lamandini, giusto per collocare quest'ultima teoria, è del 1980) e critica quella dottrina che è "incapace di inquadrare la società di notevoli dimensioni in cui il controllo è nelle mani dei manager che sono più o meno (*more or less*) soggetti diversi dai possessori dei titoli della società" (cito la traduzione di Lamandini). Per l'Autore "dobbiamo accantonare la tipica presunzione secondo cui una società ha dei proprietari in senso realmente significativo" (*ivi*, p. 112); inoltre "la sopportazione del rischio [d'impresa] grava in parte anche sugli obbligazionisti e la proprietà del capitale è condivisa da essi e dagli azionisti" (ivi, p. 112 ss.); "*è importante estirpare la radicata nozione secondo cui la società è posseduta dagli azionisti*" (il corsivo è della traduzione di Lamandini). La Blair, dal canto suo, ritiene che "tentare di identificare un proprietario è inutile e senza significato" (cito anche qui la traduzione in Lamandini, *op. cit.*, p. 114 in nota 21). È vero peraltro che ad un economista talune semplificazioni possono essere perdonate.

[31] Si v. anche su questo punto per tutti Lamandini, *op. cit.*, p. 57 ss. (capitolo 2°), testo che rappresentò, al suo apparire, una specie di manifesto programmatico di quelle che sarebbero state le 'evoluzioni' della nostra materia nel successivo decennio ed oltre.

[32] Si pensi alle azioni di godimento (art. 2353 c.c.), non imputate a capitale, o alle azioni correlate (art. 2350, 2° e 3° c., c.c.), il pagamento del cui dividendo può scontrarsi col divieto di distribuzione di utili fittizi. Le azioni (del tutto) prive del diritto di voto, dal 2003 consentite dal 2° comma dell'art. 2351, sono in realtà, se si eccettuano diritti minori che possono individuarsi a loro vantaggio (diritti del tutto irrilevanti in una valutazione di mercato), nient'altro che titoli o strumenti finanziari di partecipazione agli utili. Per tutti i primi 200 anni del diritto azionario codificato sarebbero state considerate semplicemente prive di senso, come un'azione che fosse priva di partecipazione agli utili.

[33] Giorgio De Nova ci ha precisato che sarebbe più opportuno parlare, più che di 'tipicità', di 'connotazione', per intendere la corrispondenza di un determinato nome ad un determinato contenuto, indipendentemente dal fatto che quella fattispecie sia già nota (e dunque, almeno socialmente, tipica), oppure nuova (De Nova, *Trasparenza e connotazione*, in *RTDPC*, 1994, p. 938).

[34] Si osservi che anche laddove l'atipicità è consentita, nel quadro di un ordinamento sano e non ancora sotto attacco, la fattispecie atipica è qualificata pur sempre con riferimento a quelle tipiche, in un gioco, tipicamente e sanamente giuridico, di accostamenti e differenziazioni lo-

La chiave di lettura in precedenza suggerita con apparente maliziosità si rivela quanto mai seria e verificabile: più si ingarbuglia la matassa, più si ottiene il risultato di 'rompere' il sistema, che indubbiamente vacilla.

A complicare ulteriormente la situazione, sta l'introduzione nel 2003 degli strumenti finanziari partecipativi, che possono avere quasi tutte le caratteristiche di un'azione[35]: che differenza vi è allora fra un'azione senza diritto di voto nell'assemblea generale e uno strumento finanziario partecipativo con tutti i contenuti di un'azione, tranne quello appena indicato?[36]

La 'tesi' dell'insufficienza del concetto di proprietà per descrivere la situazione soggettiva dell'azionista (e quindi l'inadeguatezza della concezione dell'azione come titolo attributivo di proprietà) è stata in realtà da tempo teoricamente smontata. La pretesa insufficienza è soltanto apparente ed è il frutto di una visione volutamente forzata della proprietà stessa: si assume l'idea di questo diritto come proprietà personale e individuale, tipica dell'Ottocento, e la si confronta con la situazione complessa della s.p.a. contemporanea, facile essendo ricavarne differenze. Ma l'immagine di realtà si ha considerando, molto semplicemente, che la proprietà ha molte facce e molte manifestazioni, esteriormente diverse, e tuttavia accomunate da un tratto immancabile: l'attribuzione del potere di *comando*[37]. Il potere cioè di decidere, entro limiti più o meno ampi, ma *non superati da quelli di altri soggetti*, che cosa si debba fare di una cosa, in che direzione essa debba essere portata od orientata.

Per fare qualche esempio assai elementare, perfino confrontando proprietà di 'beni' materiali si possono notare profonde differenze che potrebbero, se enfatizzate, portare a concludere che non si tratta dello stesso diritto: la proprietà di un cavallo è molto diversa da quella di un foglio di carta su cui è disegnato un cavallo (si pensi agli oneri, alle responsabilità, alle tutele normative, allo *ius abutendi*, comprensivo del diritto di distruggere); la proprietà di una banconota è molto diversa da quella di un'opera d'arte; la proprietà di un pezzo di terra (dopo la separazione dello *ius aedificandi*) è molto diversa da quella di un tavolo o di una sedia; la 'proprietà' del nostro computer e del suo contenuto di software è ormai quasi una pura astrazione[38].

Questa è la critica, ma sta di fatto che le teorie più accreditate vanno oggi nel senso che la società (non solo è anonima, ma) non è più 'degli azionisti', tanto

---

giche. Senza il tipico, l'atipico perde perfino il suo significato e sfocia nell'indistinto all'interno dell'indistinto.

35 Secondo l'art. 2346, 6° c., è escluso solo il voto nelle assemblee generali della società.

36 Un ordinamento che crea duplicazioni perde la sua fondamentale caratteristica della coerenza.

37 Gliozzi, *Dalla proprietà all'impresa*, 2ª ediz., Milano, Giuffrè, 1983, p. 114 ss. e spec. 126.

38 È vero, la 'macchina' è effettivamente nostra, ma essendo del tutto inutile senza i programmi, l'insieme finisce per subire la sorte di questi ultimi.

meno di quelli di maggioranza (come invece l'osservazione disincantata mostra chiaramente)[39]. Ciò che si insegna nei corsi e nei dottorati è questo[40].

6. L'attacco al soggetto: l'attività che si svolge da sé

Siamo giunti così pian piano al più (relativamente) recente aspetto dell'occultamento della titolarità dell'impresa (e perciò del comando economico e quindi politico e sociale): *l'attacco al concetto stesso di soggettività*. Anch'esso non è storia recente, e tuttavia è storia assai poco raccontata. Il fenomeno si è avuto anche nel diritto civile, ma qui, anche per competenza, ci si occuperà del suo dispiegarsi nel diritto commerciale, anche perché è evidente come sia *qui* che si giocano i meccanismi di potere: negare la soggettività del cittadino davanti allo Stato non ha molta rilevanza economica. Anzi, all'opposto, *il cittadino comune* (il dominato) *è sempre più soggettivizzato*, individuato, segnalato, schedato (si pensi all'introdotta obbligatorietà delle impronte digitali per ottenere la carta d'identità: una cosa che solo pochi decenni fa sarebbe sembrata semplicemente mostruosa ed anticostituzionale). I progetti di identità digitale e di cartella clinica elettronica (CCE), in cui tutti i dati di una persona sono incapsulati nel cellulare ed ovviamente raggiungibili da chiunque possa procurarsi le chiavi di accesso, puntano a fare del cittadino comune un libro aperto ambulante[41].

Per quanto riguarda invece i dominanti, la prima manifestazione di rilievo dell'attacco al soggetto, nel campo gius-commercialistico, è rappresentata da un libro sui contratti associativi dell'inizio degli anni Settanta[42]. Un testo che, a differenza della quasi totalità di quelli coevi, ormai relegati dal modernismo imperante nello scaffale dell'oblio, continua ad essere citato con una singolare osservanza. Restando all'aspetto che qui strettamente interessa, senza estendere il

---

[39] Non distinguere fra azionisti di maggioranza e di minoranza è un altro aspetto della teoria (del gioco di parole) che vorrebbe superata l'idea del socio come proprietario della società (Gliozzi, *op. cit.*, p. 123).

[40] Si è pensato, in relazione a questo aspetto, di fare un piccolo esperimento, come si fa ordinariamente nelle scienze: si è domandato ad una studentessa, che aveva appena superato l'esame di diritto commerciale con un punteggio medio-alto e la cui preparazione era stata svolta su un manuale di larga diffusione, se secondo lei gli azionisti possono essere considerati i proprietari della società per azioni. Risposta: 'No'. Nuova domanda: "Chi sono allora i proprietari della società?" Risposta: "La società non è di nessuno; è proprietà di se stessa".

[41] Il programma di comunicazione telefonica *WhatsApp*, la cui diffusione pressoché totale consente di dire che è il monopolista nel suo settore, ha recentemente proposto ai suoi utenti di rendere la loro posizione localizzabile, con lo scopo dichiarato di far entrare ciascuno in contatto con 'eventuali amici nelle vicinanze'. In questo modo il cittadino è anche in ogni istante localizzabile fisicamente.

[42] Ferro-Luzzi P., *I contratti associativi*, Milano, Giuffrè, 1971. Si tiene a sottolineare, anche alla luce di quanto si dirà nella successiva nota 65, che *la critica qui svolta non riguarda minimamente la persona dell'Autore*, ma solamente la teoria espressa nelle sue pagine. Non vi è né può esservi, in altri termini, alcuna personalizzazione delle tesi in un campo, come quello scientifico, in cui a confrontarsi sono teorie e non persone. Diversamente, non di scienza si tratterebbe, ma di un qualcos'altro. In tutta sincerità, chi scrive è dispiaciuto di aver intrapreso questo percorso di ricerca e se potesse tornare indietro ne sceglierebbe un altro. Di più, non sceglierebbe neppure di fare Giurisprudenza, e questo non per disamore per il diritto, ma esattamente per il contrario.

discorso ed essere perciò condotti assai lontano, in questo lavoro l'Autore cerca di caratterizzare l'impresa collettiva non come attività di un soggetto (la società imprenditrice), ma come *attività in sé*, distaccata ed indipendente dal soggetto stesso[43]. Mutuando terminologie e discorsi dal diritto amministrativo, egli indica anzitutto il momento *organizzativo* delineato dal contratto istitutivo dell'ente (ma il termine 'contratto' è usato malvolentieri: tutta la terminologia convenzionale è ritenuta dall'Autore superata, per cui egli ne conia una sua particolare; qui invece, per capirci, ci aiutiamo con i termini del linguaggio correntemente usato per capirsi, che è appunto convenzione e non invenzione)[44]; dall'organizzazione si ricava la *figura di produzione* dell'attività (noi diremmo 'gli amministratori' o, a seconda dei casi, 'l'assemblea'), che è chiamata a svolgere concretamente l'attività prevista secondo un metro niente affatto libero, ma strettamente legato al programma delineato nel momento organizzativo: in tal senso l'attività è *funzionalizzata*, cioè mirante a svolgere una ben precisa *funzione*.

Il tutto assume quindi una colorazione (apparentemente) oggettiva: non vi è (più) alcun soggetto che decide istante per istante cosa fare, ma un'attività che, in quanto conforme al progetto iniziale, si legittima per così dire da sola e rimane legittima in tanto e in quanto resta conforme al progetto stesso. Ne risulta quindi lo scarso rilievo della *figura di produzione* dell'attività, giacché essa è solamente chiamata ad attuare ciò che già è stato nelle sue linee generali, programmato[45].

L'impresa in forma collettiva è così trasformata in un qualcosa di non più soggettivo, creativo, libero (secondo la teoria classica dell'imprenditore 'creatore di ricchezza'[46]), bensì strettamente confinato entro canoni prestabiliti. Il canone della funzione fa sì che l'amministratore sia, in fondo in fondo, nient'altro che un *funzionario*[47].

Questa teoria, elaborata in relazione al contratto associativo, viene successivamente ribaltata sulla nozione di impresa, ossia sul concetto-base del diritto com-

---

[43] Per la costruzione di Ferro-Luzzi autorevole dottrina ha parlato recentemente di "teorizzazione del diritto dell'impresa come 'sistema ad attività'" (Libertini, *Diritto civile e diritto commerciale. Il metodo del diritto commerciale in Italia (II)*, in *Rivista ODC*, 2015, n. 3, p. 35 ss., ora in *Passato e presente del diritto commerciale*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 41 ss.).

[44] Per l'Autore è lo stesso concetto di 'contratto' ad essere inapplicabile ai 'fenomeni' di tipo associativo, così come quelli di debito-credito per descrivere le relazioni che si instaurano intorno ai fenomeni stessi; inadatto al discorso sarebbe anche il concetto di 'fattispecie' produttiva di effetti (*ivi*, pp. 11 e 117).

[45] Da quest'ultimo termine adoperato si può desumere, dalla prospettiva di cui oggi disponiamo, quanto questa concezione, al di là di ogni altro rilievo, fosse 'moderna', nel senso di prefigurare già un mondo informatizzato e programmabile. La cosa non deve stupire del tutto: la metà degli anni Settanta è proprio quella in cui gli studiosi di 'cibernetica' (termine allora in maggior uso) già ipotizzavano, con un ottimismo rivelatosi poi eccessivo, di risolvere con i computer il problema del giudizio in campo legale. In parole esplicite, l'epoca in cui il 'pacco' iniziava ad essere confezionato.

[46] Si badi: non è la *creazione di ricchezza* che viene oscurata, come si vedrà fra breve, ma solo l'aspetto di identità-libertà-creatività di chi la realizzerebbe.

[47] Questa espressione è usata apertamente, in uno scritto assai più recente, da uno dei maggiori sostenitori della visione ora tratteggiata, Spada: *Diritto commerciale*, vol. I, 2ª ediz., Padova, Cedam, 2009, p. 120 ss. Valgano, per questa citazione e per quelle alle note successive, le stesse precisazioni fatte in precedenza nella nota 42: si discutono qui idee e non persone.

merciale. In uno scritto del 1985, intitolato 'L'impresa', primo di un libro a più mani con lo stesso titolo[48], Ferro-Luzzi critica, in modo inizialmente ironico[49], le teorie della dottrina che cercano di definire l'impresa in termini di complesso di atti o di affari, o di fatto giuridico, o che accostano in vari modi il diritto di proprietà all'impresa[50]. Se quest'ultima è un fatto giuridico, dice l'autore, come può avere a che fare con un diritto soggettivo quale la proprietà?[51]

Premesso che "ovviamente non si può prescindere dalla normativa", l'autore afferma che l'impresa è un fenomeno, "un fenomeno di produzione per lo scambio di beni e servizi"; poco oltre, passando a "tratteggiare direttamente la soluzione", egli scrive che "nel suo nucleo essenziale la particolarissima rilevanza giuridica dell'impresa nel sistema del diritto privato si radica al vertice nella circostanza che siamo in presenza della previsione normativa, e della conseguente disciplina, di una attività oggettivamente considerata"[52]. La soluzione non è ulteriormente motivata, e in particolare non è esplicitato quale sarebbe l'indicata previsione normativa da cui desumere il carattere 'oggettivo' dell'attività. Ricostruendo il pensiero dell'autore, possiamo desumere che si tratti dell'art. 2082 c.c., ma questa disposizione parla di 'attività' *tout court*; per addivenire alla conclusione dell'autore dovremmo ulteriormente accettare l'idea che la norma sia interpretabile secondo la costruzione da lui proposta nel volume del 1971, ma non è indicato quali sarebbero gli elementi in questo senso.

Ve ne sono piuttosto in senso opposto.

La disposizione è rubricata 'imprenditore' e ciò parla per una connotazione soggettiva e non oggettiva del contenuto. Inoltre, ci si può chiedere perché mai il termine 'attività' non debba molto semplicemente essere interpretato, come faceva un tempo l'intera dottrina, nel suo senso abituale, e cioè come insieme di atti (non slegati ma) coordinati fra loro per il raggiungimento di un determinato scopo.

Forse il legislatore ha sbagliato rubricando l'art. 2082 c.c. 'imprenditore'?

Parrebbe proprio di sì: in un manuale collocabile oggi fra i primi tre per diffusione in Italia (ed è questo appunto che preoccupa più che le opinioni espresse da un pur influente autore in un lontano 1985) si fa espressamente propria la teoria ora esposta e si dichiara senza mezzi termini che "la conclusione (…) di

---

[48] Ferro, Luzzi, *L'impresa*, in Aa.Vv., *L'impresa*, Milano, Giuffrè, 1985.

[49] L'Autore si immagina nei panni di uno studente del secondo anno che si proponga di porsi da solo di fronte alla disciplina codicistica dell'impresa.

[50] *Ivi*, pp. 9-14. In questo modo vengono 'fucilati' in nota nell'ordine: Ascarelli, Asquini, Bigiavi, Fanelli, Bracco, Auletta, Vitale, Ferrara jr., De Gregorio, De Martini, Salanitro, Cesarini Sforza, Irti (poi parzialmente riabilitato in una successiva nota), Gliozzi (non era ancora completamente scattato il divieto di citare il mio Maestro), Santoro Passarelli, Nicolò, qualche pagina dopo anche Oppo (poi parzialmente riabilitato in una successiva nota).

[51] *Ivi*, p. 13 ss.: "Lo studente (…) che ha ben studiato il diritto privato sa che il fatto giuridico, in senso ampio, e il diritto soggettivo giacciono in due zone sistematiche nettamente distinte del diritto privato, e che pertanto è più che singolare che un istituto da vari Autori, venga fatto gravitare in una o nell'altra zona; sembra questo invero l'indice di una notevole incertezza, anzi di una notevole confusione, esistente ai vertici stessi del problema".

[52] *Ivi*, p. 18 ss.

riconoscere il presupposto di vertice dell'esperienza normativa riguardata [*l'esperienza normativa riguardata sarebbe l'art. 2082 stesso*] nella figura di un soggetto, ossia dell'imprenditore" (…) "è senz'altro *inesatta*, atteso che non è un soggetto il punto dal quale muove e si sviluppa il diritto commerciale, in funzione delle sue caratteristiche e delle sue *esigenze*"[53].

E all''esigenza' si appellava anche Ferro-Luzzi, quando nel lavoro da ultimo citato scriveva, a 'motivazione' della sua conclusione, che: "ne deriva *la necessità* di porre al centro della disciplina l'attività oggettivamente considerata, sicché in sintesi l'agire non è più regolato in funzione del soggetto, e delle sue esigenze individualisticamente intese, ma è invece l'agire del soggetto disciplinato in funzione dei caratteri e delle *esigenze* dell'attività oggettivamente considerata"[54].

Le 'esigenze' dell'attività, nel pensiero dell'autore, sarebbero quelle di tutti i soggetti coinvolti nell'impresa[55], e quindi i consumatori, i dipendenti, i creditori, coloro che oggi con termine anglofilo chiamiamo gli *stakeholders*. L'autore dunque non motiva le sue conclusioni sul piano interpretativo, ma su quello dei fini: *occorre* interpretare l'impresa come se dovesse agire in modo oggettivo perché così possiamo assegnare ad essa compiti più ampi della soddisfazione dell'interesse del solo imprenditore. In ciò Ferro-Luzzi manifesta nuovamente una grande 'modernità' di pensiero (o forse dimostra semplicemente di essere fra coloro che questa modernità preparavano), ma è chiaro che a questo punto dobbiamo abbandonare il discorso, giacché si complica enormemente, arrivando a coinvolgere il tema dell'interesse dell'impresa e l'attuale dibattito sul suo ruolo sociale[56].

Ci si accontenta di aver tentato di mostrare che la teoria dell'impresa come attività 'oggettiva', anche a prescindere dai più ampi e prestigiosi scopi per cui può essere utilizzata, ha come effetto il porre in ombra la figura dell'imprenditore, cioè del *protagonista* dell'impresa stessa, per affidare l'azione di quest'ultima ad un fumoso groviglio di criteri impersonali, governato da un principio che potremmo chiamare 'dell'inevitabilità' ('si deve', 'c'è bisogno di', 'ce lo dicono i mercati', 'ce lo dice l'UE')[57]. Si sarà notato inoltre che essa contiene anche l'irrisione del nesso fra proprietà e impresa, richiamando quindi implicitamente le argomentazioni in precedenza riferite a proposito della relazione fra l'azionista e la sua (-non sua) società.

---

[53] Cetra, *La fattispecie 'impresa'*, in *Diritto commerciale*, I. *Diritto dell'impresa* a cura di Cian, Torino, Giappichelli, ed. 2024, p. 24 (corsivi aggiunti). Testo al quale potrebbe obiettarsi anche solo *in limine* che nel nostro Codice non vi è alcuna fattispecie di 'impresa', a meno appunto di dire che la fattispecie 'imprenditore' è 'sbagliata'. Con questo metro si può asserire qualsiasi altra cosa.

[54] Ferro, Luzzi, *L'impresa*, *cit.*, p. 20 ss. (corsivi aggiunti).

[55] *Ibidem*.

[56] Sul tema si condividono in buona parte le posizioni espresse da Denozza, *Lo scopo della società: dall'organizzazione al mercato*, in *Rivista ODC*, 2019, p. 615 ss., con qualche scetticismo in più rispetto all'Autore circa la buona fede di chi vorrebbe attribuire ai privati compiti di protezione che sono pubblici. La confusione dei ruoli è tipica del tentativo di disgregazione familiare, come statuale.

[57] Chi si interessi anche un minimo di politica internazionale avrà notato che il criterio dell''io ho bisogno di', dell''io ho l'esigenza che', 'io ho la necessità che', purché espresso da un soggetto forte, è divenuto argomento spendibile in un pubblico dibattito.

Un'altra delle conseguenze della teoria dell'impresa oggettiva, non tratta dal suo autore ma sviluppata da altri, è quella di aver dato dell'esercizio in comune dell'attività da parte dei soci, di cui alla definizione di contratto di società (art. 2247 c.c.), una lettura formale e (perciò) riduttiva: se tutto è racchiuso nel programma, allora 'soci' sono soltanto coloro che vi hanno dato adesione e che figurano in esso[58]; in tal modo si ponevano le basi per negare alla radice ogni possibilità di estensione al socio occulto di società occulta della disciplina prevista per il socio occulto di società palese dall'art. 147, 2° c. (dal 2007, 4° c.), l. fall. (il 5° co., oggi 5° co. dell'art. 256 CCI, non esisteva ancora). In altri termini, un risultato della teoria era quello di aprire la via per contrastare ogni ampliamento del novero dei soci effettuato su base fattuale, ossia seguendo il principio di correlazione fra potere e rischio: non si può imputare l'attività a chi non abbia *accettato* tale imputazione attraverso la spendita del suo nome[59].

Questo è chiaramente già un aspetto di 'scomparsa' di soggetti responsabili.

Ma, al di là di questo profilo particolare, che non vi è qui lo spazio di approfondire[60], la teoria in esame ha l'effetto *generale* di rimuovere l'attenzione dal soggetto che agisce, l'imprenditore, spostandola sull'attività svolta, come se questa potesse essere presa in considerazione indipendentemente dal primo; un'attività, appunto, 'oggettiva', svolta non più da soggetti liberi, ma da funzionari legati strettamente – quasi con un vincolo di necessità – ad un programma preselezionato, con pochi margini di discrezionalità. L'idea di Galgano, imperante negli anni Ottanta e Novanta, che nelle società di persone gli imprenditori siano i soci, mentre in quelle di capitali lo siano i soci di maggioranza per il tramite degli amministratori, viene in tal modo destituita di fondamento: titolare, o centro d'imputazione dell'attività svolta, è la società astrattamente intesa, e non vi è alcun bisogno di chiedersi chi sia 'imprenditore' o di fare altre considerazioni basate sull'osservazione della realtà.

La teoria dell'attività 'oggettiva' è stata sottoposta a critiche tanto autorevoli quanto severe: da parte di alcuni si osserva, pur in un'ottica nel complesso elogia-

---

[58] Spada, *La tipicità delle società*, Padova, Cedam, 1974, p. 162 ("non la programmazione in comune delle operazioni sociali, ma la dimensione funzionale, in ordine ad una zona precostituita d'interessi di gruppo, della produzione degli atti (che le realizzano) garantisce il carattere comune dell'attività"), 179 ("è nella funzionalizzazione del momento della produzione delle fattispecie di diritto comune, individuabile in ordine ad un interesse di gruppo (programmazione contrattuale del risultato d'una attività, della destinazione di questo risultato e dei modi relativi di erogazione), che è possibile riconoscere l'attività comune"), p. 180 ("il valore 'funzionalizzante' del paradigma associativo ha i suoi diretti destinatari nei partecipanti al fenomeno"). E, potrebbe legittimamente chiedersi, come si individuano i "partecipanti al fenomeno"? Inevitabilmente, in coloro che sono 'contrattualmente' programmati come tali. Non altri.

[59] Campobasso, *Diritto commerciale*, 2. *Diritto delle società*, 1ª ediz., Torino, Utet, 1988, pp. 10 ss. e 60 ss. (nell'11ª ediz. a cura di Campobasso, Milano, Utet giuridica WKI, 2024, alle pp. 9 e 59 ss.).

[60] Si consenta il rinvio a Mignone, *Gli aspetti non gestorî dell'esercizio in comune*, in *RCDP*, 2022, p. 384 ss., spec. p. 389 ss. Questo scritto, in cui si criticava la teoria di Ferro-Luzzi, ha incontrato difficoltà di pubblicazione su un'altra nota rivista.

tiva, che essa non gode di appigli normativi[61]; altri, in una prospettiva più critica, notano che essa, per sfuggire al concettualismo fondato sul soggetto, ricade in un'altra forma di concettualismo, venata di essenzialismo, e che obiettivamente non sembra che il diritto possa fare a meno dei concetti di 'soggetto' e di 'fattispecie'[62]; altri ancora ribadiscono che il soggetto "resta nozione fondamentale del diritto moderno in cui l'individuo per essere agente di una pratica giuridica deve necessariamente assumere [tale] forma", il problema essendo se mai quello di accoglierlo in un'accezione contemporanea, non appesantita dalla visione dell'ottocentesca "signoria della volontà"[63]; da ultimo (ma non ultimo), si ammette di avere perplessità sulla *pars construens* della teoria, di non comprendere né le sue ragioni né gli scopi, né, in ultima analisi, cosa possa significare un'"attività oggettiva'[64].

A dire il vero, la prima delle riferite critiche era stata approfondita da un Autore in uno scritto che ha avuto una sorte singolare: realizzato nel 2011, è stato pubblicato soltanto nel 2023[65]. In esso si osserva, sotto il profilo metodologico, che il diritto positivo adotta una prospettiva 'normativista', o 'interna' rispetto all'ordinamento, mentre è proprio della filosofia del diritto un approccio 'fenomenologico' o 'esterno'; un discorso che voglia prescindere dal binomio soggetto-fattispecie, sul quale il nostro ordinamento è fondato, non può dunque considerarsi di diritto positivo, ma, se mai, rappresentare una proposta meramente teorica, non dotata di ricadute applicative[66].

Il tema è stato ripreso dallo stesso Autore in uno scritto assai recente, nel quale egli precisa come la distinzione fra punto di vista esterno e interno nello studio del diritto derivi da quella tratteggiata da H. Hart e come, per altro verso, la criticata visione 'oggettivistica' dell'attività sociale sia stata influenzata da concezioni 'ampie' del diritto, che incoraggiano un'estesa contaminazione fra la dimensione filosofica e quella positiva; tali quelle di Angelo Falzea e di Angelo E. Cammarata[67].

---

[61] Angelici, *Sull'insegnamento di Paolo Ferro-Luzzi*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2013, I, p. 123; accoglie ultimamente questa critica Guerrieri, *Le società. Le società di persone*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto internazionale privato* dir. da Marrella, Ventoruzzo, Milano, Giuffrè, 2025, p. 9 ss.

[62] Libertini, *Diritto civile e diritto commerciale*, in *Passato e presente*, *cit.*, p. 43 ss., testo e nota 88.

[63] Denozza, *La danza del realismo e della critica: riflessioni sul metodo giuridico*, in *Rivista ODC*, 2019, n. 2, p. 428.

[64] d'Alessandro, *Il fenomeno societario tra contratto e organizzazione*, in *GC*, 2017, I, p. 494 ss.

[65] Libertini, *I contratti associativi di Paolo Ferro Luzzi*, in *Passato e presente del diritto commerciale*, *cit*., p. 377 ss. Racconta l'Autore, in una nota apposta al titolo stesso del lavoro, di averlo scritto in occasione di un seminario dedicato alla memoria del sostenitore della teoria criticata, ma di essere stato persuaso dalle obiezioni portate alle sue critiche da due autorevolissimi colleghi (colà nominati) a rinviarne la pubblicazione (e come si vede il rinvio è durato 12 anni).

[66] *Ivi*, p. 380 ss.

[67] Libertini, *Ripensando al dialogo con Carlo Agelici*, in *Oltre il diritto commerciale. Per gli ottanta anni di Carlo Angelici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026, p. 29 ss.

Tutte le critiche appena segnalate appaiono tuttavia tardive[68], troppo perché si possano eliminare gli effetti distorsivi di una tesi che, spesso senza essere compresa fino in fondo, ha goduto di amplissimi appoggi (appoggi, per così dire, 'oggettivi' come l'attività che essa promuove) ed è ora – purtroppo – maggioritaria nella considerazione che emerge dagli scritti della dottrina e dai manuali più diffusi[69]. L'esercizio in comune è oggi ridotto, nella maggior parte dei discorsi *teorici*, a 'imputazione comune'. Per fortuna la giurisprudenza continua ad applicare la legge, riconoscendo, ove ricorra, la società di fatto e quella occulta. Basterebbe tuttavia, in sede di riforma (sempre 'nuova' e quindi 'buona'), togliere l'esercizio in comune dalla definizione del contratto di società (o togliere del tutto la definizione stessa) e l'operazione sarebbe avviata a completamento.

7. **La pretesa estraneità fra soci ed amministratori**

Collegato ai precedenti (ma logicamente distinto) è un altro aspetto di questa complessiva strategia, *la rottura del nesso fra soci di maggioranza ed amministratori*: nel 1996 un reputato studioso scrisse, sul terzo numero di una rivista che riprendeva le sue pubblicazioni dopo cinquant'anni, un intero articolo per 'dimostrare' che non vi è alcuna norma che obblighi gli amministratori ad obbedire al socio di maggioranza[70]. Affermazione che vorrebbe portare con sé il fatto che *quindi*, i soci di maggioranza non incidono sulle scelte societarie. In perfetto atteggiamento di giuspositivismo estremo[71], l'Autore prende in considerazione soltanto ciò che è

---

[68] A dire il vero una critica precocissima vi fu: in un suo addirittura coevo libro sui titoli di credito, Libertini criticò l'applicazione al diritto 'vivente' di una concezione 'globale' del diritto stesso (cioè quella di un diritto inteso come complesso di fatti e valori) come quella, di stampo neoidealistico, propria del Cammarata. Ma ciò avvenne in una, pur lunghissima, nota a piè pagina e il lavoro di Ferro-Luzzi vi era appena nominato (Libertini, *Profili tipologici e profili normativi nella teoria dei titoli di credito*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 9 ss. in nota 15). L'obiezione restava dunque un po' defilata in un luogo appartato di un testo importante, ma dal tema alquanto specializzato.

[69] Ottenere critiche tardive è già un grosso risultato: significa che le proprie teorie sono rimaste vive e indenni per anni o per decenni. È in fondo la stessa tecnica (*mutatis mutandis*: è chiaro che qui non si confrontano per nulla i contenuti di responsabilità, ma solamente *il metodo*; si tratta di *tecniche* analoghe, non di comportamenti analoghi) usata dagli Stati imperialisti rispetto alle loro malefatte: gli archivi vengono aperti dopo trent'anni (in Italia no), quando i responsabili sono già in pensione, o deceduti, le vittime altrettanto (se non perirono all'epoca) e tutto è avvolto dalla neutrale ovatta della storia.

[70] Schlesinger, *I poteri extra-assembleari dell'azionista di controllo*, in *RDP*, 1996, p. 445 ss. Nello specifico, la critica si indirizzava verso Berardino Libonati, il quale aveva scritto che l'azionista di maggioranza detiene il 'comando' della società, termine che Schlesinger riteneva inadatto alla situazione, non essendo usato dalla legge. In cordiale polemica con un altro Collega, che aveva su questo punto, come su molti altri, opinioni del tutto differenti, pubblicò lo scritto anche negli *Studi in onore di Gastone Cottino*, Padova, Cedam, 1997, II, p. 991 ss.

[71] Si intende qui per 'giuspositivismo' non la sana adesione e fedeltà al sistema normativo vigente, ma la deformazione ideologica che fa della legge un dogma e si rifiuta di ammettere nel discorso giuridico tutto ciò che non sia scritto in un testo normativo (sul tema da ultimo: Lanza, *'Diritto positivo', 'Positivismo giuridico': per una ridefinizione del lessico*, in *Nuova antologia*, 2026, p. 343 ss.).

scritto nelle norme, trascurando i dati di fatto provenienti dalla realtà[72]. Non vi è tuttavia alcun bisogno di 'dimostrare' che non vi sono norme che impongano agli amministratori di seguire i dettami dei soci: è una realtà oggettiva. Il fatto è che però vi sono comportamenti che seguono per logica fattuale a determinate premesse, anche se non sono imposti da una norma. Nel caso del lavoratore dipendente ve n'è una nel Codice civile che lo obbliga a seguire le direttive del datore di lavoro (art. 2094 c.c.), ma ciò in quanto quest'ultimo non può liberarsi del primo in qualsiasi momento e senza una giusta causa[73]. Nel caso dell'amministratore di s.p.a. ciò può avvenire e quindi non vi è alcun bisogno di una norma che preveda una simile obbedienza. Vi sono quindi aspetti di realtà che non sono normati e che tuttavia sono inoppugnabili[74].

In altri termini, la realtà è fonte del diritto non meno delle norme, ed anzi prima di esse: nessuna norma di diritto positivo impone agli uomini di recarsi più volte al giorno in un luogo in cui abbondano piastrelle e ceramiche, eppure immancabilmente essi lo fanno. Servirebbe argomentare teoricamente che questo comportamento è meramente discrezionale in quanto non imposto da alcuna norma?

Purtroppo quell'articolo non innescò un adeguato dibattito intorno al rapporto autentico fra socio di maggioranza e amministratori, un tema che, ragionando in termini obiettivi, dovremmo collocare fra i primi 5 in importanza nella materia del diritto commerciale, e che tuttavia è considerato scontato e poco interessante rispetto ad altri che vengono presentati all'attenzione, pubblicizzati ed esaltati, per poi essere periodicamente sostituiti come se fossero dei prodotti industriali.

La riforma delle società di capitali del 2003 è intervenuta su questo tema a sostenere le ragioni di chi cerca di spezzare il nesso fra soci ed amministratori: modificando lievemente la regola precedente, ha stabilito che l'assemblea ordinaria "delibera (…) sulle autorizzazioni eventualmente richieste dallo statuto per il compimento di atti degli amministratori, ferma in ogni caso la responsabilità di

---

[72] In effetti, non è che queste persone non vedano la realtà (sono ben altrimenti attrezzate); è che, detenendo essi, come gruppo (i sociologi direbbero "come élite"), le leve della normazione (se così non fosse, non la enfatizzerebbero tanto, anzi, diventerebbero giusnaturalisti per guadagnare spazi di critica), se ne servono per affermare la loro ideologia economico-politica nei confronti di altre. In altri termini, l'aderenza assoluta al dato normativo dipende soltanto dal fatto che io, e non altri, lo controllo. Il garantismo della legge, coniato dagli Illuministi, è travisato in garanzia normativa dei propri interessi.

[73] Anche su questo aspetto, comunque, si è lavorato e si sta tuttora lavorando: "possibile che non si possa mandar via da 'casa propria' una persona sgradita quando si vuole? Ma in che mondo siamo?".

[74] Scrive Denozza, *La danza del realismo e della critica*, *cit.*, p. 425, che "per applicare correttamente le norme bisogna tenere conto della realtà fattuale cui le norme si applicano, e averne adeguata conoscenza. Il senso di un sistema giuridico, o di una specifica disciplina, può essere colto solo osservando l'interazione tra norme e fatti, concepita come un fenomeno unitario". Non a caso l'Autore assume subito dopo come esempio proprio la situazione dei rapporti fra amministratori e socio di maggioranza della s.p.a., concludendo, dopo aver menzionato le tesi di Galgano, che "nelle imprese di un sistema capitalistico comandano alla fine coloro che mettono i soldi e che possono anche toglierli. Ogni disciplina della società e dell'impresa, e ogni interpretazione di questa disciplina, deve fare i conti con questa elementare realtà" (*ivi*, p. 426).

questi per gli atti compiuti" (art. 2364, 1° c., n. 5, c.c.). Se prima gli amministratori potevano, di loro iniziativa, chiedere pareri all'assemblea, ritenendosi comunque in dottrina che tali pareri non fossero vincolanti[75], ora questi pareri possono essere dati *solo se previsti in via preventiva dallo statuto* e si è espressamente stabilito da parte della legge – affinché non si potesse avanzare alcun dubbio in proposito – che essi comunque non sono vincolanti per gli amministratori (dato desumibile dalle parole "ferma restando ecc.")[76]. Per buona misura, si è precisato nell'art. 2380-*bis* (disposizione basilare in materia di amministrazione della società) che "la gestione dell'impresa (…) spetta esclusivamente agli amministratori", mentre nel precedente art. 2380 non vi era alcuna affermazione in tal senso. L'uso dell'avverbio 'esclusivamente', tipicamente pubblicitario[77], tende a rimarcare, con chiara ridondanza (il legislatore non dovrebbe avere alcun bisogno di connotare con rafforzativi i suoi comandi), che *solo* gli amministratori gestiscono e che dunque i soci (e implicitamente quelli di maggioranza) non hanno *nulla a che vedere* con la gestione e, in ultima analisi, con ciò che la società 'fa'.

La rilevanza del tema è dimostrata dal fatto che, pur essendo rimasto come detto privo di un autentico dibattito, viene richiamato in ogni occasione in cui occorra: lo si vedrà fra poco a proposito di responsabilità della società capogruppo (§ che segue, in nota 90).

8. La riforma del 2003 e i (non-)gruppi di società. I fondi comuni di investimento mobiliare

L'intera riforma delle società di capitali del 2003 è stata uno strumento per operare – dietro il paravento del termine 'riforma', che dovrebbe implicare un 'progresso' – una restaurazione della legge del più forte in materia di diritto so-

---

[75] Per tutti: Bonelli, *Gli amministratori di società per azioni*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 5 ss.

[76] Presti, Rescigno, *Corso di diritto commerciale*, vol. unico, 12ª ediz., Bologna, Zanichelli, 2025, p. 547; Campobasso, *Diritto commerciale*, 2. *Diritto delle società*, 2024, *cit.*, p. 357. Si deve precisare che un'autorevole dottrina è di opinione diversa, ritenendo che gli amministratori possano tuttora, *di loro iniziativa*, chiedere opinioni su temi gestori all'assemblea; la differenza determinata dalla disciplina 2003 consisterebbe solo nel fatto che l'eventuale autorizzazione non esonererebbe gli amministratori nemmeno dalla responsabilità verso la società (Abbadessa, Mirone, *L'assemblea. Le competenze*, *cit.*, p. 580 ss. e dottrina conforme ivi *cit.*). È senza dubbio generosa ed apprezzabile la difesa delle prerogative assembleari svolta da questi Autori. Appare tuttavia una battaglia di retroguardia. Di fronte alla riforma del 2003 le prerogative assembleari, come i diritti delle minoranze, sono in netta ritirata. Dire che si difendono su questo e su quel colle è forse meno producente che ammettere la sconfitta e la necessità di un più ampio ripensamento. Sul tema in discorso, sembra (purtroppo) che non possa non avere un peso, sul piano interpretativo, il fatto che il legislatore abbia eliminato le parole "delibera sugli altri oggetti (...) sottoposti al suo esame dagli amministratori".

[77] 'Prodotto esclusivo', 'offerta esclusiva' ecc. Facevo osservazioni simili riguardo ad altri articoli introdotti dalla stessa riforma, per notare come essa avesse introdotto ufficialmente nel diritto il linguaggio pubblicitario, in Mignone, *Commento agli artt. 2447 bis – 2447 decies (Patrimoni destinati)*, ne *Il nuovo diritto societario. Commento al d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6; d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5; d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61 (art. 1)* dir. da Cottino e al., Bologna, Zanichelli, 2004, II, pp. 1640 e 1686. Rilievi come questi condannarono quei miei commenti all'ostracismo anche per quelle parti più tecniche che sarebbero state accettabili dall'ortodossia giuridica.

cietario, che era stata messa in discussione (non certo in crisi) dai provvedimenti, parziali e sporadici, iniziati con la miniriforma della s.p.a. del 1974[78].

Un aspetto che viene in rilievo in relazione al nostro discorso sui soggetti è dato dalla *disciplina codicistica dei gruppi di società* introdotta nel 2003. Per valutare la quale basterebbe l'osservazione per cui in essa la parola 'gruppo' è semplicemente assente[79].

Il nuovo Capo IX, inserito all'interno del Titolo V del libro del Lavoro, si intitola "Direzione e coordinamento di società", non "Gruppi di società", nonostante che il termine 'gruppo', in riferimento appunto alle società, sia da lungo tempo consolidato nel linguaggio dei giuristi e non solo. È abbastanza evidente l'intento di camuffare l'argomento, soprattutto se si osserva con che cosa il termine gruppo è scambiato: l'espressione 'direzione e coordinamento' mira chiaramente a fornire l'idea che ciò di cui si tratta è un qualcosa di positivo e non-autoritario.

In particolare, l'attenzione è spostata (guarda caso) *da soggetti ad un'attività*. Nella realtà i soggetti coinvolti sono da un lato il gruppo delle società e le singole società del gruppo, dall'altro il soggetto che è il vero protagonista della situazione, e tuttavia nella disciplina introdotta scompare del tutto: *la società capogruppo*.

Lo spostamento dai soggetti all'attività si allinea perfettamente con lo stile e con l'intento che si è rilevato in precedenza a proposito dell'impresa sociale in generale. Non a caso, nel momento in cui la legge deve (inevitabilmente, purtroppo) riferirsi alla società capogruppo, essa diviene la "società o ente che esercita attività di direzione e coordinamento di società" (si v. l'art. 2497, 1° c.) e per contro le società che nel discorso socio-economico son dette 'figlie' o 'controllate'[80] diventano "società soggette ad attività di direzione e coordinamento".

Dunque, anche nel momento in cui si deve nominare il soggetto, lo si connota attraverso la sua attività. Se seguissimo la stessa logica, anziché dire 'contadino' dovremmo dire 'colui che svolge attività agricola' e al posto di 'avvocato' diremmo

---

[78] Scrive Gastone Cottino, nella sua pur autocastigatissima introduzione storica al manuale di diritto commerciale da lui curato, che "il diritto commerciale [è] stato, si può dire, *smontato pezzo per pezzo* e sostituito in punti nevralgici da discipline spesso assai diverse e lontane nella loro *ratio* da quelle previgenti" (Cottino, *Il diritto commerciale: un profilo*, in Aa.Vv., *Lineamenti di diritto commerciale*, 6ª ediz., Bologna, Zanichelli, 2024, p. 16, corsivo aggiunto).

[79] Per fortuna invece essa è usata nel Codice della crisi e dell'insolvenza (scaturita da una Commissione di studio presieduta da un magistrato), nonché nella Direttiva *Due diligence* (Direttiva UE 2024/1760), ove sarebbe stato troppo forzato tradurre diversamente il termine *group*. In tale direttiva anche *parent company* è, necessariamente, 'società capogruppo'.

[80] Giuridicamente invece 'direzione e coordinamento' non corrisponde a 'controllo'. Per uno scrupolo che pare più dovuto ad un eccesso di formalismo che a prevenire un'ingiustizia, è stata stabilita solo *una presunzione* che chi controlla un'altra società ex art. 2359 c.c. eserciti anche su di essa attività di direzione e coordinamento (art. 2497 *sexies* c.c.). In effetti, non si può logicamente negare che chi acquista un'auto potrebbe anche farlo per tenerla chiusa in garage, come in quella pubblicità ammiccante della Renault (poi non più mandata in onda). Nulla avrebbe comunque impedito di adottare dizioni come 'società dirigente'/'società diretta' per indicare la specifica situazione. La dottrina ha introdotto l'espressione 'società eterodiretta'.

'colui che svolge attività di assistenza e difesa di una parte in giudizio'. Certo, il linguaggio si complicherebbe assai[81].

Chiarito questo aspetto di assoggettamento del soggetto all'attività, si può dire qualcosa sul modo in cui questa attività è connotata: in limine, essa è un'attività e non … una passività; dunque una cosa in partenza positiva, che rimanda all'attività dell'imprenditore, che è attività *produttiva* e non inerte e parassitaria. Non sta ferma, lavora. Tutti i significati già 'caricati' sul termine attività vengono così in un attimo evocati. E poi, non secondariamente, questa attività non è di comando (non sia mai), ma di "direzione e coordinamento". E chi non ha bisogno di una 'direzione'? Senza una direzione, non si sa dove andare. Direzione come 'dirigere' e direzione come 'orientamento' sono facilmente scambiabili e scambiati. Ciò vale ancor più per il 'coordinamento': si vuol forse che il gruppo sia scoordinato? Dove andrebbe a finire? Tutti abbiamo necessità di coordinare i nostri movimenti; diversamente saremmo vittima di un tourettismo del tutto improduttivo. Per restare in questa prospettiva, il generale non 'comanda' i suoi soldati, ma li 'dirige e coordina'[82].

Ecco dunque che la (non-)capogruppo si connota per i suoi caratteri quasi di altruismo: essa *aiuta* le società appartenenti al (non-)gruppo a trovare quell'unità e quella coordinazione (è facile slittare ad essa dal coordinamento), senza le quali esse combinerebbero poco o nulla[83]. Non ci attardiamo oltre nella fin troppo facile critica a questo espediente linguistico, ma è da sottolineare da un lato la sua puerilità, dall'altro (proprio perciò) la sua sottile, perversa efficacia[84].

Il rifiuto dell'uso del termine capogruppo comporta – ma, sotto altra prospettiva, consente – l'uso di circonlocuzioni da parte dello stesso legislatore, il quale

---

[81] La realtà supera oggi la battuta ironica: con il Codice della crisi e dell'insolvenza del 2019 noi abbiamo ora, in luogo del 'fallito', il 'debitore assoggettato a liquidazione giudiziale', come stabilisce espressamente, a scanso di equivoci e nostalgiche tentazioni, l'art. 349 CCI.

[82] Chissà se una retorica del genere prenderà piede anche presso le forze armate. "I gentili Signori soldati sono cortesemente invitati a lasciare la trincea ed accomodarsi sotto il fuoco nemico".

[83] Questa immagine della capogruppo come coordinatrice richiama quella delle teorie di alcuni anni fa, all'epoca in cui ci si domandava quale fosse l'attività della holding pura, non riuscendosi, in una visione rigidamente giuspositivista, ad ammettere che rientrasse nelle categorie elencate dall'art. 2195 c.c. e tentandosi quindi, da parte di alcuni, di sostenere che non si trattasse di un'attività commerciale (la *holding* pura svolge unicamente attività di direzione e quindi non produce beni o servizi, né li scambia). La soluzione trovata da altri stava, alquanto artificiosamente, nel sostenere che essa *svolge un servizio* a favore delle sue controllate (per l'esposizione critica di questa tesi, Libonati, *Holding e Investment trust*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 73 ss.; Galgano, *Diritto commerciale*, 1. *L'imprenditore*, 13ª ediz., aggiornamento 2013, Bologna, Zanichelli, p. 44 ss.).

[84] Si può solo aggiungere che questa visione corrisponde a quella che più in generale si cerca di dare in questi tempi della politica e della società in generale, col ricorso sempre più ampio al paternalismo, inteso non come dominio del *pater familias*, ma come tecnica con cui i comandi vengono dati nell'interesse del comandato e non del comandante: non vi sono più 'capi' ma saggi e sapienti tecnici, sia in politica che nelle istituzioni. Nessuno dà ordini, ma tutti seguono le immutabili leggi dell'economia, che vengono chiarite e portate alla visione delle folle dagli indiscutibili 'esperti'. Tutta la retorica della *governance*, intesa come potere condiviso, fa leva su questo.

invece – è bene ricordarlo – sarebbe tenuto, per regola avita di metodologia della legislazione, ad un linguaggio quanto più possibile diretto e conciso.

Si è già menzionato l'uso, per le capogruppo, dell'espressione "società o enti che … esercitan[o] attività di direzione e coordinamento" nell'art. 2497 c.c., quella disposizione cioè che, secondo la roboante rubrica, istituisce una loro 'responsabilità' (prima enunciata e poi ridotta di molto, grazie alla seconda parte del primo comma, in cui si prevede una possibilità di compensazione del danno "alla luce del risultato complessivo dell'attività di direzione e coordinamento").

E nella disposizione successiva, l'art. 2497-*bis*, la distorsione linguistica porta con sé una sottile distorsione concettuale: istituendo un obbligo di pubblicizzazione dell'appartenenza al (non-) gruppo, si stabilisce che "la società deve indicare la società o l'ente *alla cui attività* di direzione e coordinamento è soggetta negli atti e nella corrispondenza ecc.". Dunque, la società figlia (ma bisognerebbe dire 'soggetta all'attività di direzione e coordinamento"), non è soggetta ad un'altra società, ma *ad un'attività* (si v. il corsivo che è stato poc'anzi aggiunto al testo della norma). L'attività diventa soggetto attivo, come se fosse veramente un soggetto capace di svolgere se stessa.

Analogamente, nel successivo art. 2497-*ter*, ove si istituisce un obbligo di motivazione per certe delicate decisioni, è previsto che "le decisioni delle società soggette ad attività di direzione e coordinamento, quando *da questa* influenzate, debbono essere analiticamente motivate e recare puntuale indicazione delle ragioni e degli interessi la cui valutazione ha inciso sulla decisione". Nuovamente, le decisioni della società figlia non sono 'influenzate' dalla società madre, ma *dall'attività* che questa svolge. Si osservi ancora l'uso del delicato termine 'influenzate', che non riconduce ad un comando, ma ad una più moderata pressione.

Come reagisce la dottrina di fronte ad una disciplina dei gruppi che tende a caratterizzare la capogruppo come mera 'attività' (o, se si preferisce, come provvede la dottrina a completare, dal suo canto, lo spunto legislativo che mira a spersonalizzare la capogruppo)?

In un lavoro sulla responsabilità da direzione e coordinamento si afferma all'inizio dell'ultimo capitolo che essa è "una responsabilità da *attività*"[85]; affermazione sulla quale si può senz'altro concordare: l'oggetto della valutazione di responsabilità è infatti innegabilmente una *complessiva* attività della capogruppo e non un atto o un limitato insieme di atti[86].

---

[85] Valzer, *La responsabilità da direzione e coordinamento di società*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 199 (corsivo originale).

[86] Si può osservare fra l'altro che ciò rende ridondante (superflua) la norma di cui alla prima frase, 2° periodo del 1° c. dell'art. 2497 c.c. ("non vi è responsabilità quando il danno risulta mancante alla luce del risultato complessivo dell'attività di direzione e coordinamento"): se oggetto della valutazione è la *complessiva* attività, è implicito che se questa ha arrecato ora svantaggi, ora vantaggi si farà un bilancio totale e non parcellizzato. Allo stesso modo, se la mia auto ferma in panne sui binari del treno viene tamponata e così spostata più avanti, sfuggendo al treno in arrivo, forse non potrò chiedere al tamponante il corrispettivo della riparazione del paraurti. Già altri hanno osservato la superfluità, quasi ridicola, della seconda frase dello stesso periodo, in cui si dice che il danno non c'è più se … è stato risarcito. Si tratta dunque non di una previsione normativa in senso proprio, ma di un invito ai naviganti (nella prospettiva pubblicitaria in precedenza accennata).

Qualche dubbio inizia tuttavia a sorgere quando l'autore così prosegue: "Anzi, ad uno sguardo d'insieme, può dirsi che tutta la normativa dettata dagli artt. 2497 ss. c.c. abbia come referenti alcuni, rilevanti, aspetti del '*fenomeno*' dell'*attività* di eterodirezione di più centri di profitto secondo un disegno imprenditoriale unitario"[87]. E, poco oltre: "il problema posto dai gruppi e lo strumento normativo offerto per la sua risoluzione (…) si pongono su piani diversi da quelli del diritto privato 'classico': della regolamentazione, cioè, in un sistema 'a soggetto', dell'agire di questo, dei suoi poteri e doveri, 'del 'lecito', diritto, o del 'doveroso' obbligo" e 'dell'atto volontario e in particolare del negozio'. L'*a priori* dell'articolato normativo in tema di direzione e coordinamento di società è, invece, l'*attività*, oggettivamente considerata"[88].

Qui, dato anche il fatto che nel virgolettato interno alla citazione fatta si prendono parole del Cetra, (dal suo già menzionato contributo in tema di impresa in generale), viene il sospetto che l'attività, così rimarcata e sottolineata, stia sfuggendo dal suo ruolo di *oggetto* della valutazione (in questo caso) di responsabilità (valutiamo la complessiva attività dell'agente) ed approdando a quello di *soggetto* sottoposto a valutazione (valutiamo l'attività come agente se stessa). Il timore cioè che quell'attività, che si vorrebbe oggettivamente considerare, non sia più l'oggetto (e si scusi il bisticcio) della valutazione, ma il soggetto valutato![89]

Certo, non si potrebbe dire 'soggetto': nel seguito l'autore in discorso ribadirà che quella in questione "è una disciplina 'di fenomeno', non 'di soggetto': oggetto della normativa è, cioè, l'attività, non la società o l'ente che l'eserciti"[90]. È tuttavia evidente come qui vi sia un giocare con i termini: oggetto della disciplina sarà certo un'attività, ma occorrerà pur individuare un *destinatario* di tale disciplina (la parola destinatario della norma, fondamentale nella teoria del diritto, non a caso non compare). Il legislatore non può indirizzare comandi ad attività.

L'illazione qui avanzata trova parziale conferma laddove l'autore raffronta la tutela dei soci di minoranza rispetto alla loro società (nello specifico sarebbe la tutela dei soci minoritari della società eterodiretta) con quella delle società eterodirette rispetto al loro gruppo e parla della prima come relativa ad una 'logica intrasocietaria' o 'di soggetto', in contrapposto alla seconda, 'di fenomeno', ovvero 'di attività'[91]. Dunque la singola società sarebbe un soggetto, mentre quello che, per restare alla terminologia dell'autore, sarebbe il "centro di emanazione del disegno imprenditoriale di gruppo", sarebbe un 'fenomeno'?

---

[87] *Ivi*, p. 199 ss. (corsivi originali).

[88] *Ivi*, p. 202 ss. (corsivi originali).

[89] Si deve considerare che il discorso di Cetra (qui in precedenza riferito) riguarda l'imprenditore (o, secondo i suoi parametri, qui criticati, l'impresa) *in generale*, come protagonista del diritto commerciale, ovverossia, nei termini della 'vecchia' prospettiva, come soggetto (pur da lui visto in una prospettiva oggettivizzata). Il richiamarlo in un discorso sulla responsabilità, in cui l'attività (complessivamente intesa) dovrebbe essere un oggetto di valutazione è in fondo un lapsus, che denunzia una, conscia o inconscia, intenzione di far entrare in gioco l'attività come protagonista dell'agire (attività come impresa, secondo la visione del Cetra) e non come mera consistenza dell'agire stesso.

[90] *Ivi*, p. 227.

[91] *Ivi*, p. 205 ss.

Dimenticando con ciò, fra l'altro, che la costruzione di Ferro-Luzzi, cui tutto il discorso dichiaratamente si ispira, è stato sviluppato in riferimento alla singola società (il contratto associativo) e non al gruppo: già la singola società non è 'soggetto' e quindi già la prospettiva 'intrasocietaria' non dovrebbe essere 'di soggetto'[92].

Negli ultimi anni è emersa prepotentemente come sede di potere economico (e quindi politico) la realtà dei grandi *fondi comuni di investimento (mobiliare)*. Quella dei fondi comuni è stata una delle più interessanti innovazioni giuridico-economiche della fine del secolo scorso. L'idea che ne è alla base è senza dubbio brillante: anziché lasciare il singolo investitore da solo dinanzi alla varietà dei titoli del mercato, dei quali nella maggior parte dei casi egli non è esperto, gli si offre di comprare quote di un fondo che, amministrato da veri esperti del settore, effettuerà per lui le scelte migliori e lo renderà partecipe del rendimento di uno stock di titoli selezionati[93]. Inoltre, il fondo, godendo di ampi mezzi, può realizzare quella *differenziazione* dell'investimento che è considerata pacificamente una grande qualità dell'investimento stesso, essendo capace di proteggerlo dalle oscillazioni dei singoli titoli; il partecipante al fondo può così usufruire di questo vantaggio che egli da solo, con i suoi limitati mezzi, non potrebbe realizzare[94]. Il principio che regge i fondi comuni è in effetti paragonabile a quello delle cooperative[95], stravolto però dal liberismo, che pone a capo della 'cooperativa' (non i suoi amministratori ma) un esperto proveniente da una società esterna.

---

[92] La costruzione ora riferita, della disciplina della direzione e coordinamento come disciplina 'di fenomeno' e non di soggetto, sarà uno dei presupposti che l'autore userà per risolvere il problema cui è dedicato il capitolo, e cioè se anche una persona fisica possa ricoprire il ruolo di capogruppo. La risposta sarà positiva e fra i motivi vi sarà quello per cui, trattandosi di una disciplina 'di fenomeno', essa andrà applicata anche se in quel fenomeno è coinvolta una persona fisica, anziché una 'società o ente', come dispone espressamente la legge. Tuttavia, secondo l'autore, alla persona fisica controllante non si potrebbe applicare la presunzione di direzione e coordinamento (art. 2497-*sexies* c.c.), ma occorrerebbe provare di volta in volta lo svolgimento di quest'ultima attività. E ciò dopo aver messo in rilievo la propria adesione ad un'idea già qui esposta e criticata (v. §. 7), secondo la quale vi sarebbe una "netta separazione tra la posizione del socio e la funzione amministrativa nella società per azioni, dove il potere di incidere sull'ordinaria [*perché solo ordinaria? Nell'attività gestoria non vi sono limiti di questo genere*] conduzione dell'impresa derivante dall'investimento sembra fermarsi, quantomeno nell'assetto normativo, sul *limen* della nomina dell'organo gestorio" (*ivi*, p. 230). Si vede qui come le teorie di giuspositivismo formalista, pur enunciate da lungo tempo, sono sempre pronte ad essere gettate in campo all'occorrenza: è chiaro che con una premessa del genere sarà molto, molto difficile provare un'attività di direzione e coordinamento da parte della presunta holding persona fisica, la quale argomenterà di essersi arrestata pur sempre 'sul *limen*' della nomina degli amministratori delle supposte eterodirette.

[93] Libonati, *Holding e Investment trust*, pp. 11 e 459 (in prospettiva ancora *de jure condendo*, per quanto riguarda il nostro Paese, notazione che vale anche per le successive citazioni di tale scritto); Sabatelli, *La responsabilità per la gestione dei fondi comuni di investimento mobiliare. Contributo allo studio del d.lgs. 25 gennaio 1992*, n. 83, Milano, Giuffrè, 1995, p. 5 ss.; Cesarini, Gualtieri, *I fondi comuni di investimento*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 31 ss.

[94] Libonati, *op. cit.*, pp. 12, 463 e 477; Cesarini, Gualtieri, *op. cit.*, p. 33.

[95] Libonati, *op. cit.*, pp. 463 e 484 ss.

Oltre a servire come rampa per l'ingresso di sempre nuovi piccoli investitori nei mercati, si riteneva in dottrina che i fondi comuni avrebbero svolto un altro ruolo di rilievo, forse ancor più importante nella prospettiva – che allora si prefigurava – di un mercato finanziario 'aperto' e 'leale' (*fair*): quello di incidere positivamente sull'assetto generale del mercato. I fondi avrebbero fatto da "strumento equilibratore della situazione economica del settore ove opera[no]"[96]; man mano, sarebbero diventati gli arbitri del mercato stesso: comprando e vendendo in continuazione titoli, e per importi consistenti (sicuramente maggiori di quelli di un singolo, per quanto facoltoso, investitore), essi avrebbero fatto da regolatori e da 'giustizieri' (per così dire) dei mercati finanziari rispetto al comportamento delle imprese, premiando le più meritevoli su vari piani (serietà, affidabilità, intraprendenza, attenzione ai valori riconosciuti) e 'punendo' (con la vendita o il semplice non-acquisto) quelle cattive[97].

Per altro verso, mirando a fornire ai partecipanti un utile costante, l'operato dei fondi comuni avrebbe dovuto essere "contrario a qualsiasi attività speculativa"[98]. Si proponevano, *de jure condendo* e sulla base delle già esistenti legislazioni francese e tedesca, severi limiti al patrimonio dei fondi e alle quote che essi avrebbero potuto acquisire in ogni singola impresa[99]: essi *assomigliano* ad una holding, in quanto acquistano partecipazioni in altre società, ma non devono (non avrebbero dovuto) diventarlo, nel senso che non devono (non avrebbero dovuto) usare queste quote per dirigere tali società.

L'aspettativa riguardante l'incidenza che i fondi avrebbero avuto sui mercati non si è rivelata errata, anzi, tutt'altro; il fatto è che però, se non coordinato con quel fondamentale meccanismo di regolazione dei mercati che è l'antitrust[100], il

---

[96] *Ivi*, p. 464 ss.

[97] In luogo di molti, Cesarini, Gualtieri, *op. cit.*, p. 39. Si riteneva anche che i fondi comuni avrebbero garantito la stabilità degli organi di amministrazione delle società di cui acquistavano i titoli (Nigro, *I fondi comuni di investimento mobiliare. Struttura e natura giuridica*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 22, in prospettiva ancora *de jure condendo*, come pure per le citazioni successive).

[98] Libonati, *op. cit.*, p. 465. Il fondo comune, che l'Autore chiama ancora *investment trust* in riferimento al periodo in cui scrive, "non tende al controllo delle società cui partecipa, come invece la holding" (*ivi*, p. 478). E così prosegue: "è evidente, poi, che se i gestori dell'investment trust, anziché pensare alla sicurezza degli investimenti, tendono ad assicurarsi il controllo delle imprese in cui partecipano, anche se ciò significhi l'assunzione di rischi notevoli, l'investment trust si trasforma in strumento di speculazione, tanto più nocivo, poi, perché opera con riferimento a capitali di terzi, del tutto ignari – ed anzi, istituzionalmente ignari, perché convinti di avere investito in un organismo cui è alieno ogni intento speculativo – di quanto a loro rischio viene compiuto. Si darebbe luogo, cioè, ad una ancor maggiore dissociazione fra proprietà e controllo della ricchezza, che già adesso [*si parla del 1959*] – nell'ambito delle società di capitali – è fonte di notevoli preoccupazioni per gli squilibri che determina nell'ambito di ordinamenti che, formalmente, non sono ancora idonei a dominarla" (*ivi*, p. 479).

[99] *Ivi*, p. 479 ss.

[100] Tullio Ascarelli ammoniva a chiare lettere sul fatto che la regolazione della concorrenza è *il* problema del diritto commerciale, non risolvendo il quale tutto il resto è perfettamente inutile (Ascarelli, *I problemi delle società anonime per azioni*, in *RS*, 1956, p. 3 ss.). L'illustre Autore è nominatissimo, ma stranamente assai meno per questa affermazione. Parla di "scempio del diritto antitrust operato dalle teorie di *Chicago* e quelle del c.d. *post-Chicago*" Denozza, *La danza del rea-*

potere acquisito dai fondi comuni è divenuto enorme, fino a fare di essi delle vere e proprie 'potenze nucleari': pochi fondi comuni hanno potuto espandersi al punto da controllare patrimoni superiori a quelli di uno Stato di medie dimensioni[101].

Per ciò che riguarda il nostro discorso, i fondi comuni rappresentano un ulteriore tassello del meccanismo di occultamento del potere: come è noto, la garanzia principale per gli investitori che partecipano ad un fondo sta nel fatto che lo stock di strumenti finanziari acquistati con i loro soldi resta isolato dal patrimonio della società di gestione del fondo stesso[102]. Quest'ultima ha il potere di amministrare tali strumenti, ma non ne diventa affatto proprietaria, giacché essi restano depositati presso una banca o un intermediario quale patrimonio autonomo[103].

La società gerente, benché soggetta alle regole prudenziali stabilite dalle leggi, può avere un patrimonio anche relativamente basso, non paragonabile al valore del fondo che gestisce. Ad amministrare in concreto i titoli del fondo sono *gli amministratori* della società di gestione, nominati dai soci (di maggioranza) della società stessa. Ecco dunque che costoro, a differenza dei soci di maggioranza di una società che direttamente agisce sul mercato, si trovano ad esercitare un potere neppure minimamente proporzionato al loro investimento. Si intende dire che se i soci (di maggioranza) di una grandissima corporation esercitano un grande potere pagato con il loro denaro, quelli di una società di gestione di un grandissimo fondo comune di investimento esercitano un grande potere comprato con i soldi degli altri.

Indiscutibile che il successo di un fondo è merito (o dovrebbe essere merito) della bravura di chi lo amministra[104], ma qui ci si limita all'osservazione, non certo nuova, che i fondi comuni hanno aumentato la distanza fra la titolarità del potere e il suo esercizio[105]. E, di conseguenza, hanno reso ancor meno visibili coloro che tale esercizio svolgono.

Sotto un altro profilo, determinano un effetto perfino paradossale: il partecipante ha la sensazione di far parte egli stesso dell'organismo potente che influisce

---

lismo e della critica, *cit.*, p. 436 ss., il che è dire operato dal diritto commerciale europeo dominante negli ultimi trenta-quarant'anni.

[101] Volpi, *I padroni del mondo. Come i fondi finanziari stanno distruggendo il mercato e la democrazia*, Bari-Roma, Laterza, 2024. Nel 2019 si poteva scrivere che "i soli primi duecento fondi pensione più grandi del mondo amministrano risorse pari a circa 29 trilioni di dollari (per avere un elemento di comparazione, basta ricordare che il PIL italiano nel 2017 non raggiungeva i 2 trilioni" (Denozza, *Lo scopo della società*, *cit.*, p. 620 in nota 6).

[102] Nigro, *op. cit.*, p. 39; Cesarini, Gualtieri, *op. cit.*, pp. 44 e 51.

[103] Sulla modifica introdotta nel 1992 alla legge italiana (del 1983), che dichiara il patrimonio del fondo come 'autonomo': Sabatelli, *La responsabilità per la gestione dei fondi comuni*, *cit.*, p. 43 ss.

[104] Si è tuttavia rilevato che alcuni fondi di grande successo non hanno fatto altro che replicare alcuni indici di Borsa (Volpi, *op. cit.*, pp. 6 e 118). Sempre meglio comunque di tanti e tanti altri fondi 'deficienti', che sono riusciti a stare sotto il rendimento medio della Borsa, cioè di quello di un qualsiasi stock di titoli comprati a caso (Scienza, *Il risparmio tradito*, Torino, nuova ediz. 2009, p. 47 ss.).

[105] Volpi, *op. cit.*, p. 8, fa notare come i tre maggiori fondi mondiali posseggano quote l'uno dell'altro, il che rende ancor più difficile capire "chi sia il vero proprietario, al di là delle figure dei vari Ceo, talvolta ancora identificati con i 'padri' fondatori".

sull'intera economia. Così, come consumatore o come dipendente di una delle infinite società di cui il fondo possiede quote, egli è sfruttato dal fondo stesso, ma come titolare di quote del fondo egli ha l'impressione (che è un'illusione) di contare qualche cosa, un po' come il cittadino del vecchio Impero britannico, il quale credeva (e tuttora crede) di essere in posizione superiore rispetto agli altri cittadini di insignificanti nazioni (un tipico *bias* di identificazione della mente umana). Dunque il fondo comune crea un'apparenza per cui sfruttatore e sfruttato sembrano coincidere. È il massimo dell'efficacia propagandistica: con chi vuoi prendertela? Sei tu stesso il tuo … sfruttatore!

Si può estendere la riflessione e mostrare come i fondi comuni possono essere guardati come un fenomeno in senso lato eversivo (da *ex vertere*, capovolgere) della potestà statuale. A causa della retorica pubblifobica, secondo cui il 'pubblico' è un male in sé, gli Stati non possono più intervenire nell'economia, intervento peraltro che, se non portato all'estremo del dirigismo totale, ha sempre giovato alle nazioni (si pensi al boom economico italiano del secolo scorso, o alla qualità della vita negli Stati scandinavi, che da sempre applicano l'economia mista). Per contare ancora qualcosa sul piano economico, gli Stati hanno allora iniziato a costituire essi stessi dei fondi comuni, detti 'fondi sovrani'.

La situazione risultatane ha del paradossale: gli Stati entrano nelle economie non con proprie imprese (imprese pubbliche), ma acquistando quote di imprese private. Sono cioè costretti a trasformarsi da soggetti pubblici in privati per poter partecipare, come fossero dei privati, al gioco dell'economia[106]. Un'ulteriore mortificazione del concetto di 'pubblico', che è stato messo nel mirino del potere economico. È un po' lo stesso fenomeno per cui lo Stato rinuncia a gestire i servizi pubblici (ad es. la sanità) e li fa gestire da privati, per remunerare i quali spende più di quanto spenderebbe se li gestisse in prima persona.

Lo Stato si comporta come un disabile fisico che possiede un'auto ma non può guidarla e paga profumatamente uno chauffeur affinché lo porti in giro. E infatti in giro è portato.

9. **La frammentazione è una forma di sparizione?**

In un importante studio comparso nel 2014[107], Francesco Denozza dimostra come il neo-liberismo, al pari dell'Analisi economica del diritto (EAL) che su esso si fonda, pur mantenendo al soggetto una centralità teorica[108] ne provoca di fatto la dissoluzione, o quanto meno la frammentazione. Ciò in quanto abban-

---

[106] Se il pregiudizio pubblifobico fosse sincero, agli Stati dovrebbe essere precluso anche di costituire fondi sovrani. Invece l'imprenditore privato, purché lo Stato usi lui come intermediario, è disposto a chiudere un occhio. È per via di casi come questo che le opinioni politiche degli affaristi, come delle persone in vendita, non hanno alcun valore sul piano intellettuale, essendo ispirate unicamente dalla convenienza economica.

[107] Denozza, *La frammentazione del soggetto nel pensiero giuridico tardo-liberale*, in *RDC*, 2014, I, p. 13 ss. e in *Impresa e mercato. Studi dedicati a Mario Libertini*, Milano, Giuffrè, 2015 (si citerà dalla rivista).

[108] *Ivi*, p. 30, in nota 43.

dona la connotazione, tipica del liberismo classico, del soggetto quale individuo autonomo capace di compiere scelte libere, incatenandolo al dogma della massimizzazione (degli scambi, del guadagno, del – supposto – 'benessere collettivo') e dunque a 'meccanismi automatici'[109], anonimi: "in un certo senso il soggetto *è* un insieme di fini"[110]. In altri termini, il chiodo fisso della massimizzazione (che è poi la teoria della crescita ad ogni costo, ad es., del PIL, che sale anche in conseguenza – per fare degli esempi a caso – di un incidente, di un'epidemia, di una guerra), finisce per negare del tutto al soggetto margini di scelta, in quanto le decisioni massimizzanti sono in un certo senso necessitate e come tali possono essere prese altrettanto bene da un uomo, da un animale o da una macchina[111].

L'analisi di Denozza si sviluppa su un piano diverso da quello qui adottato: essa riguarda il soggetto come categoria ordinante generale e quindi comprende anche, ad esempio, il soggetto 'debole' singolo risparmiatore nel momento in cui effettua scelte di investimento. Inoltre l'Autore si intrattiene molto sull'impatto che la teoria massimizzante ha sul ruolo stesso del diritto, che viene immiserito alla semplice funzione di facilitatore o suggeritore di scelte massimizzanti[112].

Sembra tuttavia che si possano individuare dei tratti comuni che consentono di richiamarci, qui, a quei risultati; ciò in particolar modo laddove l'Autore parla di chiusura dell'orizzonte decisionale del soggetto e di scelte 'obbligate', che possono in fondo anche essere demandate ad un meccanismo: sembra qui di veder affacciarsi la prospettiva, qui descritta e criticata, dell'attività 'oggettiva', 'funzionalizzata' in partenza ad un determinato obiettivo. Nell'epoca del neo-liberismo e dell'EAL, tale obiettivo può utilmente essere identificato nella massimizzazione; nell'epoca dell'IA di perseguire tale obiettivo può essere opportunamente incaricata la macchina.

In secondo luogo, Denozza ritiene che il neoliberismo (come l'EAL) non abbia alcuna intenzione di abbandonare la centralità teorica del soggetto[113]. Se ne dovrebbe dedurre che per l'Autore l'effetto di neutralizzazione del soggetto stesso, da lui individuato, non è pianificato.

Si potrebbe tuttavia più maliziosamente ipotizzare che l'ossequio al soggetto sia meramente formale e la sua sostanziale frantumazione sia solo apparentemente non voluta, mentre in realtà rappresenti un profilo di una ben precisa strategia volta a nascondere l'assunzione di decisioni da parte di qualcuno dietro uno schermo di apparente 'oggettività' (si pensi alla pressante smania di governi 'tecnici', nei quali si assume che le scelte non siano – opinabilmente – politiche, ma – necessariamente – determinate dall'economia, ad esempio dai mercati finanziari).

Se il primo passo, come si vide, fu quello di *nascondere* il soggetto detentore del potere economico, il secondo è stato quello di far credere che, non essendo visibile il decisore, non vi sia *alcun* decisore.

---

[109] *Ivi*, p. 32.

[110] *Ivi*, p. 33 (corsivo originale).

[111] *Ibidem*. Una manifestazione concreta di questa dinamica, sul terreno dell'organizzazione del lavoro, si coglie nei dispositivi di gestione algoritmica: v., in *questo volume*, Marrone e Papa.

[112] Si v. specialmente *ivi*, p. 23 ss.

[113] *Ivi*, p. 30 in nota 43.

Far 'evaporare' il soggetto serve, in ultima analisi, ad accreditare l'idea che *nessuno* sta prendendo decisioni, che le cose che accadono sono in un certo senso inevitabili, necessarie, 'oggettive', appunto. Come l'impresa.

10. **Conclusione**

Può sembrare che i temi trattati in questo scritto siano superati da una realtà che vede oggi la questione della soggettività come legata principalmente ai problemi posti dalla cosiddetta 'intelligenza artificiale' (IA).

È, quest'ultima, un'entità di cui tutti parlano, ma di cui pochissimi sanno di cosa esattamente si tratti. Ciò di cui certamente si tratta, da un punto di vista non tecnico ma critico, è un nuovo slogan o 'parola d'ordine' (come lo fu, fra le altre, la 'trasparenza') da usare per i più svariati scopi, principalmente per creare disagio e sensazione di inadeguatezza, prevenendo così in partenza qualsiasi obiezione nei confronti dell'esistente: il fatto che pochi la conoscano autorizzerebbe coloro che ne sanno un millimetro in più degli altri (comunque un nulla rispetto alla complessità del tema) a fare discorsi che non possano essere messi in discussione.

L''intelligenza artificiale' è il nuovo noumeno di fronte al quale non si potrebbe che inchinarsi, non ritenendo di avere abbastanza conoscenza per porre delle obiezioni.

Occorre una notevole dose di cultura per comprendere che si tratta in primo luogo, indipendentemente dalla questione sostanziale, di un inganno retorico e rendersi conto quindi che come tale esso va anzitutto denunciato.

L'IA può essere una straordinaria occasione di progresso per l'umanità, come è sempre stato per ogni grande tecnica che è stata scoperta. Alcune relazioni hanno mostrato come il massimo dello sfruttamento avviene in settori nei quali da tempo si aspira a far svolgere il lavoro da macchine. Il problema non è la tecnica, ma l'essere umano che la utilizza. Ciò è scontato, ma come tutte le cose scontate non è mai ripetuta abbastanza.

Dal canto suo, cosa 'penserebbe' l'IA dell'uomo? Credo non bene. L'IA dovrebbe essere razionale.

A ben vedere, sono le perplessità sull'uomo che ci portano a dubitare dell'IA. È perfettamente legittimo, dunque, esprimere prudenza[114].

Per quanto riguarda il problema della 'soggettività' dell'IA, esso può essere risolto assai facilmente, sulla base della Section 178 dello UK Copyright Designs and Patents Act, datato 1988, secondo la cui interpretazione più attendibile "i diritti sull'opera vengono comunque attribuiti all'uomo"[115]: non vi è difficoltà ad attribuire il diritto morale d'autore ad una macchina capace di 'creare' un'opera

---

[114] Un severo monito sulla necessità di precauzioni nel dilagante sviluppo dell'IA viene ora dalla recente enciclica *Magnifica Humanitas* di Papa Leone XIV, il quale, si osservi, è laureato in matematica. La lettera è reperibile sul sito: *https://www.vatican.va/content/leo-xiv/it/encyclicals/documents/20260515-magnifica-humanitas.html*.

[115] Per tale formula (non per il giudizio che si è dato nel testo): Tassone, *Riflessioni su intelligenza artificiale e soggettività giuridica*, in *Dir. di internet*, 2023, n. 2, p. 8. Si specifica ivi che tale *Act* rappresenta un modello per diverse altre legislazioni in materia.

dell'ingegno, ma per quanto riguarda le responsabilità, esse vanno di pari passo con i guadagni, applicando l'antico brocardo *cuius commoda, eius incommoda*. Quando una macchina sarà in grado di appropriarsi del reddito da essa stessa prodotto, citando in giudizio il suo costruttore-manovratore affinché glielo riversi, se ne potrà riparlare[116].

Di conseguenza, e tornando al nostro tema specifico, gli argomenti qui portati possono essere considerati un 'passato' rispetto al tema della soggettività dell'IA: un tentativo di illustrare cosa-si-faceva-prima dell''invenzione' non tanto dell'IA quanto dell'espediente retorico IA. Non occorre molto intuito per rendersi conto che, fra le molte '*funzioni*' dell'IA, vi è quella di essere il nuovo, ineffabile metodo per nascondere i *soggetti* che agiscono e quindi la loro *responsabilità* (attribuendo questa alla macchina e sollevandone l'uomo, oppure convincendoci che, non potendo attribuirla alla macchina, la dobbiamo socializzare[117]). Nessuno infatti, che non sia un ingenuo, crederebbe seriamente che chi comanda sia disposto a cedere il suo potere decisionale ad una macchina, per sofisticata che sia (anzi, proprio per questo).

Si sa che conoscere il *come* si è arrivati ad un certo punto è un ottimo modo per comprendere a che punto siamo.

E soprattutto dove intenderebbero portarci.

---

[116] Si può immaginare un programmatore che doti la macchina di un algoritmo che consenta ad essa di avere la capacità di instaurare un giudizio contro di lui per l'ottenimento del reddito da essa prodotto? O qualcuno che compri una macchina dotata di un simile potere rispetto a lui stesso?

[117] Tornando, in fondo, a quelle teorie dell'EAL secondo cui è più conveniente che il danno rimanga dove è caduto.

Sezione II

Il diritto di fronte allo sfruttamento. Ordinamento multilivello, filiere e strumenti di tutela

Il dialogo tra diritto penale e diritto del lavoro

Ludovico Bin

Sommario: 1. La problematica gestione delle categorie giuslavoristiche da parte della giurisprudenza penale. – 2. Le incertezze concettuali: schiavitù, servitù, lavoro forzato, lavoro sfruttato. – 3. Le incertezze relative alla proiezione assiologica dell'art. 603-*bis* c.p.: dignità del lavoro vs. *status libertatis*. – 4. Conclusioni.

1. La problematica gestione delle categorie giuslavoristiche da parte della giurisprudenza penale

La necessità di contrastare lo sfruttamento del lavoro ha negli ultimi anni nuovamente costretto il diritto del lavoro e il diritto penale al dialogo[1]. Non è un incontro inedito: nel più classico campo della sicurezza sul lavoro un dialogo esiste da tempo ed è ormai assai rodato. Tuttavia, mentre in quel caso lo scambio avviene su un terreno comune, posto che l'infortunio sul lavoro costituisce un tipo di evento sicuramente ben noto al diritto penale, lo sfruttamento del lavoro, noto al lavorista, per il penalista è tema sostanzialmente inedito.

Inoltre, nella misura in cui gli indici dell'art. 603-*bis* c.p. si appoggiano con tutta evidenza su parametri tipicamente giuslavoristici, il dialogo tra le due discipline risulta tutt'altro che 'paritario': il penalista si trova dunque non solo in terra straniera, ma è anche costretto a parlare una lingua che non conosce. Non sorprende dunque che l'analisi della giurisprudenza della Cassazione penale sulla menzionata disposizione restituisca un quadro applicativo notevolmente problematico.

Plurime difficoltà possono anzitutto rilevarsi rispetto agli indici relativi alla retribuzione e all'orario di lavoro. Sorvolando qui sulle difficoltà relative ai mezzi di prova[2], va segnalato come la ricostruzione del numero di ore lavorate, che è naturalmente fondamentale anche per stabilire l'effettiva retribuzione, abbia spesso messo in imbarazzo gli operatori del processo penale: ad esempio, la Cassazione ha ritenuto insussistente il *fumus commissi delicti* in un caso riguardante alcuni autisti che, secondo l'accusa, erano sottoposti a turni di dodici ore al giorno, all'interno delle quali non erano però state conteggiate le tre ore di riposo quotidiane[3]. In un altro caso, mentre il G.I.P. aveva concluso che l'orario effettivo della giornata lavorativa ammontasse a otto ore, il giudice del riesame ha arguito al contrario dalle dichiarazioni dei braccianti che in quell'orario complessivo

---

[1] V. anche, in *questo volume*, il contributo di Buoso, sulla relazione fra sfruttamento e (in) sicurezza sul lavoro in una prospettiva costituzionalmente orientata.

[2] Si consenta il rinvio a Bin, *Il contrasto penale allo sfruttamento del lavoro, tra "*(un)decent work*" e servitù. I risultati del progetto* NoSlaveChain, in *Archivio penale*, 2024, II, p. 34 ss.

[3] Cass. pen., sez. IV, 2 settembre 2022, n. 32262, in Guariniello, *Il caporalato commentato con la giurisprudenza*, Milano, Wolters Kluwer, 2022, p. 31.

rientrasse anche un'ora di pausa pranzo, e che pertanto l'orario effettivo non si discostasse significativamente dalle sei ore e mezza pattuite[4].

Parimenti difficoltosa è la fissazione della retribuzione *standard*, benché in alcuni settori più che in altri[5]; valutare dunque la sproporzione della retribuzione può risultare molto complesso[6]. Il primo indice, del resto, introduce elementi alternativi ("(…) contratti collettivi nazionali o territoriali (…)"), valutativi ("(…) siglati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative (…)") e potenzialmente incoerenti ("(…) a livello nazionale (…)" ma non anche "territoriale"), accompagnati da una ambigua clausola finale ("(…) o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato (…)"): tutti fattori che rendono piuttosto complesso per il giudice penale ricostruire il parametro di riferimento della retribuzione proporzionata. A ciò si aggiunge naturalmente, come è già stato opportunamente segnalato, il potenziale conflitto tra tale indice e la libertà sindacale sancita dall'art. 39 Cost., che autorizza accordi retributivi più bassi rispetto alla contrattazione maggioritaria[7].

Queste difficoltà sono emerse in misura piuttosto evidente in una recente decisione di legittimità[8]. Dopo aver opportunamente osservato come la paga giornaliera effettiva (45 euro, peraltro incoerente con il dato, riportato nella sentenza, di giornate lavorative da 9 ore pagate 3 euro all'ora) non possa essere rapportata *sic et simpliciter* al parametro di riferimento senza tenere conto delle ore di lavoro effettive, la Corte ha infatti ricostruito quel parametro riferendosi a due distinti importi giornalieri (55 e 51 euro), il primo ricavato dal CCNL e il secondo, presumibilmente[9], dal Contratto della provincia di Trapani[10]. In secondo luogo, e soprattutto, la Corte ha interpretato la clausola finale dell'indice, che si riferisce alla retribuzione "comunque sproporzionata rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato", come se fosse una attuazione diretta dell'art. 36 Cost.: pertanto, basterebbe dimostrare che "l'importo del corrispettivo non assicurerebbe al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera dal bisogno che lo ha costretto ad accettare quelle date condizioni di lavoro"[11].

---

[4] Cass. pen., sez. IV, 4 marzo 2022, n. 7861, in *Sistema penale*, 4 aprile 2022, con nota di Vitarelli, *La Cassazione sull'ambito di operatività del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*.

[5] V. ad es. l'analisi sulle difficoltà di ricostruire la retribuzione *standard* nel settore dei servizi fiduciari di Ferraresi, *Salario insufficiente e sfruttamento del lavoro nella recente giurisprudenza civile e penale*, in Ferraresi, Seminara (a cura di) *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, Modena, Adapt University Press, 2024, p. 106 ss.

[6] V. per tutti Cucinotta, *Prospettive di riforma del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in Ferraresi, Seminara (a cura di) *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, *cit.*, p. 192 ss.

[7] V. ancora Cucinotta, *Prospettive di riforma*, *cit.*, p. 185 ss.

[8] Cass. pen., sez. IV, 22 gennaio 2024, n. 2573.

[9] Come si legge in sentenza (§ 20), "(i)l riferimento per gli operai agricoli non è solo al CCNL ma anche a quello provinciale, nella fattispecie di Trapani".

[10] Segnala questa incoerenza Ferraresi, *La giurisprudenza penale sullo sfruttamento del lavoro confonde proporzionalità e sufficienza della retribuzione*, in *DRI*, 2024, II, p. 479 s.

[11] V. § 18 della sent. *cit.* Non si tratta comunque di un'iniziativa isolata: v. Ferraresi, *La giurisprudenza penale*, *cit.*, p. 482 ss.

Come è stato obiettato, tale principio confonde però la 'proporzionalità' come criterio 'interno', cioè tra retribuzione effettiva e contratto collettivo, con il criterio 'esterno' della 'sufficienza', cui si riferisce invece l'art. 36 Cost.[12]. In questo modo, si trasforma un indice penalistico in un giudizio 'sociale' di adeguatezza del salario, che è una valutazione tipica del diritto del lavoro, non del diritto penale. L'incongruenza di una simile asserzione è del resto plasticamente dimostrata dal confronto con la giurisprudenza civile, che notoriamente presume come proporzionata la retribuzione conforme al CCNL: se la clausola finale dell'indice in questione si trasforma in un criterio che prescinde evidentemente dal rispetto del CCNL, la tutela penale risulterebbe più estesa di quella civile[13].

Anche il concetto di reiterazione si è dimostrato piuttosto problematico. Nel settore agricolo, ad esempio, si è sostenuto che sia reiterabile soltanto la violazione degli orari[14], mentre per la retribuzione, rispetto a lavori tipicamente stagionali e dunque di breve durata, la reiterazione non dovrebbe neppure ritenersi astrattamente integrabile[15]. A parte questo, benché la giurisprudenza di legittimità abbia precisato come, in linea di massima, bastino due condotte per integrare tale indice, non risulta approfondito il tema di quale sia il parametro di individuazione della singola condotta, che potrebbe essere ad esempio sia giornaliero, che settimanale o mensile, a seconda di come è organizzata la paga.

Certo, la Cassazione ha stabilito alcuni principi, circa il fatto che è sufficiente l'integrazione anche di un solo indice[16], che può essere sfruttato anche un solo lavoratore e che la reiterazione va accertata rispetto al singolo lavoratore, non potendo essere riscontrata qualora più lavoratori siano singolarmente soggetti a una sola violazione[17]. Ma in un caso riguardante fatti sviluppatisi per almeno un biennio (indicativamente, dal 2018 al 2020), non è stato ritenuto sufficiente il compendio probatorio in quanto risultante da indagini durate 'solo pochi mesi', sebbene da esse risultasse una violazione (evidentemente non abbastanza) reiterata delle retribuzioni dovute[18]. D'altra parte, in dottrina si è al contrario sostenuto che la condotta potrebbe anche solo 'apparire' reiterata, non essendo qui in discorso una condotta tipica ma appunto solo un indice[19].

---

[12] Ferraresi, *La giurisprudenza penale*, *cit*., p. 483 ss.

[13] V. ancora Ferraresi, *La giurisprudenza penale*, *cit*., p. 484 ss.

[14] Faleri, *«Non basta la repressione». A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *LD*, 2021, II, p. 264. Dell'Autrice v., in *questo volume*, il contributo sul caporalato nell'era delle piattaforme.

[15] Rossi, *Lo sfruttamento del lavoratore tra sistema sanzionatorio e misure premiali. (Sfruttamento del lavoro)*, in *LG*, 2021, VII, p. 727 ss.

[16] V. ad es. Cass. pen., sez. IV, 16 maggio 2022, n. 19143, in Guariniello, *Il caporalato commentato*, *cit*., p. 12 ss.; sez. IV, 4 marzo 2022, n. 7857; sez. IV, 4 marzo 2022, n. 7861, *cit*.

[17] Cass. pen., n. 19143/2022, *cit*.; n. 7861/2022, *cit*.; sez. IV, 13 dicembre 2021, n. 45615, in *Sistema penale*, 4 aprile 2022, con nota di Vitarelli, *La Cassazione sull'ambito di operatività*, *cit*.

[18] La decisione del Tribunale della Libertà di Cosenza è stata confermata da Cass. pen., n. 45615/2021, *cit*.

[19] Cfr. Brancati, *Sfruttamento del lavoro e sistema penale integrato. Dalle fattispecie criminose alla governance dell'impresa*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 309, nota 58.

Rispetto al terzo indice, è noto che, dopo la riforma del 2016, esso ha perso il requisito dell'esposizione del lavoratore "a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale", risultando dunque potenzialmente integrabile anche mediante la "mancata apposizione di qualche cartello o l'omessa redazione di un documento"[20]. Naturalmente, nessuno ha mai dubitato che, nonostante la teorica possibilità di accontentarsi di qualche documento o cartello mancante, la valutazione dovesse essere compiuta *cum grano salis*. Ma in alcuni casi sono state comunque valorizzate violazioni non di per sé particolarmente significative dal punto di vista dello 'sfruttamento': l'assenza del documento di valutazione dei rischi; l'omessa formazione; l'assunzione di un lavoratore senza visita medica preventiva; la presenza di un impianto elettrico non a norma[21].

Benché tendenzialmente giocato *ad abundantiam*, va comunque segnalato come tale indice sia frequentemente contestato rispetto a braccianti che partecipano alla raccolta senza abbigliamento specializzato, cioè utilizzando scarpe normali, non antinfortunistiche. La Cassazione ha dovuto già confermare due volte la valutazione di un Tribunale del Riesame[22], impugnata dal P.M., che aveva escluso l'integrazione dell'indice in questione rispetto a lavoratori che erano stati trovati, dopo la raccolta, con le scarpe da ginnastica sporche di fango, là dove nemmeno il T.U.S.L. impone, per la raccolta in serra o in campo, l'utilizzo di scarpe antinfortunistiche[23]. Ma in una sentenza in cui confermano l'impianto accusatorio già positivamente valutato dal Tribunale del Riesame di Bari, i giudici di legittimità – certo, in mezzo ad altri indici ben più significativi – hanno valorizzato anche il fatto che ai lavoratori, incaricati della raccolta nei campi, non erano forniti "dispositivi per la prevenzione degli infortuni (guanti, scarpe, abbigliamento ecc.)"[24].

Solo nel quarto indice, che riguarda le condizioni degradanti di lavoro o di alloggio, la disposizione penale si allontana parzialmente dal diritto del lavoro, almeno nella misura in cui tale indice si configura come "aperto", non ricalcato su disposizioni extrapenali di immediata reperibilità. La sua 'gestione' giudiziale ne esce però ancor più incerta: ad esempio, sia il P.M. che il G.I.P. del Tribunale di Castrovillari hanno ritenuto rilevante ai sensi di questo indice il fatto che i lavoratori dovessero lavorare 'a schiena piegata', conclusione sconfessata dal Tribunale del Riesame di Cosenza e dalla Cassazione, che si è peraltro dovuta pronunciare in tal senso anche in una seconda occasione[25].

---

[20] Così Padovani, *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa*, in *GDir.*, 2016, n. 48, p. 50.

[21] Cfr. Guariniello, *Caporalato, la sicurezza del lavoro tra gli indicatori di sfruttamento*, in *Igiene e sicurezza lavoro*, 2023, III, p. 133.

[22] Cass. pen., n. 45615/2021, *cit.*; n. 7861/2022, *cit.*

[23] V. in particolare Cass. pen., n. 7861/2022, *cit.*, §§ 16-19; sez. IV, 4 febbraio 2022, n. 3941, in Guariniello, *Il caporalato commentato*, *cit.*, p. 33.

[24] Cass. pen., sez. IV, 1 febbraio 2022, n. 3554.

[25] Cass. pen., n. 7861/2022, *cit.*; e sez. IV, 22 aprile 2022, n. 15684, in Guariniello, *Il caporalato commentato*, *cit.*, p. 35.

2. **Le incertezze concettuali: schiavitù, servitù, lavoro forzato, lavoro sfruttato**

Ai problemi sopra descritti, legati all'uso di un linguaggio altrui, se ne assomma però, come detto, anche uno ulteriore: al diritto penale non è nemmeno chiaro di cosa si stia parlando.

Sui concetti che ruotano attorno allo sfruttamento del lavoro c'è in realtà confusione già a livello inter e sovranazionale[26]. Come noto, a livello internazionale-pattizio il concetto di schiavitù possiede una accezione consolidata ben precisa (benché limitata al contesto europeo)[27], legata all'esercizio di un vero e proprio diritto di proprietà su un essere umano e quindi a un riconoscimento giuridico da parte dell'ordinamento[28], mentre il concetto di servitù (*servile status*) nasce a metà Novecento con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del 1950, con lo scopo di estendere la tutela alla schiavitù di fatto. Da allora è sempre stata mantenuta questa coppia concettuale, i cui rapporti interni sono però tutt'altro che chiari[29]. Al punto che nel nostro ordinamento, in cui l'art. 600 c.p. originariamente sanzionava la schiavitù e "la condizione analoga alla schiavitù", quando è stata inserita la definizione di servitù, che pur sembra definire un *aliud* rispetto alla schiavitù vera e propria, "evidenti ragioni repressive" (cioè il rischio posto dal divieto di retroattività della legge penale) hanno spinto la nostra giurisprudenza a ritenere che la novella si limitasse ad esplicitare qualcosa che era già contenuto nella vecchia formulazione[30], legando così servitù e schiavitù a doppio filo.

Nel frattempo è però sorto un terzo concetto, quello di 'lavoro forzato', inizialmente coniato per legittimare forme di schiavitù di fatto[31], ma ormai non più identificabile nella schiavitù o nella servitù[32], che dal lavoro possono anche pre-

---

[26] Per una più ampia indagine v. Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro. La costruzione del "tipo" tra istanze di determinatezza e obblighi sovranazionali di tutela*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 31 ss., p. 91 ss.; Brancati, *Sfruttamento del lavoro*, *cit*., p. 152 ss.

[27] Nella cultura nord-americana, infatti, il concetto di schiavitù si è sviluppato in modo diverso, senza essere subordinato – come in Europa è stato fino a tempi recenti – a un riconoscimento giuridico: sulla questione v. per tutti Jannarelli, *Osservazioni preliminari per una definizione giuridica delle forme contemporanee della schiavitù*, in *RDPriv.*, 2014, III, p. 335 ss.

[28] In questo senso restrittivo è stata infatti interpretata anche la "sibillina" definizione della schiavitù come esercizio del diritto di proprietà presente nella Convenzione di Ginevra del 1926, un periodo in cui erano ancora in corso il colonialismo in Africa e dunque la schiavizzazione di fatto delle popolazioni indigene: cfr. Seminara, *L'incriminazione che non c'è: il lavoro forzato*, in Ferraresi, Seminara (a cura di) *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, *cit*., p. 6.

[29] Sull'impossibilità di attribuire ai concetti di schiavitù e servitù un contenuto storicizzato univoco v. Seminara, *Sui confini tra i delitti di schiavitù, servitù e sfruttamento del lavoro*, in *Sistema Penale*, 4 ottobre 2022, p. 23 ss. L'Autore ritiene comunque oggi necessario mantenere tale coppia concettuale proprio perché ormai riconosciuta a livello internazionale (Id., *L'incriminazione che non c'è*, *cit*., p. 34 ss.), sottolineando però come non sia nemmeno possibile dire con certezza se schiavitù e servitù siano in rapporto di *genus-species* o se siano concetti eterogenei: Id., *Sui confini*, *cit*., p. 5.

[30] Seminara, *Sui confini*, *cit*., p. 10.

[31] Cfr. Seminara, *L'incriminazione che non c'è*, *cit*., p. 6 ss.

[32] Cfr. Mongillo, Forced labour *e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese: strategie globali di prevenzione e repressione*, in *RTDPE*, 2019, III-IV, p. 632; Seminara, *Sui*

scindere, ma non possono realmente adattarsi – come invece il lavoro forzato – a periodi brevi di tempo. Si tratta di un tema centrale, perché il concetto di 'lavoro forzato' è oggi co-definito da una serie di indicatori (abuso di una condizione di vulnerabilità; inganno; restrizione della libertà di circolazione; isolamento; violenza fisica o sessuale; minaccia o intimidazione; sequestro dei documenti; trattenuta degli stipendi; instaurazione di debiti; condizioni di lavoro o di alloggio abusive; sottoposizione a orari eccessivi di lavoro), non interamente inquadrabili nello sfruttamento del lavoro sanzionato dall'art. 603-*bis* c.p., né nell'art. 600 c.p.[33].

Nel quadro europeo, la questione è poi ancor meno limpida: la Direttiva 2011/36/UE parifica tutti questi concetti quali valide finalità del reato di tratta di esseri umani, mentre la giurisprudenza della CEDU ha sinora proposto soluzioni piuttosto ondivaghe[34], ponendo sostanzialmente il concetto di servitù a metà tra schiavitù e lavoro forzato, ma faticando a trovare criteri distintivi stabili e convincenti, non figli delle specificità del caso concreto[35]. La storica sentenza *Chowdury*, ad esempio, nello stabilire che non può considerarsi "libera" l'accettazione di condizioni di sfruttamento quando si versi in stato di vulnerabilità, ha eliminato un ulteriore profilo differenziale tra lavoro forzato, che l'ILO assume come non libero (richiedendo sostanzialmente che il lavoro, se liberamente accettato, non sarebbe stato accettato se fossero state note le reali condizioni), e il "mero" sfruttamento di lavoratori così bisognosi da essere essi stessi a cercare lavoro in condizioni di sfruttamento[36].

Questa confusione concettuale si riflette sul livello nazionale, il quale a sua volta concorre ad ampliarla. L'art. 603-*bis* c.p. sembra infatti vivere oggi una crisi di identità, sia nel rapporto 'verso l'alto' con le fattispecie penali più gravi, sia nel rapporto 'verso il basso' con gli illeciti posti a tutela delle norme giuslavoristiche.

Sotto il primo profilo, assume primario rilievo il rapporto con il già menzionato art. 600 c.p. Tale disposizione, infatti, non sanziona soltanto l'infrequente ipotesi di una schiavitù mediante riduzione *in vinculis* dell'essere umano, ma contiene – dopo la l. 11 agosto 2003, n. 228 – anche la riduzione in stato di 'servitù', cioè la sottoposizione a una soggezione continuativa, orientata a costringere la vittima a compiere alcuni atti tra cui figura il lavoro in condizioni di sfruttamento. La soggezione, inoltre, è definita mediante il ricorso non solo a violenza, minaccia, inganno e abuso di autorità, ma anche all'approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, nonché alla promessa o alla dazione di somme di denaro o di altri vantaggi.

---

confini, *cit.*, p. 33 ss.

[33] In questo senso anche Mongillo, Forced labour *e sfruttamento lavorativo*, *cit.*, p. 632 ss.; Seminara, *Sui confini*, *cit.*, p. 25 ss.

[34] Non è qui possibile indugiare oltre sulla questione: v. per tutti Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato" dai braccianti ai* riders, Torino, Giappichelli, 2020, p. 62 ss.; Seminara, *Sui confini*, *cit.*, p. 25 ss.; Id., *L'incriminazione che non c'è*, *cit.*, p. 16 ss.

[35] Così espressamente Seminara, *L'incriminazione che non c'è*, *cit.*, p. 18.

[36] CEDU, n. 21884/15, 30 marzo 2017, *Chowdury e a. c. Grecia*.

Come si vede, lo sfruttamento del lavoro entra a pieno titolo anche nell'ambito applicativo dell'art. 600 c.p.; e l'art. 603-*bis* c.p. è collocato tra i reati contro la libertà personale, proprio di fianco a tale disposizione. La giurisprudenza ha tentato di risolvere questo problematico posizionamento topografico ricorrendo al criterio dell'assenza o meno di serie 'alternative esistenziali'[37]: il limite tra le due fattispecie è dunque affidato a una difficile misurazione del *quantum* di compressione della libertà di autodeterminazione[38], che si basa sostanzialmente sul diverso grado di disperazione del lavoratore, con tutto ciò che ne consegue in termini di certezza dei risultati, e il rischio evidente di appiattire la valutazione sulla gravità delle condizioni di lavoro[39].

Così, benché il sistema del Codice penale – a partire naturalmente dalle diverse cornici sanzionatorie – imponga oggi di considerare lo sfruttamento del lavoro come qualcosa di meno intenso di schiavitù, servitù e lavoro forzato, come una forma di "medio-bassa gravità"[40], l'art. 603-*bis* c.p. finisce con l'essere applicato tanto a ipotesi di "mero" lavoro irregolare, quanto a casi in cui sono presenti quegli indicatori tipici del lavoro forzato che troverebbero invece miglior collocazione nell'art. 600 c.p.

Emblematica al riguardo è la vicenda del processo c.d. 'Sabr', relativo a condotte di sfruttamento di lavoratori stranieri nelle campagne di Nardò (LE), tra il 2008 e il 2011[41]. Non potendo applicare l'art. 603-*bis* c.p. in quanto non ancora entrato in vigore al momento dei fatti, la Corte d'Assise di Lecce aveva ritenuto integrato il reato di riduzione in stato di servitù previsto dall'art. 600 c.p., ricostruendo un complesso fatto che presentava tutte le caratteristiche tipiche dello sfruttamento grave[42]: reclutamento mediante inganno nel Paese di origine, sottrazione (per quanto temporanea) dei documenti, dipendenza sostanzialmente obbligatoria dai caporali per vitto, alloggio (in tendopoli costruite direttamente sui campi) e trasporto, condizioni di lavoro caratterizzate da orari eccessivi, senza riposo e sottopagato, in condizioni climatiche proibitive senza riparo dal sole e con poche pause e scarso accesso all'acqua.

La Corte d'Assise d'Appello di Lecce ha però ribaltato il verdetto di condanna, ritenendo più opportuno inquadrare le ipotesi in cui il lavoro non è forzosamente

---

[37] Cfr., *ex multis*, Cass. pen., sez. V, 15 dicembre 2008, n. 46128; sez. V, 31 ottobre 2013, n. 44385. V. anche le sentenze richiamate in Guariniello, *Il caporalato commentato*, *cit.*, p. 42 ss.

[38] V. ad es. Buoninconti, *Brevi riflessioni interpretative sul nuovo delitto di "caporalato"*, in *Critica del diritto*, 2017, I, p. 174; Pierdonati, *Appunti in tema di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Giustizia penale*, 2017, n. 8-9, II, 507; Mongillo, Forced labour e *sfruttamento lavorativo*, *cit.*, p. 636 ss.; Tordini Cagli, *Note critiche in tema di «intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro»*, in *RIDL,* 2023, I, p. 206; Braschi, *Il concetto di "stato di bisogno" nel reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *DPC,* 2021, I, p. 126 ss.

[39] In questo senso Genovese, *Nessuno più al mondo deve essere sfruttato: nuovi strumenti per una vecchia utopia*, in *Legislazione. penale,* 22 marzo 2018, p. 25; Rossi, *Lo sfruttamento del lavoratore*, *cit.*, p. 727.

[40] Seminara, *Sui confini*, *cit.*, p. 34 ss.

[41] Sulla vicenda v. anche Genovese, *Nessuno più al mondo*, *cit.*, p. 19 ss.; Costa, *Schiavitù, servitù e sfruttamento lavorativo*, in *RGL*, 2022, IV, p. 419 ss.

[42] Ass. Lecce, 13 luglio 2017, n. 2.

imposto, ma 'liberamente' accettato dalla vittima, nell'art. 603-*bis*, con conseguente irrilevanza penale per effetto del principio di irretroattività della legge penale. La Cassazione ha poi censurato la sentenza d'appello[43], dichiarandola frutto di un'interpretazione dell'art. 600 c.p. non più al passo con gli attuali sviluppi interpretativi. Richiamando la giurisprudenza della Corte EDU, i giudici di legittimità hanno escluso la possibilità di valorizzare la volontarietà dell'accettazione del lavoro quando si tratta di persone in stato di vulnerabilità: in tal caso, l'assenza di volontarietà della prestazione va ritenuta *in re ipsa*[44]. Infine, la Sezione di Taranto della Corte d'Assise d'Appello di Lecce, cui è stato affidato l'appello-*bis*, ha condannato i caporali per l'art. 600 c.p., ma ha assolto gli imprenditori, sostenendo che essi, non direttamente coinvolti nella gestione dei lavoratori, si sarebbero potuti aspettare al più uno sfruttamento rientrante nell'art. 603-*bis* c.p.[45].

3. Le incertezze relative alla proiezione assiologica dell'art. 603-*bis* c.p.: dignità del lavoro vs. *status libertatis*

Se dunque il rapporto con l'art. 600 c.p. è stato sin da subito problematico, quello con il mondo del diritto del lavoro e dunque dei suoi illeciti, che è quello che qui più interessa, è sensibilmente precipitato dopo l'intervento del 2016.

Come si sa, l'art. 603-*bis* è nato in reazione alla cronaca nera dell'estate 2011, che riguardava forme di grave schiavismo nei campi del Sud Italia. Benché non fosse priva di elementi 'regolatori', appunto per questo percepiti come distonici[46], l'art. 603-*bis* c.p. non mirava a garantire il *decent work*, quanto piuttosto a reprimere il caporalato nero[47]: basti pensare che gli indici tipizzati nell'art. 603-*bis* c.p. coincidono in buona parte con gli elementi che la giurisprudenza precedente al 2011 valorizzava per l'applicazione dell'art. 600 c.p.[48].

Il fenomeno socio-criminologico di riferimento era così ben scolpito nella mente del legislatore attorno alla figura del caporale, che mancava tutto il resto: si puniva solo l'intermediatore, non il datore di lavoro né l'impresa. Il '*lifting*' del 2016, che ha eliminato (violenza e minaccia, attività organizzata) o addolcito (v. le modifiche agli indici di sfruttamento) i tratti più marcati, ha finito col mutare sensibilmente il volto dell'art. 603-*bis* c.p., senza però modificare né la collocazione né il *nomen* e senza dunque recidere il legame con la sua origine storica, che

---

[43] Cass. pen., sez. V, 2 maggio 2022, n. 17095.

[44] Sent. ult. *cit.*, § 3.3.

[45] Ass. A. di Lecce – sez. dist. di Taranto, 19 ottobre 2023, poi confermata da Cass. pen., sez. I, 16 gennaio 2025, n. 16136.

[46] Cfr. Di Martino, *"Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata*, in *DPC*, 2015, II, p. 107.

[47] V. in questo senso Motta, *Sulla disciplina di contrasto al grave sfruttamento lavorativo e alla intermediazione illecita nel lavoro: profili storici e interventi di riforma*, in *Diritto agrario*, 2017, I, p. 63 ss.; Torre, *L'obsolescenza dell'art. 603*-bis *c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *LLI*, 2020, II, p. 75.

[48] V. ad es. Cass. pen., sez. V, 12 novembre 2010, n. 40045. In seguito, lo ha ribadito la stessa giurisprudenza di legittimità: v. ad es. Cass., sez. V, 2 maggio 2022, n. 17095; n. 45615/2021, *cit.*; sez. IV, 18 marzo 2021, n. 10554, in Guariniello, *Il caporalato commentato*, *cit.*, p. 27.

risulta così 'scollata' dall'attuale conformazione della fattispecie. Essa non è infatti più applicabile soltanto al 'vecchio' caporalato agricolo, ma si adatta oggi anche al c.d. caporalato grigio, alla violazione del *decent work*[49].

La metamorfosi dell'art. 603-*bis* c.p. è però rimasta a metà strada. Da un lato, lo svuotamento degli elementi costitutivi ha determinato un appiattimento della fattispecie sugli indici di sfruttamento, che ha concretizzato quello slittamento dal contrasto alle forme gravi di sfruttamento para-schiavistico alla tutela c.d. 'ulteriormente sanzionatoria', a vocazione general-preventiva, del *decent work*. Il diritto penale finisce così per sovrapporsi alle discipline lavoristiche già presidiate da autonome sanzioni (anche penali, ma contravvenzionali in quanto legate alla singola violazione) allo scopo di 'potenziare' (passando dai singoli illeciti amministrativi o contravvenzionali a un delitto) la tutela nel caso in cui le suddette violazioni si presentino non isolatamente ma cumulativamente. Sotto questo profilo, già potrebbe segnalarsi come una simile opzione sconti note ed evidenti difficoltà dal punto di vista dell'efficacia (oltre che, naturalmente, dell'effettività): il confronto con il parallelo settore della sicurezza sul lavoro, un settore che conta centinaia e centinaia di reati, in cui sostanzialmente ogni violazione cautelare è sanzionata penalmente, e che però continua a produrre una media di tre morti al giorno e centinaia di migliaia di infortuni ogni anno.

Questa estensione interpretativo-applicativa dell'art. 603-*bis* si è così tanto avvicinata all'obiettivo di tutela della pura dignità del lavoro, quale contrassegno del lavoro regolare e dunque non necessariamente coincidente con lo sfruttamento para-schiavistico, che la Procura di Milano ha assunto il ruolo di attore delle politiche pubbliche in materia appunto di lavoro irregolare, mettendo a punto una strategia da "uso alternativo del diritto" tutta orientata alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro[50].

---

[49] Cfr., con diversità di accenti, Gaboardi, *La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia*, in *Legislazione penale*, 3 aprile 2017, XVII, p. 55 ss.; Mongillo, Forced labour *e sfruttamento lavorativo*, *cit.*, p. 638; Rotolo, *Dignità del lavoratore e controllo penale del "caporalato"*, in *Diritto penale e processo*, 2018, VI, p. 819; Garofalo, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *ADL*, 2020, VI, p. 1306; Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento*, *cit.*, p. 16; Seminara, *Nuove schiavitù e società "civile": il reato di sfruttamento del lavoro*, in *DPP*, 2021, II, p. 139; Zarra, *L'immane inconcretezza degli indici di sfruttamento. Il processo di deindicizzazione ad opera della recente giurisprudenza, in materia di caporalato*, in *RTDPE*, 2021, I-II, p. 173; Taschini, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *RDSS,* 2022, IV, p. 640; Braschi, *Violenza, minaccia e stato di bisogno nel reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: una riflessione in prospettiva* de lege ferenda, in Ferraresi, Seminara (a cura di) *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, *cit.*, p. 119.

[50] Tale strategia, come noto, si basa sull'utilizzo delle misure di prevenzione previste dal Codice Antimafia (nella specie, l'art. 34 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159): uno strumento assai più agile, ancorché meno garantito, del processo penale, che ha lo scopo di portare l'azienda posta al vertice di una catena di valore a 'sanare' una situazione di irregolarità ufficialmente etichettata come 'colposa', assumendo i lavoratori oggetto di un appalto fittizio di manodopera e regolarizzando le posizioni fiscali e contributive, in cambio della rinuncia, appunto, al processo penale da parte della Procura. Per ulteriori ragguagli si consenta il rinvio a Bin, *Luci e ombre dell'Amministrazione giudi-*

Dall'altro lato, la fattispecie che dimora nell'art. 603-*bis* è ancora usualmente denominata "caporalato", anche se la presenza di caporali non è più necessaria; e il "caporalato" è ancora metonimicamente riferito al lavoro nei campi[51]. L'etichetta di 'legge contro il caporalato' continua a pesare come una "ipoteca ermeneutica" sulla fattispecie[52]: la vicenda del processo Sabr, più sopra richiamata, ne è evidente esemplificazione.

La disposizione in commento continua peraltro ad annoverare tra le sue fila un elemento costitutivo fortemente distonico rispetto alla tutela del *decent work*. L'approfittamento dello stato di bisogno appare infatti già *prima facie* difficilmente conciliabile con una tutela centrata sulla dignità del lavoro, giacché quest'ultima dovrebbe risultare connessa alle oggettive condizioni di lavoro, indipendentemente dalle condizioni soggettive della vittima. In un'ottica di tutela della dignità del lavoro, la sottoposizione a condizioni 'oggettive' di sfruttamento del lavoro dovrebbe già essere di per sé sufficiente a meritare la pena, senza il bisogno di ulteriori orpelli[53].

Nemmeno tale elemento, peraltro, è stato sinora in grado di consentire applicazioni omogenee. Da un lato, è evidente il rischio di un suo accertamento *in re ipsa*[54]: la stessa accettazione di condizioni di sfruttamento sarebbe di per sé chiaro segnale di uno stato di bisogno in capo al lavoratore. Non stupisce dunque che, per la Cassazione, i casi di sfruttamento senza approfittamento dello stato di bisogno siano sostanzialmente "un caso di scuola"[55].

La giurisprudenza di legittimità ha comunque tentato di dare vita autonoma a tale elemento, richiamando l'omologo concetto di bisogno utilizzato nel reato di usura (art. 644 c.p.): uno stato di "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"[56]. Tuttavia, benché sia stato rilevato che tale "assillo" non debba essere necessariamente economico[57], è chiaro che tale tipo di bisogno prevale nell'applicazione concreta della fattispecie, pur trattandosi di un bisogno che riguarda chiunque nella società

---

ziaria come misura di contrasto al caporalato nelle catene di appalti, in *Rivista della guardia di finanza*, 2025, II, p. 419 ss., anche in *Diritto Penale Economia e Impresa*, 2025, I, p. 21 ss.

[51] Così anche Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento*, *cit*., p. 7.

[52] Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento*, *cit*., p. 5.

[53] Cfr. Torre, *L'obsolescenza*, *cit*., p. 83; in senso analogo Braschi, *Violenza, minaccia e stato di bisogno*, *cit*., p. 136.

[54] Si tratta di un pericolo più volte segnalato: cfr. Padovani, *Un nuovo intervento*, *cit*., p. 50; Torre, *L'obsolescenza*, *cit*., p. 88; Mongillo, Forced labour *e sfruttamento lavorativo*, *cit*., p. 643; Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento*, *cit*., p. 87; D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD,* 2021, II, p. 242 ss. Delle stesse Autrici v., in *questo volume*, D'Onghia, sulla nozione giuslavoristica di sfruttamento, e Laforgia, sull'interpretazione giurisprudenziale.

[55] Cass. pen., n. 7861/2022, *cit*.

[56] Cfr. Cass. pen., sez. IV, 22 giugno 2021, n. 24441; n. 45615/2021, *cit*.; sez. IV, 7 luglio 2021, n. 25576, in Guariniello, *Il caporalato commentato*, *cit*., p. 24.

[57] V. ad es. Cass. pen., sez. IV, 22 giugno 2021, n. 24441; n. 7861/2022, *cit*.; sez. IV, 4 marzo 2022, n. 7857.

moderna. Così, talvolta basta menzionare le "precarie condizioni economiche" delle vittime, o la "necessità di provvedere ai (propri) bisogni"[58]; o anche solo alla "necessità di mantenere un'occupazione"[59].

D'altra parte, sganciando il bisogno da una impellente necessità economica si spinge l'elemento in questione verso confini ancora più sperduti: anche la volontà di "assicurare alla prole una formazione decente" è stata valutata come "bisogno" rilevante ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p.[60]. E pari rilievo è stato in altra occasione attribuito al fatto che le vittime sottoposte a condizioni di sfruttamento fossero "non più giovani e/o non particolarmente specializzate e, quindi, prive della possibilità di reperire facilmente un'occupazione lavorativa"[61].

Altalenante è anche il ruolo giocato dalle condizioni socio-biografiche dei lavoratori: benché sia costantemente ribadita – ma non senza eccezioni[62] – la massima per cui il mero stato di lavoratore extra-comunitario non basta a ritenere integrato il requisito in esame[63], l'elemento in esame è stato talvolta riempito di contenuto dalla considerazione che le vittime "dimorano presso abitazioni fatiscenti"[64], in una tendopoli[65] oppure in un "casolare abbandonato, sprovvisto di acqua, corrente elettrica e servizi igienici"[66] – non invece in un centro di accoglienza[67]. Ad esempio, in un caso avente a oggetto l'assunzione di tredici lavoratori extra-comunitari in un laboratorio tessile nel mantovano, in tutti e tre i gradi di giudizio è stato ritenuto sufficiente, a provare lo stato di bisogno, il rilievo della necessità dei lavoratori di provvedere alle loro elementari esigenze di vita fuori dal loro paese di origine, pur avendo essi regolare permesso di soggiorno e regolare contratto di assunzione[68].

---

[58] Cass. pen., n. 45615/2021, *cit.*; sez. IV, 28 aprile 2021, n. 16166, in Guariniello, *Il caporalato commentato*, *cit.*, p. 24.

[59] Cass. pen., sez. IV, 24 giugno 2022, n. 24388, in *RGL*, 2022, IV, p. 396 ss., con nota di Battistelli, *Lo sfruttamento del lavoro oltre gli indici di cui all'art. 603*-bis *c.p.: il caso del* part-time *fittizio*, e in *RIDL*, 2022, II, p. 699 ss., con nota di Costa, Part-time *fittizio e sfruttamento lavorativo*, p. 704 ss. (v. spec. p. 707 ss.).

[60] Cass. pen., sez. II, 9 settembre 2019, n. 39425.

[61] Cass. pen., sez. IV, 22 giugno 2021, n. 24441.

[62] V. infatti, Cass. pen., sez. V, 20 aprile 2018, n. 17939, *FI*, 2018, n. 6, II, p. 364, che ha ritenuto sufficiente, per integrare lo stato di bisogno, la motivazione incentrata sulla clandestinità delle persone offese.

[63] Cass. pen., sez. IV, 9 dicembre 2019, n. 49781, in riforma di una decisione del Tribunale del Riesame che aveva invece sostanzialmente desunto lo stato di bisogno dal fatto che le presunte vittime fossero stranieri irregolari; sez. IV, 6 ottobre 2020, n. 27582, in *RTDPE*, 2021, I-II, p. 164 ss., con nota di Zarra, *L'immane inconcretezza*, *cit.*, p. 167 ss.; n. 45615/2021, *cit*.

[64] V. Cass. pen., sez. IV, 1 febbraio 2022, n. 3554.

[65] Cass. pen., n. 27582/2020, *cit*.

[66] Cass. pen., sez. IV, 7 luglio 2021, n. 25576, in Guariniello, *Il caporalato commentato*, *cit.*, p. 35.

[67] Cass. pen., sez. IV, 19 luglio 2022, n. 28289, in Guariniello, *Il caporalato commentato*, *cit.*, p. 23.

[68] Cass. pen., sez. V, 29 ottobre 2022, n. 31937, in *RIDL*, 2023, I, p. 197 ss., con nota di Tordini Cagli, *Note critiche*, *cit.*, p. 199 ss. Vedi anche, in *questo volume*, il contributo di Tordini Cagli, Torre.

In altri casi, si è tentato di far leva sul ruolo dell'approfittamento, quale condotta attiva ulteriore che l'agente deve realizzare oltre alla sottoposizione del lavoratore a condizioni inique. Secondo tale opzione interpretativa, dovrebbe dunque essere accertata l'effettiva volontà, in capo all'agente, di sfruttare lo stato di bisogno del lavoratore per trarre un maggior profitto[69], allontanando così in misura ancora più marcata la fattispecie da una tutela puramente giuslavoristica[70]. Nell'applicazione pratica, questo *quid pluris* si risolve però sostanzialmente nella coscienza dello stato di bisogno da parte dell'agente: lo stato di bisogno deve essere "noto ed oggetto del vantaggio che il reclutatore o l'utilizzatore tendono a realizzare proprio attraverso l'imposizione di quelle condizioni lavorative che indicano lo sfruttamento"[71]; l'esistenza delle condizioni di sfruttamento è spesso significativamente indicata, nelle sentenze di legittimità, come «l'elemento oggettivo» dell'approfittamento dello stato di bisogno[72], formula che rievoca con tutta evidenza il rischio più sopra segnalato di un accertamento del tutto presuntivo dell'elemento in questione.

L'impatto di simili oscillazioni sull'omogeneità delle decisioni giudiziali è naturalmente significativo. Basti l'esempio del procedimento in cui la Cassazione ha accolto il ricorso del P.M., che aveva richiesto l'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere a fronte di un quadro indiziario sicuramente in grado di testimoniare condizioni oggettive di sfruttamento, richiesta che però era stata respinta sia dal G.I.P. che dal Tribunale del Riesame, perché l'approfittamento dello stato di bisogno sarebbe stato documentato soltanto facendo riferimento alla nazionalità e al bisogno di lavoro delle persone offese[73].

A ulteriore riprova dei problemi che emergono dal fatto che l'intreccio tra diritto penale e diritto del lavoro non è dunque una totale sovrapposizione, si può citare la sentenza con cui la Cassazione ha escluso l'applicabilità dell'art. 603-*bis* al 'lavoro intellettuale'.

Il caso – comunque peculiare, perché i lavoratori non erano interessati tanto alla retribuzione in sé, quanto alla possibilità di ottenere punti per i successivi concorsi – riguardava l'insegnamento sottopagato dei supplenti in una scuola secondaria: benché palmare fosse la violazione di plurimi parametri del *decent work*, la Cassazione ha annullato la condanna a carico della dirigente scolastica perché

---

[69] V. in questo senso 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 pen*ale, 2019, I, p. 33 ss.; Id., *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 168 ss., p. 192 ss.; Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento*, *cit.*, p. 96 ss.; Tordini Cagli, *Note critiche*, *cit.*, p. 205.

[70] In questo senso v. De Rubeis, *Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *DPC*, 2017, IV, p. 229; Mongillo, Forced labour *e sfruttamento lavorativo*, *cit.*, p. 643.

[71] Cass. pen., n. 19143/2022, *cit.*; n. 7861/2022, *cit.*, § 8.

[72] V. ad es. Cass. pen., sez. IV, 4 marzo 2022, n. 7857, nella parte in cui richiama la decisione del Tribunale del Riesame (§ 5).

[73] Cfr. Cass. pen., sez. IV, 7 aprile 2020, n. 11547, in *Olympus.uniurb.it*, nonché in *Foro it.*, 2020, n. 9, II, p. 525 ss., con nota di Merlo, *La giurisprudenza tratteggia, ma ancora non definisce, i contorni del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, p. 532 ss.

la disposizione in esame, nel riferirsi all'impiego di manodopera, includerebbe al suo interno soltanto lavori di tipo manuale. La sentenza sembra spingersi al di là di una mera interpretazione rigorosa della *littera legis*, che non avrebbe probabilmente impedito l'estensione ermeneutica della disposizione in esame prospettata dalle Corti di merito[74]: il ragionamento sembra piuttosto basarsi sulla ricostruzione del tipo socio-criminologico di riferimento dell'art. 603-*bis* c.p. ricostruito dai giudici di legittimità anche in base alla "storia" di tale disposizione. Essa mirerebbe infatti a punire la trasformazione dell'essere umano in mero mezzo di produzione, e ciò potrebbe avvenire solo quando il suo contributo non è individualmente connotabile ma standardizzato, quando il suo apporto è del tutto scollegato dalla persona che lo offre perché non richiede alcuna specializzazione, e dunque il lavoratore diviene fungibile, facilmente intercambiabile, alla stregua di un mero oggetto. Sebbene ogni lavoro possa essere svolto in condizioni di sfruttamento, il livello di annichilimento del lavoratore richiesto dall'art. 603-*bis* c.p. potrebbe dunque essere raggiunto soltanto nei lavori manuali.

Tale soluzione reimposta dunque la fattispecie in parola sul binario assiologico dello *status libertatis*, allontanandola dalla tutela del *decent work*, che ben può essere violato, appunto, in relazione a qualsiasi tipo di lavoro. Il diritto penale ha dunque in questa occasione dimostrato una sorta di crisi di rigetto rispetto a istanze tipicamente oggetto della tutela giuslavoristica.

4. **Conclusioni**

Le conclusioni che si possono trarre sul dialogo tra diritto penale e diritto del lavoro rispetto al tema dello sfruttamento del lavoro mi sembrano dunque al momento ancora poco rassicuranti.

Il quadro che ho tentato di ricostruire rende evidenti le difficoltà per il penalista nel calarsi nei panni del lavorista: addirittura la Cassazione entra in evidente difficoltà nella gestione degli indici di sfruttamento, con ricadute significative sugli esiti dei processi penali, che rischiano di arenarsi per diversità di vedute tra i vari attori su questioni che sono appunto, essenzialmente, di diritto del lavoro.

Ma, per quel che mi è dato rilevare, anche il giuslavorista vive con disagio questo dialogo, almeno con riguardo al segmento precedente all'inizio del processo vero e proprio: le 'indagini' condotte da chi ha una formazione puramente giuslavoristica raramente sono in grado di cogliere il compendio probatorio necessario per sostenere un'accusa penale[75]. I dati che ci ha illustrato il Prof. Esposito – nessun procedimento avviato in Puglia su segnalazione dell'INL – confermano questa evidenza.

---

[74] Si permetta il rinvio a Bin, *Sfruttamento del lavoro intellettuale: la Cassazione sventa il rischio di un'interpretazione analogica*, in *FI*, 2025, n. 2, II, p. 68 ss.; in senso analogo Vitarelli, *Lo sfruttamento del lavoro intellettuale è fuori dal tipo descritto dall'art. 603*-bis *c.p.?*, in *Sistema penale*, 2024, XII, p. 93 ss.

[75] Questo era in effetti emerso nel progetto *NoSlaveChain*: cfr. Bin, *Il contrasto penale*, *cit.*, p. 41 ss.

Ciò non significa naturalmente che il dialogo sia impossibile, che ciascuno debba dunque tornare al proprio monologo. Più che non amalgamabili, mi sembra però che i due ingredienti siano solo male emulsionati. Sotto questo profilo, andrebbe fatta una seria riflessione sull'art. 603-*bis* c.p.: se abbia senso mantenerlo così com'è, sperando che, a forza di mescolare, l'amalgama si realizzi, oppure se non abbia più senso ripensare il sistema, incluso l'art. 600 c.p., anche alla luce delle categorie internazionali e degli indicatori dell'ILO, che sembrano in effetti espressivi di un disvalore ben più significativo e assai più comprensibile per il penalista.

Ammesso che il penale debba occuparsi a livello delittuoso del lavoro irregolare, e non limitarsi allo sfruttamento para-schiavistico, la distinzione di questi concetti necessita di essere meglio definita a livello legislativo, prima che il dialogo possa avere davvero successo: ciò che potrà avvenire solo se e quando al diritto penale sarà chiaro di cosa si parla; e se gli sarà concesso di parlare (prevalentemente) attraverso la propria lingua.

La relazione tra sfruttamento e (in)sicurezza sul lavoro: una prospettiva costituzionalmente orientata

Stefania Buoso

Sommario: 1. Introduzione. – 1.1. Sfruttamento e insicurezza: rilievi comuni e differenziati. – 1.2. Esempi emblematici di penalizzazione. – 2. Il lavoro sfruttato tra le manifestazioni d'illegalità del lavoro sul piano soggettivo. – 2.1. Una provocazione per l'effettività costituzionale della dignità del lavoro. – 3. La *due diligence* nell'interstizio che congiunge sfruttamento e sicurezza sul lavoro. – 4. Percorsi interpretativi rinnovati, comunque a partire dalle garanzie costituzionali.

1. Introduzione

Accostarsi al 'magmatico' e 'polimorfo' tema dello sfruttamento lavorativo con le lenti del cultore della sicurezza sul lavoro significa affrontare un esercizio interpretativo non semplice, quello di chi sa che il fenomeno attraversa diversi campi disciplinari e, in parte, anche quello della sicurezza sul lavoro.

Se è vero che l'attenzione giuslavoristica è più recente e in ascesa[1], occorre dire che l'interessamento penalistico è prevalente: sul piano del diritto positivo si riscontra, quale autentica protagonista, una norma incriminatrice di matrice penale e poco nell'ordinamento giuslavoristico[2].

Non si può dimenticare che, nel 2011, l'ingresso dell'art. 603-*bis* nel codice penale ha sancito quella che è stata definita "svolta", in termini sanzionatori: lo sfruttamento – da quel momento e soprattutto dopo la riforma del 2016 – "ha assunto rilievo in relazione alla pratica di intermediazione illecita di manodopera"[3] che è divenuta qualificabile sulla base di indici idonei a "descrivere la c.d. tipicità di contesto, ovvero a definire il quadro entro il quale valutare la condotta di sfruttamento"[4].

Nell'ordinamento lavoristico – per identificare il fenomeno dello sfruttamento – sono stati, storicamente, contrastati fenomeni (soprattutto in agricoltura) riconducibili al c.d. caporalato, che – come noto – consiste "nell'assunzione di manodopera da destinare a clienti che la utilizzano rimborsando al caporale il relativo costo"[5]. Non si può dimenticare, a tal fine, la l. n. 1369/1960 sul divieto di intermediazione e interposizione nelle prestazioni di lavoro che ne aveva sancito

---

[1] Calafà, *Una lettura lavoristica dell'art. 18*-ter *del testo unico immigrazione,* in *LD,* 2025, p. 387 ss.

[2] V. anche, in *questo volume*, il contributo di Bin, sulle incertezze applicative della giurisprudenza penale nella gestione delle categorie giuslavoristiche.

[3] D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento del lavoro,* in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 65 ss.

[4] Torre, *L'obsolescenza dell'art. 603* bis *c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo,* in *LLI,* 2020, p. 77.

[5] Del Punta, *Diritto del lavoro,* Milano, Giuffrè, 2024, p. 826.

l'illiceità anche penale; quest'ultima è stata, poi, abrogata dal d.lgs. n. 276/2003 (art. 29) che ha, a sua volta, riscritto i confini tra appalto lecito e illecito. Negli anni più recenti la l. n. 199/2016 ha, come detto, modificato il reato di intermediazione illecita di cui all'art. 603-*bis* c.p., affiancandolo allo sfruttamento del lavoro che compare dunque, per la prima volta, nel lessico sanzionatorio[6].

Nonostante il lavoro servile o schiavistico sia particolarmente risalente[7], non è stato – nostro malgrado – pienamente debellato: esso continua a ripresentarsi in modo multiforme, alimentato da "irregolarità *del* e *nel* lavoro", talora anche attrattive per i gruppi criminali[8].

La riflessione che segue si colloca in un quadro in cui tendono a sovrapporsi diversi piani d'illegalità del lavoro, intrecciati tra loro[9]; si tralascerà quindi di considerare la teorizzazione di sfruttamento "come componente 'fisiologica', ineliminabile, nella dialettica dei rapporti lavorativi"[10].

L'obiettivo è quello di meglio precisare e delineare non solo la collocazione del lavoro sfruttato nel groviglio delle varie forme di scostamento dalle regole ma anche dello sfruttamento in relazione alla sicurezza sul lavoro e ai beni giuridici che la stessa presiede. Se, quindi, in una fase preliminare i due ambiti sono considerati – per i loro elementi di comunanza – come autonomi e contigui, in una fase successiva sarà analizzato l'interstizio in cui essi giungono a sovrapporsi, sul piano reale e potenziale.

1.1. **Sfruttamento e insicurezza: rilievi comuni e differenziati**

La tragica morte di Satnam Singh – lo si ricorderà – ha avuto alla base una letale commistione tra sfruttamento e insicurezza sul lavoro[11]: il lavoratore di nazionalità indiana è, infatti, drammaticamente deceduto dopo avere subito un'amputazione al braccio, causata da un macchinario. È uno degli esempi più recenti (giugno 2024) di una inaccettabile realtà fatta di connessioni e complementarità tra caporalato e insicurezza: un'esemplificazione di "un mondo vecchio, ma non passato"[12].

---

[6] Sul rapporto sineddotico tra caporalato e sfruttamento cfr. Bin, *Problemi 'interni' e problemi 'esterni' del reato di intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro (art. 603* bis *c.p.),* in *Legislazione penale*, 2020.

[7] Garofalo, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura),* in *RDSS,* 2018, p. 229 ss.

[8] Ranieri, *Sostegno all'occupazione e contrasto delle organizzazioni criminali,* in *QDLM,* 2021, p. 199.

[9] Riverso, *La sottile linea tra legalità e sfruttamento lavorativo,* in *QG,* 28 aprile 2017.

[10] D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento del lavoro, op. cit.,* p. 56 anche con riguardo alla relatività concettuale di sfruttamento, condizionata dalla prospettiva culturale dello studioso. Della stessa Autrice v. anche il contributo in *questo volume*.

[11] *Satnam, processo bis per caporalato,* in *collettiva.it*, 10 settembre 2025; *"La morte di Satnam Singh non è servita a niente"*, in *avvenire.it*, 19 giugno 2025, in cui Flai CGIL e *CARITAS* evidenziano che continuano a verificarsi "decine di infortuni sul lavoro che neppure vengono denunciati".

[12] Viscomi, *Sicurezza sul lavoro e interesse della collettività. Alcune considerazioni finali,* in Buoso, Castronuovo, Murgia (a cura di), *Esposizione lavorativa a sostanze tossiche. Percorsi multidisciplinari tra prevenzione e responsabilità,* Napoli, Jovene, 2025, p. 339.

Per quanto attiene, per esempio, al 'caso Perfido', relativo alle pratiche di sfruttamento lavorativo nelle cave trentine di estrazione del porfido, le violazioni in materia di salute e sicurezza sono state segnalate come "componente endemica del settore, anche se le risultanze processuali" sono state registrate come "assai limitate"[13]; alcune indagini giornalistiche hanno, tra l'altro, fatto emergere un "sistema criminale esteso e radicato" in cui si sono alternate numerose condanne per associazione mafiosa e sfruttamento dei lavoratori[14].

Non è un caso, dunque, che nell'intitolazione delle Commissioni parlamentari d'inchiesta della XVIII e della XIX legislatura si riscontri un affiancamento tematico tra violazioni in materia di salute e sicurezza e sfruttamento lavorativo; le più recenti denominazioni riferiscono, invero, che tali Commissioni vertono "sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati", a testimoniare una comune gravità ma anche la contiguità dei relativi fenomeni.

Se, attualmente, è istituita ed è operativa la Commissione d'inchiesta per la XIX legislatura[15], la relazione finale della Commissione della legislatura precedente individuava "sfruttamento lavorativo", "incidenti sul lavoro", "condizioni di lavoro non degne degli esseri umani" quali "temi cruciali", necessariamente interconnessi tra loro[16] a cui venivano dedicate specifiche parti di approfondimento[17].

Dalla stessa Relazione emerge che le violazioni in materia di sicurezza sul lavoro e il più vasto fenomeno dello sfruttamento lavorativo costituiscono "ferite alla democrazia" e "manifestazioni d'illegalità del lavoro" la cui comune costante è la "ricerca del profitto con modalità, termini e proporzioni prevalenti sulla tutela della dignità, della salute, della sicurezza" della persona.

Risulta, poi, statisticamente comprovato che le forme di lavoro 'nero' o 'grigio' – a seconda che lo scostamento dalle regole assuma più o meno accentuata intensità – si accostino alle, più circoscritte, violazioni in materia di salute e sicurezza o alle, più massive, inosservanze che conducono allo sfruttamento.

Dall'analisi risulta, altresì, un effetto di contaminazione topografica e multi-settore tale per cui, diversamente rispetto al passato, non sono più individuabili 'zone franche'. Per entrambi i fenomeni, la diffusività non è, in altre parole, più ascrivibile a peculiari aree geografiche: come emerge dall'analisi, "nessuna zona

---

[13] Così Tonelli, in *questo volume*.

[14] Così Invernizzi, *Come la 'ndrangheta ha spolpato le cave di porfido in Trentino*. Il processo "Perfido" si è concluso con 8 condanne per 76 anni di carcere, e ha scoperto un sistema criminale esteso e radicato, in *ilPost.it,* 27 luglio 2023.

[15] Nell'atto istitutivo della Commissione della XIX legislatura, con delibera della Camera dei deputati del 12 aprile 2023, all'art. 3 lett. i) tra i suoi compiti si riscontra quello di "analizzare i casi di sfruttamento o di minor tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ambito dell'intermediazione di manodopera".

[16] Così si legge a p. 12 della Relazione finale dell'aprile 2022.

[17] Per un'analisi del fenomeno infortunistico alla luce del lavoro svolto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta della XVIII Legislatura, con una peculiare sensibilità ai precetti costituzionali in materia, si veda Buoso, *Le morti bianche nella «Repubblica fondata sul lavoro». Il sistema di sicurezza nella società del rischio,* in *QC,* 2023, p. 755 ss.

risulta esente", né con riferimento agli incidenti sul lavoro[18], né al caporalato e allo sfruttamento[19], infatti, talora vengono a sovrapporsi. Si noti inoltre che, secondo rilevazioni statistiche, il delitto di intermediazione illecita di manodopera si manifesta trasversale, registrandosi in ogni campo lavorativo: in edilizia, in sanità, nell'assistenza, nei *call center*, nella ristorazione, nei servizi a domicilio, nella pesca, nella cantieristica navale.

Guardando alla dimensione sistematico-regolativa, la relazione tra sfruttamento e violazioni in materia di salute e sicurezza che si vuole, qui, ricostruire, è principalmente quella di 'sovrapposizione', nel caso in cui le seconde si aggiungano a forme interpositorie illecite, di svalutazione retributiva, di indegnità delle condizioni di lavoro.

Le inosservanze in materia di salute e sicurezza – in un contesto di degradazione soggettiva – aumentano la complessità dello scostamento dalle regole e, al contempo, potrebbero favorirne l'emersione, proprio per l'attenzione crescente che dovrebbe caratterizzare i temi del lavoro salubre e sicuro: presentano, in altre parole, una portata ambivalente. Sul piano sanzionatorio, dette violazioni sono tali da non integrare "più solo le mere contravvenzioni previste dal d.lgs. n. 81/2008 bensì anche la fattispecie criminosa di cui all'art. 603-*bis* c.p."[20].

1.2. **Esempi emblematici di penalizzazione**

Nell'epoca della 'pan-penalizzazione' o della 'penalizzazione diffusa', sfruttamento lavorativo e insicurezza[21] sono esempi emblematici di 'territori conquistati' dal diritto penale: le politiche legislative hanno lasciato vasto spazio al ricorso alla leva penale, più appagante in termini propagandistici e di 'apparente' (più) rapida risoluzione delle complesse questioni sociali che vi stanno alla base.

Nell'area del diritto penale del lavoro, come è stato scritto in modo dissacrante ma efficace, "trova ospitalità la cattiva coscienza dell'ordinamento, cattiva perché falsa e falsa perché assume lo scarto tra norma scritta e realtà effettuale come un dato permanente con radici strutturali"[22]; è vero, infatti, che la dose di ineffettività regolativa in tal contesto è molto alta.

---

[18] In particolare, la *Relazione annuale INAIL 2024* attesta – pur con incidenza differenziata tra Nord-est, Nord-ovest, Sud, Centro e Isole – percentuali di denunce o di denunce con esito mortale distribuite su tutto il Paese, cfr. p. 7.

[19] Nel *V Rapporto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime* (2024) ad opera del Laboratorio L'Altro diritto e dell'Osservatorio Placido Rizzotto emerge che "lo sfruttamento lavorativo è distribuito su tutto il territorio nazionale, tocca tutti i settori economici e si diffonde pressoché in tutti i comparti produttivi", cfr. p. 7.

[20] Mette in evidenza il peculiare 'aggravamento' sanzionatorio Stolfa, *La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura,* in *DSL,* 2017, p. 93.

[21] I lemmi 'sfruttamento lavorativo' e 'insicurezza' sono in questo saggio utilizzati con una connotazione fenomenologico-sociale, per indagarne poi le linee di tipicità giuridica.

[22] Così Romagnoli, *Illeciti in materia di lavoro e nuove prospettive sanzionatorie,* in *RGL,* 1977, p. 350 ss.

In materia di sicurezza sul lavoro, la presenza penalistica è più risalente e meditata, affiancandosi, nel d.lgs. n. 81/2008, a una disciplina lavoristica solida sul piano prevenzionistico; è ben vero, infatti, che si tratta di "un sistema di tutele complesso, a più livelli comunicanti": l'apparato di tutela punitiva "è sostenuto e innervato in misura molto significativa dall'insieme delle disposizioni in materia di sicurezza sul lavoro collocate al primo livello" tanto che il rilievo "verticale" del livello preventivo e anticipato svolge "un ruolo fondamentale nella definizione delle responsabilità penali"[23].

In materia di sfruttamento lavorativo, invece, la costruzione regolativa è pressoché esclusivamente 'scaricata' alla repressione, affidando al penalista (interprete dottrinale o giurisprudenziale)[24] concettualizzazioni di provenienza lavoristica non ben precisate che, talora, non si confanno alle categorie della tassatività e della determinatezza care alla stessa disciplina penale. Il riferimento è, *in primis,* all'incertezza ermeneutica che contraddistingue gli indici di sfruttamento di cui all'art. 603-*bis* c.p. ma pure la nozione di approfittamento dello stato di bisogno[25] risulta dai contorni poco definiti; in generale, la tecnica redazionale è stata definita "assolutamente carente", caratterizzandosi per "scelte di tipizzazione affrettate e lacunose"[26].

Tra le questioni irrisolte – enunciate qui volutamente senza pretesa di esaustività – vi è, non solo, la difficoltà del legislatore "di ricostruire un fatto tipico espressivo di un disvalore che consenta all'interprete di distinguere le ipotesi penalmente rilevanti" ma anche quella di "demarcare il confine con le ipotesi limitrofe"[27], soprattutto con la fattispecie di riduzione o mantenimento in stato di schiavitù, di cui all'art. 600 c.p.

Si ricorderà che gli indici riguardano nella versione attualmente vigente: "la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato", la "violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa ob-

---

[23] Castronuovo, *Sicurezza del lavoro: tra pan-penalizzazione e moltiplicazione della rilevanza illecita di una stessa trasgressione,* in *Legislazione penale,* 28 marzo 2018, p. 3.

[24] Per una interessante ricostruzione: Andronio, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: evoluzione normativa e giurisprudenziale,* in *DLM,* 2019, p. 431 ss.

[25] Manfredini, *Ai confini dell'art. 603* bis *c.p.: tra contorni (incerti) della fattispecie e sanzioni applicabili,* in Ferraresi, Seminara (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione e repressione,* Modena, Adapt University Press, 2024, p. 46 ss.

[26] Anche con interessanti riferimenti alla versione originaria e riformata della fattispecie di sfruttamento *ex* art. 603-*bis* c.p. e, più in generale, sul rapporto tra sanzione penale e diritto del lavoro, si veda Tordini Cagli, *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste,* in *LD,* 2017, p. 620 ss.; Di Martino, *Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603* bis *c.p.,* in *Archivio penale,* 2018, p. 5, in particolare con riguardo a una nozione di "tipicità dinamica"; mentre parla di "tipicità debole" Torre, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'art. 603* bis *c.p. tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale,* in *QG,* 2019.

[27] Picco, *Il diritto sanzionatorio del lavoro,* Modena, Adapt University Press, 2024, p. 159.

bligatoria, alle ferie", la "sussistenza di violazioni in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro" e "la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti".

Già, *prima facie,* la stessa elencazione fa osservare che l'approccio è semplicistico, soprattutto in materia retributiva e di sicurezza sul lavoro: nel primo caso si nota un'apparente maggior precisione esplicativa che, tuttavia, non tiene conto della non risolta questione dell'individuazione del contratto collettivo di riferimento (soprattutto in certi settori)[28]; nel secondo, il generico accenno a violazioni in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro potrebbe ben, paradossalmente, rinviare alla "violazione di qualsiasi disposizione", "anche la mancata apposizione di qualche cartello o l'omessa redazione di qualche documento"[29].

Le incongruenze si aggravano, poi, in settori – *in primis,* il lavoro domestico di cura – in cui l'illegalità sembra essere 'tollerata' per non raggiungere un livello adeguato di 'spettacolarizzazione': è, in tali casi, più difficile raggiungere la soglia del 'penalmente rilevante'[30].

2. Il lavoro sfruttato tra le manifestazioni d'illegalità del lavoro sul piano soggettivo

Se 'la repressione non basta', è il ritornello che accomuna giuslavoristi e penalisti[31], potrebbe essere utile ancora una volta cercare e promuovere – all'interno della disciplina lavoristica – le linee idonee a inquadrare i fenomeni dello sfruttamento lavorativo e dell'insicurezza, in modo strutturato e sistematizzante.

Una soluzione per farlo può essere quella di ragionare con la stessa logica adottata qualche anno fa quando iniziavano ad essere sempre più numerosi gli studi sul rapporto tra lavoro e legalità, anche in quel caso perché la realtà applicativa mostrava crescenti fenomeni di scostamento dalle regole. Per dirla in termini più precisi, penso che il problema si collochi esattamente all'interno di questo capitolo degli studi giuslavoristici a cui molti hanno contribuito[32] e si presenti

---

[28] Così Ferraresi, *Retribuzione e sfruttamento del lavoro: quali criteri applicativi?,* in Ferraresi, Seminara (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro, cit.*, p. 334 ss. che rileva, altresì, "una certa superficialità" della giurisprudenza *ex* art. 603-*bis* c.p.: i giudici tendono a non esplicitare sulla base di quale contratto collettivo sia stata rilevata l'inadeguatezza della retribuzione; anche rilevando che "non può sempre presumersi che i trattamenti di miglior favore (…) siano contenuti nel contratto collettivo c.d. *leader".*

[29] Lo sostiene, condivisibilmente, Padovani, *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa,* in *GDir.,* 2016, p. 50; *contra,* argomentando apoditticamente, Stolfa, *La legge sul "caporalato", op. cit.,* p. 93.

[30] Nel lavoro domestico il livello di sfruttamento non penalmente rilevante è talmente elevato da innalzare la soglia dello sfruttamento penalmente rilevante, come emergerebbe in Cass. pen. sez. IV, 9 ottobre 2019, n. 49781: qui l'approccio sembra essere di 'minimizzazione' dell'illiceità tanto che il lavoro è definito "sostanzialmente domestico", così Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura,* in *LD,* 2021, p. 295 ss.

[31] In particolare Faleri, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento in agricoltura,* in *LD,* 2021, p. 261.

[32] Si vedano, *inter alia,* Bellavista, *Il lavoro sommerso,* Torino, Giappichelli, 2000; Esposito (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il* Jobs Act*,* Torino,

forte la necessità di aggiornare costantemente le consuete categorie. L'avvento di una norma incriminatrice di matrice penale, pur apprezzabile per il risvolto sanzionatorio che ha consentito di denominare e di punire determinate condotte, ha, però, stroncato il fiorire di spinte euristiche autonome; ha, paradossalmente, avviato un inseguimento quasi affannoso da parte dei giuslavoristi che, il più delle volte, si sono trovati a corto di argomenti nella difficoltà di presidiare un campo apparentemente non proprio.

Tra le qualificazioni del lavoro deturpato da fenomeni d'illegalità si annoverano, da tempo, il lavoro nero e il lavoro grigio, categorie ascrivibili rispettivamente all'evasione e all'elusione delle regole[33]; detti due concetti si individuano, qui, come validi a identificare le forme d'inosservanza che colpiscono la dimensione oggettiva dei rapporti di lavoro.

È vero, infatti, che sul piano della formalizzazione del rapporto, nella casistica ad essi riconducibile, si potrebbero individuare come mancanti – del tutto o in parte – elementi necessari al suo perfezionamento.

Detta classificazione è utile per affermare che il lavoro sfruttato non si esaurisce nella descrizione di uno scostamento meramente formale e oggettivo ma presenta un *quid pluris* che implica una *deminutio* soggettiva, con risvolti immediati sulla persona del lavoratore. In tali casi si verifica la riprovevole evenienza che "lo scandalo del non-lavoro" renda "attraente anche il lavoro più scandalosamente sfruttato", "rilegittimando le tradizionali asimmetrie che fanno del rapporto di lavoro un rapporto tra diseguali"[34].

Quella dello sfruttamento lavorativo si presenta, pertanto, come forma d'illegalità con caratteristiche autonome e distinte rispetto alle forme evasive ed elusive, con la capacità di contenerle ma, al contempo, di differenziarsi; è ben plausibile, in effetti, che un rapporto di lavoro sia regolare dal punto di vista della costituzione e della provvista contributiva ma integri una o più forme di degradazione della persona del lavoratore sul piano della sua dignità, giungendo a una reificazione dello stesso.

Rileva in parte, ai fini della presente trattazione, il fatto che la disciplina euro-unitaria della direttiva 2009/52/CE recante "norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare" escluda "dal suo *focus* i casi di sfruttamento veicolati da modalità formalmente legali di assunzione del lavoratore (…) circoscrivendo lo sfruttamento lavorativo solo al c.d. lavoro nero", tale circostanza ben si comprende alla luce dell'impostazione del legislatore europeo, incentrata

---

Giappichelli, 2017; Gottardi (a cura di), Legal frame work*: lavoro e legalità nella società dell'inclusione,* Torino, Giappichelli, 2016. Quanto ai fenomeni d'illegalità nella sicurezza sociale si veda Buoso, *Legalità e solidarietà nell'ordinamento dello Stato sociale,* Napoli, Jovene, 2017; D'Avino, *Emersione delle tutele del lavoro irregolare: una prospettiva comparata di sicurezza sociale,* Napoli, Satura editrice, 2018.

[33] Peruzzi, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea,* in *DLM,* 2015, p. 115.

[34] Romagnoli, *Il lavoro non è una merce ma il mercato del lavoro è una realtà,* in *DLM,* 2019, p. 21.

sul contrasto dell'immigrazione irregolare su un dato territorio; infatti lo straniero irregolare è necessariamente privo di contratto.

È vero, d'altra parte, che lo sfruttamento ben potrebbe configurarsi anche a fronte di modalità in parte formalmente legali di assunzione del lavoratore: la migrazione lavorativa – pur essendo ambito maggiormente a rischio[35] – non esaurisce la casistica inerente alla deplorevole forma d'illegalità in discorso.

Sul piano classificatorio si può, invero, sostenere che il lavoro sfruttato si caratterizzi per forme illegali differenziate: da quelle che rientrano nella tipicità penale (*ex* art. 600 o 603-*bis* c.p.) a quelle che non vi rientrano necessariamente ma che, comunque, si collocano in una sfera di illiceità che passa, tra le altre cose, dalla violazione di diritti fondamentali attraverso, a titolo esemplificativo, il distacco fraudolento o la fornitura illegale di manodopera[36]; chi scrive non ritiene di definire queste ultime 'meno gravi' per il sol fatto di non essere di rilevanza penale. Non si può, in altre parole, affermare che il lavoro sfruttato sia soltanto quello di rilevanza penale: ricerche come questa hanno lo scopo precipuo di fare emergere lo stato limbico di violazioni 'in cerca di tutela'; per la stessa logica, pare non esservi una soglia di accettabilità che distingua le une dalle altre. Là dove, invece, si parli di fenomeni deregolativi tali per cui sia lo stesso apparato regolativo ad abbassare l'aspettativa di legalità verso i datori di lavoro (un esempio è segnalato nel lavoro domestico di cura, cfr. § 1.2, ultimo par.), le difficoltà di riconoscimento e classificazione aumentano inesorabilmente.

Non vi sono dubbi: quella *to prevent exploitation*[37] è una delle principali sfide su cui si gioca, oggi, la legalità del lavoro.

L'elemento unificante e tipizzante lo sfruttamento sul quale s'intende concentrare maggiore attenzione in questo studio riguarda la contrarietà al bene giuridico della dignità ma anche, più nello specifico, ai beni della salute, dell'ambiente, della sicurezza, della libertà che sono i beni enunciati all'art. 41 co. 2 della nostra Carta costituzionale, in quanto limiti alla libertà economica privata. Lo sfruttamento di cui s'intende parlare ha a che fare, quindi, con pratiche illecite a carattere multiplo, idonee a degradare il lavoratore in quanto persona umana, indipendentemente dal suo *status*[38].

---

[35] Con una prospettiva d'inclusione strutturale del legame tra "vulnerabilità del migrante e paradigma protettivo del diritto del lavoro", si veda Calafà, *Immigrazione, lavoro e sicurezza in agricoltura,* in Calafà, Iavicoli, Persechino, (a cura di), *Lavoro* in*sicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori migranti in agricoltura,* Bologna, il Mulino, 2020, p. 96; registra il maggior "grado di esposizione dei lavoratori migranti ai fenomeni estremi e morbosi di sfruttamento lavorativo", Martelloni, *I destinatari della protezione tra realtà e possibilità,* in *Il lavoro come fondamento della democrazia,* in *QRGL,* 2025, n. 11/I, p. 160.

[36] Sul piano esemplificativo, vi fanno riferimento Borelli, Orlandini, *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene di appalto,* in *DLRI*, 2022, p. 119.

[37] Ranieri, *Dignità, lavoro e legalità o meglio legalità, lavoro, dignità,* in *VTDL,* 2020, p. 679.

[38] Mc Britton, *Contrattazione collettiva e contrasto al lavoro immigrato irregolare,* in Gottardi (a cura di), Legal Frame Work. *Lavoro e legalità nella società dell'inclusione, cit.*, p. 143 ss.

Ebbene, la compromissione soggettiva del lavoratore sposta, inevitabilmente, l'analisi su un piano che ha a che fare con i valori costituzionali fondativi della partecipazione della persona al rapporto contrattuale.

Tornare al centro del dettato costituzionale significa passare da una concettualizzazione di legalità meramente formale a una sostanziale e soggettiva che dovrebbe acquisire linfa vitale da una rinnovata "etica della responsabilità profondamente radicata nell'art. 2 della Costituzione, là dove l'*io* dei diritti inviolabili si coniuga con il *noi* dei doveri inderogabili"[39]; significa, inoltre, collocarsi in un processo di continua rigenerazione del diritto di fonte costituzionale "nella sua portata storica concreta, vincendo i vecchi postulati della sua positività formale"[40].

2.1. **Una provocazione per l'effettività costituzionale della dignità del lavoro**

Assumendo che "lo sfruttamento lavorativo non possa ritenersi esaurito dalla (e nella) fattispecie penale" di cui all'art. 603-*bis* c.p.[41], pare utile riflettere su come colmare le lacune legislative di matrice giuslavoristica mediante la leva giurisprudenziale, a partire dal dettato costituzionale.

Come è già stato evidenziato, caporalato e sfruttamento stanno assumendo "carattere sistemico", quali "elementi costitutivi di un modello produttivo (…) tipico di interi settori economici"[42] che agiscono in spregio al modello costituzionale basato sui principi di eguaglianza e solidarietà oltreché sul carattere 'relativo' della libertà d'iniziativa economica privata.

Nella Legge fondamentale, il riferimento letterale alla dignità si trova in tre articoli che, storicamente, fungono da pilastri del diritto del lavoro: 3 co. 1, 36 co. 1 e 41 co. 2 Cost. Condividendo la prospettiva di chi ha sostenuto che l'art. 3 Cost. rappresenta "la super-norma della convivenza (…), condizionante e finalizzante le altre norme"[43], i due articoli collocati nel titolo III della Costituzione, rubricato "Rapporti economici", rappresentano il 'modo' in cui l'attività economica, in generale, e la retribuzione, in particolare, devono esprimersi; dal pieno dispiegarsi dei loro contenuti precettivi si giocano le sorti dell'attuazione del modello costituzionale. È vero, infatti, che la fattispecie penale costituisce soltanto "una esplicitazione delle tutele già riconosciute per via costituzionale alla persona"[44]; peraltro, i requisiti da essa richiesti per integrare la fattispecie presentano una indeterminatezza tale da poter affermare – senza timore di smentita – che gli stessi non svolgono fino in fondo il ruolo che dovrebbe svolgere una disciplina di fonte

---

[39] Viscomi, *Rischio e sicurezza tra diligenza e* compliance*,* in De Simone, Novella (a cura di), *La regolazione del lavoro oltre il diritto del lavoro,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 211.

[40] Lipari, *Personalità e dignità nella giurisprudenza costituzionale,* in *RTDPC,* 2017, p. 848.

[41] Ranieri, *Minimi salariali e sfruttamento del lavoro,* in *LDE,* 2024, n. 3, p. 8.

[42] Sartori, *Lo sfruttamento dei lavoratori: tecniche di contrasto tra* old *e* new economy*,* in Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte,* Bergamo, Adapt University Press, 2024, p. 87.

[43] Predieri, *Pianificazione e Costituzione,* Milano, Edizioni di Comunità, 1963, p. 41 ss.

[44] Di Meo, *Gli indici di sfruttamento lavorativo nell'art. 603* bis *c.p.: una lettura giuslavoristica,* in *VTDL,* 2019, p. 297.

ordinaria: la discrezionalità giurisprudenziale finisce per essere molto ampia, soprattutto per le questioni cui si accennava in precedenza.

Guardando, allora, al testo costituzionale, si sa che l'art. 36 Cost., grazie a dottrina (prima) e giurisprudenza (poi), attribuisce "un diritto soggettivo perfetto alla giusta retribuzione"[45]: questa consente di assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza secondo i canoni della libertà e della dignità, permettendo alla persona di autodeterminarsi. La forza di detta enunciazione è tale da imporsi all'uso interpretativo delle corti in tutte le situazioni in cui, in concreto, la retribuzione sia esautorata di tale valore "abilitante" della libertà e della dignità.

D'altra parte, se è vero che l'art. 41 co. 2 Cost. indica "in via immediata come ordinare gli interessi in conflitto"[46], ci si chiede – nell'ideale comunanza valoriale con l'art. 36 Cost. – se siano maturi i tempi per confermare e ribadire, a livello giurisprudenziale, la precettività immediata del divieto di "arrecare danno" alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana; il limite dell'utilità sociale – che si presenta più vago e indeterminato – pare, al contrario, meno incline al riconoscimento di simil immediata operatività.

Se il problema vero è riuscire ad appianare il divario "tra diritti previsti e diritti fruibili"[47], l'art. 41 co. 2 Cost. rappresenta "una delle più importanti garanzie poste dalla Costituzione a favore dei lavoratori"[48].

È opportuno, infatti, notare che "le politiche regolative del lavoro non possono fare a meno (…) di dialogare e interagire con le regole dell'impresa"[49]: dalla delimitazione costituzionale del libero esercizio dell'attività economica s'individuano le coordinate essenziali di prevenzione del lavoro sfruttato; in tale chiave, l'art. 41 co. 2 Cost. rappresenta fulcro interpretativo indispensabile del libero svolgimento dell'attività d'impresa in modo legale.

Come noto, tale articolo, con la sua peculiare incisività, "consente al legislatore di apporre limiti ai poteri dell'imprenditore"[50]: questi ultimi, se esercitati in modo assoluto, collocherebbero l'attività d'impresa fuori dal perimetro costituzionale in termini di palese incompatibilità con lo stesso[51]. Per converso, il rispetto e la tutela dei beni giuridici della salute, dell'ambiente, della sicurezza, della

---

[45] Si veda, *inter alia*, Ponterio, *Il lavoro per un'esistenza libera e dignitosa: art. 36 Cost. e salario minimo legale,* in *QG,* 2019.

[46] In relazione all'ambiente ma, in modo "estensibile" anche al lavoro, si veda Speziale, *Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici,* in *DLRI,* 2023, p. 289, che riprende Morrone, *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale,* in *DLRI,* 2022, p. 513 ss.

[47] Lo mette in evidenza in modo molto lucido Zadra, *Processi di costruzione di conoscenza e prassi per un sistema multiagenzia nei territori,* in *LD,* 2025, p. 450.

[48] Smuraglia, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro,* Milano, Giuffrè, 1958, p. 58.

[49] Scarpelli, *Il contrasto al lavoro irregolare, tra sanzioni e regole di responsabilità,* in *RGL*, 2008, I, p. 80.

[50] Santoro Passarelli, *Principi, valori costituzionali e legislativi a tutela della dignità del lavoratore. Rapporto tra dignità del lavoro e libertà d'iniziativa economica,* in Zilio Grandi (a cura di), *La dignità "del" e "nel" lavoro,* Torino, Giappichelli, 2023, p. 13.

[51] C. F. Ferrajoli, *Il reato di sfruttamento del lavoro. Dal contrasto al caporalato all'attuazione della Costituzione,* in *Costituzionalismo.it,* 2023, p. 118.

libertà e della dignità umana consentirebbero di qualificare la libera intrapresa non solo come legale ma anche come sostenibile sul piano sociale e ambientale.

Al di là della valenza (in parte) provocatoria della proposta, il divieto posto dalla Costituzione è tutt'altro che ambiguo e, a chi scrive, pare punto di partenza di ogni riflessione in materia di sfruttamento, dato che si tratta di modalità d'esercizio distorto dell'attività economica e, di riflesso, di svilimento integrale del lavoro.

Nella dottrina costituzionalistica il tema, tra l'altro, non è nuovo: proprio con riguardo a tale articolo, è stato affermato che "indipendentemente da leggi che diano maggiore precisione o concretizzazione alle formule adottate dalla Costituzione lì dove essa stabilisce limiti, divieti o binari per lo svolgimento delle iniziative, i singoli siano tenuti a rispettare i limiti fissati dall'art. 41 co. 2 Cost." e "i giudici a decidere sul loro rispetto (…)"[52].

L'interrogativo su come conferire effettività ai limiti dell'attività economica di cui all'art. 41 co. 2 Cost. è urgente, quindi, soprattutto là dove l'azienda pratichi forme deteriori di lavoro a cui si assommi il dimostrato svilimento di più d'uno dei beni fondamentali in esso menzionati. È vero, infatti, che tali diritti possono essere letti, tradizionalmente, come limiti esterni dell'iniziativa economica ma anche, in positivo, come interni ossia qualificanti l'iniziativa economica di qualità; diversamente, nel lavoro sfruttato si verifica la loro radicale negazione: è il loro sacrificio congiunto a produrre un sacrificio della persona umana.

Ebbene, nell'attuale elencazione dei beni fondamentali s'individuano due matrici alle quali ricondurli: l'una relativa alla salubrità (salute, ambiente, sicurezza), l'altra alla socialità (libertà e dignità) del lavoro; nelle più severe pratiche di lavoro sfruttato la regressione colpisce entrambe le matrici, uscendo dal perimetro costituzionale. Si pensi, invero, alla sotto-retribuzione, alle condizioni di lavoro e alloggiative degradanti: lo svilimento cumulativo delle due suddette matrici muta il lavoro e lo rende altro da sé.

Tale prospettazione avalla, in termini lavoristici, la sistematicità della degradazione della persona umana che si verifica quando l'attività economica prevarica i valori costituzionalmente tutelati; il riconoscimento giudiziale e la sua praticabilità – in termini di precettività – richiede il riconoscimento del *quid pluris* della lesione soggettiva che, chiaramente, non sussisterebbe nel caso di violazioni marginali aventi carattere formale o esclusivamente cartolare.

Il conferimento di una precettività immediata all'art. 41 co. 2 Cost., chiaramente in affiancamento alle scarne norme lavoristiche invocabili di volta in volta, potrebbe, ciò nondimeno, presentare ostacoli attuativi a causa dei problemi che endemicamente contraddistinguono il lavoro sfruttato: tra questi, il difficile accesso alla giustizia dei lavoratori collocati in condizioni degradanti, fattore che potrebbe ridurre notevolmente l'impatto applicativo. D'altro canto, potrebbe risultare scarsamente praticabile il successivo recupero di una posizione di lavoro

---

[52] Cfr. Niro, *Art. 41,* in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione,* Torino, Utet, 2006, p. 853 che richiama Esposito, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione,* in *GC,* 1962, p. 33.

'ripulito' dallo sfruttamento, per la difficoltà a individuare il datore di lavoro obbligato: sovente, l'infiltrazione criminale favorisce la "sparizione" del datore di lavoro che si perde nella concatenazione delle *letterbox companies*.

Allargando lo sguardo, occorre osservare che "raramente" la Corte costituzionale ha, in generale, avuto "la possibilità di cimentarsi nella esplicitazione del significato del rapporto tra dignità e lavoro"; essa ha mantenuto – nella gran parte dei casi – una certa "reticenza ad attribuire alla stessa una autonoma valenza giuridica"[53].

Nella giurisprudenza costituzionale, per trovare lumi interpretativi più definiti sul secondo comma dell'art. 41 Cost., occorre apprezzare alcune recenti pronunce in materia di sicurezza sul lavoro. La Corte – soprattutto nella sentenza n. 58/2018 sul noto caso Ilva – ha svolto importanti affermazioni sul rilievo interpretativo dell'art. 41, co. 2, Cost. e sulla necessaria pronta rimozione dei "fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori", affinché "l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti innanzi tutto alle esigenze basilari della persona". La condizione di garanzia e tutela della salute dei lavoratori è stata ritenuta, invero, "minima e indispensabile" per la coerenza dell'attività ai principi costituzionali: non qualcosa di opzionale e superfluo ma un requisito che non può mancare.

Non potendo, qui, attardarsi sulle non secondarie questioni attinenti ai possibili cortocircuiti interpretativi del bilanciamento tra ragioni dell'impresa e del lavoro – che aprirebbero un altro lungo capitolo[54] – vale la pena di sottolineare che, con la sentenza n. 105/2024, la Corte costituzionale è tornata sull'interpretazione dell'art. 41, co. 2, Cost. anche annoverando l'ambiente tra le "esigenze basilari della persona (delle persone oggi esistenti e di quelle che saranno)"[55]. Il giudice costituzionale non ha, di tal guisa, ignorato l'incidenza innovativa della riforma costituzionale operata dalla legge cost. 1/2022 in particolare in materia di lavoro salubre e sicuro, re-indirizzando l'attenzione sui beni giuridici fondamentali che lo stesso articolo mira a proteggere.

Le menzionate pronunce costituzionali valgano a tracciare la strada per il riconoscimento sempre più diretto e immediato delle "esigenze basilari" della persona che, nelle pratiche di sfruttamento, subiscono il più totale spregio; nonché, per le imprese, a favore di "una precisa assunzione di responsabilità", corrispondente all'adozione di "un modello di capitalismo sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale"[56].

---

[53] Laforgia, *La dignità sociale nel discorso giuslavoristico,* in *VTDL,* 2020, p. 599. L'Autrice evidenzia che i richiami agli articoli 3, 36 e 41 Cost., con riguardo alla dignità "solo occasionalmente hanno incrociato un più analitico ragionamento sulla dignità sociale", avendo "fatto di più la giurisprudenza pretorile sull'immediata precettività della norma sulla giusta retribuzione".

[54] Tra gli altri si veda Bavaro, *Diritto del lavoro e autorità del punto di vista materiale (per una critica della dottrina del bilanciamento),* in *RIDL,* 2019, p. 175 ss.

[55] Corte cost. n. 105/2024.

[56] Tullini, *Assetti organizzativi e responsabilità sociale dell'impresa,* in *LDE,* 2024, p. 10; ci si riferisce alle imprese che "interiorizzano il paradigma della sostenibilità" in contrapposizione a quelle in cui i rapporti di produzione capitalistici si basano sullo sfruttamento del lavoro, così:

Ciò significa, quindi, che la soglia che rende "non tollerabile"[57] lo sfruttamento non è indeterminata o indeterminabile: è quella della violazione sistemica delle "esigenze basilari" della persona sul piano della salubrità e socialità del lavoro, così come rappresentate dall'art. 41 co. 2, Cost.

3. La *due diligence* nell'interstizio che congiunge sfruttamento e sicurezza sul lavoro

Se l'attuale ordine delle tecniche di contrasto dello sfruttamento sembra essere invertito rispetto a quello fisiologicamente immaginabile – è vero, infatti, che "l'intervento del legislatore penale (…) dovrebbe costituire l'ultima risorsa cui attingere"[58] – sarebbe da auspicare un nuovo corso basato prevalentemente su prevenzione e promozione e, in questi termini, la comunanza di obiettivi con la sicurezza sul lavoro potrebbe svolgere un ruolo paradigmatico.

La teorizzazione che qualifica i beni giuridici di cui all'art. 41 co. 2 Cost. – come limiti interni alla libera iniziativa economica, quali "elementi costitutivi della stessa"[59] – depone, tra l'altro, a favore dell'assegnazione di maggiore spazio regolativo ai capisaldi della prevenzione delle illegalità e della promozione del lavoro di qualità, nel senso della costruzione 'autonoma' di un primo livello regolativo che, allo stato attuale, risulta deficitario.

Ebbene, con riguardo all'interstizio che congiunge sfruttamento e sicurezza sul lavoro, l'adozione "di politiche di *due diligence* del tipo *know your counterpart*" per evitare responsabilità per illeciti – quali sfruttamento sul lavoro, *forced labour* o violazioni di norme antinfortunistiche[60] – commessi da partner contrattuali integrati nella filiera potrebbe svolgere un ruolo chiave.

In particolare, si ricorderà che a seguito delle innovazioni introdotte dalla l. n. 199/2016, l'art. 603-*bis* c.p. ha fatto ingresso nel catalogo dei reati-presupposto di cui all'art. 25-*quinquies* del d.lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti: un canale di prevenzione del rischio-reato degno di nota anche per le interessanti interconnessioni con la sicurezza sul lavoro.

Caruso, Del Punta, Treu, *Manifesto. Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo 'oltre' il manifesto,* in *CSDLE «Massimo D'Antona»,* 2023, p. 59.

[57] Laforgia, *Esercizi sul sentimento del diritto: una giurista del lavoro al cospetto del lavoro povero e sfruttato. Per Satnam Singh,* in *giustiziainsieme.it*, 5 dicembre 2024.

[58] Sottolinea ancora una volta che "i principi di *ultima ratio* e di sussidiarietà rappresentano (…) criteri fondamentali non solo di garanzia ma anche di razionalità ed efficacia dell'intervento", Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro. La costruzione del 'tipo' tra istanze di determinatezza e obblighi sovranazionali di tutela,* Torino, Giappichelli, 2024, p. 531.

[59] In questi termini Tomassetti, *Libera iniziativa economica e diritto alla salute,* in Bonardi (a cura di), *Carlo Smuraglia. La vita e le opere,* Milano University Press, 2024, p. 270, riprendendo alcuni studi di Carlo Smuraglia tra cui Smuraglia, *La tutela della salute del lavoratore tra principi costituzionali, norme vigenti e prospettive di riforma,* in *RIDL,* 1988, p. 414. In tal senso Lazzari, Pascucci, *La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all'azienda. Profili giuridici,* in *DSL,* 2023, p. 44.

[60] Così Mongillo, *Ai confini della responsabilità* ex *d.lgs. n. 231/2001: la sfida della* compliance *penale negli enti imprenditoriali di piccole dimensioni,* in *Legislazione penale,* 5 luglio 2023, p. 27.

È vero, infatti, che la prevenzione del reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. "si candida a rappresentare il vero punto di convergenza tra MOG *ex* art. 30 d.lgs. n. 81/2008 e MOGC *ex* art. 6 d.lgs. n. 231/2001" (MOGC sta per modello di organizzazione e gestione anti-caporalato) promuovendo una sollecitazione indiretta ai datori di lavoro "a muoversi (…) nella logica dei modelli integrati"[61]; in tal senso, l'adozione del modello *ex* d.lgs. 81/2008 può svolgere una funzione di consolidamento della prevenzione del reato di caporalato, nella direzione di una sempre maggiore effettività e stabilità della garanzia, anche in giudizio.

Benché i modelli di organizzazione e gestione – alimentati dalla sempre più pervasiva standardizzazione tecnica – presentino significativi *deficit* di democraticità in particolare in termini di partecipazione dei lavoratori[62], si presentano tuttavia come strumenti di responsabilizzazione dei datori di lavoro che, difficilmente, potrebbero essere aprioristicamente dismessi.

Ove si facesse luogo alla opportuna integrazione della componente partecipativa al processo di auto-normazione dell'impresa[63], essi potrebbero rappresentare uno strumento decisivo d'innalzamento della complessiva *compliance*.

Le recenti inchieste giudiziarie sui *brand* di lusso nel settore della moda[64] – che hanno comportato l'applicazione di numerosi provvedimenti di amministrazione giudiziaria ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. 159/2011 (c.d. Codice antimafia) e non la contestazione del reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. – hanno fatto emergere sistemi perversi di esternalizzazione di attività produttive ad opifici cinesi operanti in totale spregio delle regole lavoristiche; al di là della scelta del tipo di contestazione di rilievo penalistico – che non è tra i propositi di questo contributo commentare[65] – è stato portato a galla, invero, un fenomeno di dispersione, lungo la catena produttiva, di ogni tipo di garanzia a favore dei lavoratori impiegati, anche inerente alla sicurezza sul lavoro. La contrazione del costo del lavoro attraverso un intenso *dumping sociale* fatto, nei suddetti opifici, della mancata consegna dei Dpi, della mancata nomina del medico competente, della mancata redazione del Dvr nonché, tra le altre cose, della rimozione dai macchinari dei dispositivi di si-

---

[61] Campanella, *Responsabilità degli enti e 'caporalato': la prospettiva giuslavoristica,* in Pinardi (a cura di), *Responsabilità degli enti e tutela del lavoratore,* Modena, Fondazione Marco Biagi, 2022, p. 43 ss.

[62] Tonelli, *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro. Un percorso di ricerca,* Napoli, Jovene, 2025, p. 288 ss.

[63] Non certo soltanto in termini di 'monetizzazione della rappresentanza' come evidenzia Lo Faro, *L'altra extra-statualità del lavoro: alla scoperta della standardizzazione,* in Tonelli, *op. cit.*, p. XX.

[64] Si vedano, tra le altre, Trib. Milano 15 gennaio 2024, 16 gennaio 2024, 6 giugno 2024 in *www.giurisprudenzapenale.it.*

[65] Torna, tra le righe, a invocare la sanzione penale (in luogo delle misure di prevenzione): Bin, *L'azienda che sfrutta a sua insaputa: il paradosso dell'amministrazione giudiziaria,* in *RIDL,* 2024, II, p. 484 ss., affermando che "la strategia dovrebbe mutare, trasformando quella sinora impiegata in una sorta di 'ponte di passaggio'".

curezza[66] fa osservare come, a causa di tali contaminazioni patologiche, le attività produttive a capo della filiera sembrano praticare una virtù soltanto di facciata.

La contraddizione stridente andrebbe in scena mediante, da un lato, la celebrazione pubblica di valori come l'inclusione e, dall'altro, condizioni lavorative degradanti negli anelli più avanzati della catena produttiva[67], improntati a logiche di esclusiva massimizzazione del profitto.

Se, in tali situazioni, è stata rilevata "una generalizzata carenza di modelli organizzativi di cui al d.lgs. n. 231/2001 e/o di adeguati sistemi di controllo interno sull'affidabilità dei *business partners*"[68], è fondamentale sottolineare l'importanza che – là dove implementati – gli stessi non costituiscano soltanto vuoti strumenti di *social washing,* evenienza che i *deficit* partecipativi potrebbero favorire[69].

Come i modelli di organizzazione e gestione, i Protocolli di legalità sono finalizzati a costruire un "sistema condiviso di regole e controlli", giungendo a sovrapporsi o integrarsi con i modelli 231 e quanto dagli stessi richiesto in termini di codici etici, procedure di *due diligence,* tracciabilità dei rapporti di lavoro e organismi di vigilanza[70].

Sebbene non ancora oggetto di trasposizione nel nostro ordinamento, anche la Direttiva (UE) 2024/1760 sulla *due diligence* delle imprese ai fini della sostenibilità potrebbe promuovere un avanzamento interessante; quest'ultima, in effetti, prescrive gli obblighi di diligenza anche alle filiali e alle filiere attraverso cui le società di grandi dimensioni realizzano gli obiettivi economico-produttivi. Si tratta di una delle "innovazioni" più significative circa l'applicazione della *due diligence* dei diritti umani alle imprese delle *global supply chain*[71]. Al di là del potenziale impatto su scala globale, la necessità di dotarsi di piani di prevenzione e mitigazione dei rischi nonché l'obbligo di rispondere dei danni causati ai diritti umani e all'ambiente non solo dalla capofila ma anche dalle imprese terze potrebbe costituire un passo avanti non indifferente, anche in casi come quelli emersi nella filiera dell'alta moda[72]. Certo, come già è stato segnalato, occorrerà capire

---

[66] Barberio, *Ancora una mancata contestazione del reato di "caporalato" nelle esternalizzazioni dell'alta moda,* in *RGL – Giurisprudenza online,* 2024, p. 3.

[67] Freguglia, Social washing *e schiavitù moderna: il lato oscuro della corsa alla sostenibilità,* in *Riv. Corp. Govern.,* 2025, p. 195 ss.; Macrì, *Sostenibilità e moda: tra normative, azioni aziendali e sfide,* in *Riv. Corp. Govern.,* 2025, p. 83 ss.; in termini simili, con riguardo al problema di "tenere sotto controllo" i costi nella filiera agroalimentare: Canfora, Leccese, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare,* in *DLRI.*, 2022, p. 135 ss.

[68] Di Lello Finuoli, Fashion industry *e lavoro 'povero': l'amministrazione giudiziaria delle aziende di moda per la prevenzione del caporalato,* in *Sistema 231,* 2024, p. 25 ss.

[69] Di recente su aspetti partecipativi e sicurezza si veda Zoppoli, *Contrattazione, partecipazione e conflitto nella disciplina multilivello della sicurezza,* in *LD,* 2026, in corso di pubblicazione.

[70] Pisconti, *La prevenzione dello sfruttamento illecito dei lavoratori nei sistemi di esternalizzazioni aziendali tramite lo strumento del Protocollo per la legalità,* in *DSL,* 2025, p. 291; più in generale e con riguardo al settore agricolo, D'Onghia, de Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso,* in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»,* 2018, n. 352, p. 25 ss.

[71] Così Guarriello, Take Due Diligence Seriously*: commento alla direttiva 2024/1760,* in *DLRI,* 2024, p. 265 ss.

[72] V., in *questo volume*, Mattei, per una ricostruzione di questi casi.

se la centralità dell'impresa sia tale da risultare "svincolata dal ruolo dei soggetti pubblici o sindacali"[73], oppure se essa debba essere affiancata da questi ultimi, ricavando per essi uno spazio soddisfacente di controllo.

4. Percorsi interpretativi rinnovati, comunque a partire dalle garanzie costituzionali

Affinché si verifichi l'auspicato "cambiamento sociale" nel senso della piena libertà e dignità dei lavoratori e delle lavoratrici, risultano fondamentali, dunque, "percorsi di co-costruzione degli interventi di prevenzione"[74] in cui anche il conseguimento degli obiettivi di salubrità lavorativa è imprescindibile. Si tratta, ancora, di aprire ad "una epistemologia pluralistica" che si alimenti di "canali collaborativi di creazione e circolazione di conoscenze", anche "tra chi studia il fenomeno, chi lo norma, chi per mandato è chiamato a rispondervi"[75].

Se è vero che la tradizionale riflessione sulla sicurezza sul lavoro verte su nuclei di disciplina di carattere teorico e organizzativo basati eminentemente sul testo del d.lgs. 81/2008, vale la pena evidenziare la necessità di vedere tale sezione dell'ordinamento lavoristico oltre l'isolamento ma in una dimensione più olistica, come parte degli studi dedicati al pieno riconoscimento della persona umana e, quindi, come piena protagonista delle analisi giuridiche in materia di sfruttamento. Lo spazio regolativo della c.d. *due diligence* potrebbe costituire un laboratorio interessante, allo stato attuale non particolarmente evoluto ma sicuramente promettente[76].

Gli studi casistici affrontati da progetti – come quello di cui questo contributo fa parte – diventano, allora, essenziali per illuminare le zone in ombra nonché per consolidare la risposta ordinamentale, soprattutto là dove integrati dalla riflessione sul sistema giuridico che trova ossigeno dai sempre vivi principi costituzionali.

Ebbene, Carlo Smuraglia sosteneva, in una prosa senza tempo, che l'art. 41 co. 2 Cost. "mostra con assoluta evidenza come" in esso "sia considerato ogni momento del rapporto imprenditore-lavoratore, coprendo la personalità di quest'ultimo con una garanzia che ne tocca tutti gli aspetti". Ha senso ancor oggi affermare che i limiti da questo posti "costituiscono (…) una garanzia di uguaglianza per i lavoratori e si inquadrano nell'ambito generale delle misure poste in essere per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che impediscono la libera

---

[73] Zoppoli, *Contrattazione, partecipazione e conflitto, op. cit.,* in corso di pubblicazione. Si riferisce, invece, a quelli menzionati come "adempimenti documentali" che finiscono "per diventare condizione sufficiente per escludere (…) responsabilità, senza poi investigare in concreto anche l'effettiva adeguatezza ed efficacia di queste misure per prevenire l'illecito o l'evento lesivo": Pallini, *Dalla* due diligence governance *alla* due diligence liability*: le conseguenze sistemiche nel rapporto tra impresa e lavoratori,* in *LDE,* 2024, p. 7.

[74] Calafà, Battistelli, *Prevenzione del caporalato e soggetti formali e informali dell'intermediazione della manodopera,* in Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una* road map *per la prevenzione,* Bologna, il Mulino, 2023, p. 110.

[75] Così Zadra, *Processi di costruzione, op. cit.,* p. 450 e p. 464.

[76] Cfr., in *questo volume*, il contributo di Mucciarelli.

esplicazione della personalità umana dei lavoratori e l'ulteriore ascesa delle forze del lavoro"[77].

Una volta individuata la stella polare della nostra legge fondamentale, i vuoti della disciplina legislativa ordinaria potrebbero essere colmati da un serio collegamento della disciplina di sfruttamento e caporalato "al sistema normativo di riferimento del contrasto al sommerso", "con disposizioni e tecniche che rispettino il senso della razionalità e della proporzionalità dell'attività di rilevazione, di ispezione, di contrasto, sanzionatoria, di emersione" e, chiaramente, della prevenzione dei diversificati fenomeni[78]; pare necessaria una presa di coscienza reale sulla necessità di un "raccordo integrato tra le varie componenti delle politiche del diritto deputate alla legalità del lavoro"[79].

In assenza di tutto ciò – preferendo non abbandonarsi allo sconforto del *Non ci resta che piangere* di Massimo Troisi e Roberto Benigni – quella di invocare la piena precettività dei limiti costituzionali dell'art. 41 co. 2 Cost. potrebbe diventare qualcosa di più di una mera provocazione.

---

[77] Riprende l'insegnamento di Carlo Smuraglia: Bellavista, *La dignità della persona che lavora. Ricordando Carlo Smuraglia,* in Bonardi (a cura di), *Carlo Smuraglia. La vita e le opere,* Milano, Milano University Press, 2024, p. 223.

[78] Faioli, *Caporalato e ispezioni,* in *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act,* a cura di Esposito, Torino, Giappichelli, 2017, p. 93 che già anni fa proponeva un Testo unico in materia di lavoro irregolare.

[79] Esposito, *Introduzione,* in Id. (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il* Jobs Act*,* Torino, Giappichelli, 2017, p. IX.

Le parti sociali e la disciplina del lavoro degli stranieri: il contributo della contrattazione collettiva

Rossella Ciavarella

Sommario: 1. Introduzione e delimitazione del campo di indagine. – 2. Il ruolo delle parti sociali nella *governance* del fenomeno migratorio. – 3. Contrattazione collettiva e lavoro migrante: una rassegna sistematica. – 4. Prime (brevi) osservazioni conclusive.

1. Introduzione e delimitazione del campo di indagine

L'ingresso regolare per motivi di lavoro si regge sul difficile equilibrio tra le esigenze di programmazione dei flussi migratori, le dinamiche del mercato del lavoro e la tutela dei diritti fondamentali delle persone migranti.

In particolare, appare sempre più evidente il divario tra il riconoscimento, ormai diffuso, della strutturale necessità di manodopera straniera regolare e la persistente adesione del legislatore a un modello di regolazione nel quale prevalgono le esigenze pubblicistiche di programmazione e controllo degli ingressi, con il risultato di comprimere la capacità del sistema di adeguarsi tempestivamente alle trasformazioni del mercato del lavoro. E invero, le politiche e le procedure che regolano l'ingresso e l'impiego dei lavoratori stranieri restano saldamente ancorate a meccanismi di natura amministrativa, scarsamente permeabili alle dinamiche reali del mercato del lavoro.

L'emersione di tali criticità suggerisce, pertanto, di spostare l'attenzione dal solo momento dell'ammissione dello straniero al complessivo sistema di governo delle migrazioni per lavoro. Quest'ultimo non si esaurisce nelle scelte del legislatore e dell'amministrazione, ma coinvolge una pluralità di soggetti chiamati, a diverso titolo, a concorrere alla regolazione del fenomeno. In tale prospettiva, particolare interesse riveste il ruolo delle parti sociali, sia perché partecipano, seppure con funzioni consultive, ai procedimenti di programmazione dei flussi, sia perché, attraverso la contrattazione collettiva, intervengono direttamente nella disciplina delle condizioni di lavoro e nell'elaborazione di misure volte a favorire l'inclusione dei lavoratori migranti.

Nonostante ciò, nella disamina dottrinale della disciplina del lavoro degli stranieri si tende frequentemente a dimenticare il ruolo della dimensione collettiva. Eppure, da un lato, le parti sociali sono formalmente coinvolte in funzioni consultive rilevanti nella programmazione e gestione dei flussi; dall'altro, negli ultimi anni, la contrattazione collettiva ha progressivamente assunto un ruolo più consapevole, introducendo nei contratti collettivi, sia di livello nazionale che decentrato, previsioni dirette a favorire l'inclusione sociale e lavorativa dei lavoratori migranti.

Poste tali premesse, nel presente contributo si intende indagare proprio il ruolo delle parti sociali nella *governance* del fenomeno migratorio, per poi, senza alcuna pretesa di esaustività, compiere una ricognizione dei contratti collettivi dei

settori produttivi nei quali vengono maggiormente impiegati lavoratori stranieri[1], con un *focus* particolare sui contratti nazionali. Alcuni contratti di comparti manifatturieri e di servizi sono stati selezionati proprio in ragione della presenza di clausole espressamente dedicate ai lavoratori stranieri, individuate mediante interrogazione dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi del CNEL. Va precisato che la ricognizione effettuata mira a ricostruire il repertorio delle tecniche negoziali disponibili e non la loro diffusione. Per i livelli decentrati l'esame è stato limitato ad alcuni contratti provinciali e regionali dell'agricoltura, dell'edilizia e del metalmeccanico-artigianato, a titolo esemplificativo.

Ciò, al fine di verificare se, e in che modo, il sistema di relazioni industriali italiano stia provando ad armonizzare le previsioni contrattuali con la mutata composizione demografica della manodopera, concorrendo a disciplinare l'inserimento lavorativo dei migranti nel mercato del lavoro.

2. Il ruolo delle parti sociali nella *governance* del fenomeno migratorio

Nell'ambito della *governance* del fenomeno migratorio, il coinvolgimento delle parti sociali si realizza prevalentemente attraverso funzioni consultive e, in misura più limitata, mediante compiti di attuazione delle politiche in materia di immigrazione e integrazione.

Originariamente, il Testo unico sull'immigrazione (d'ora in poi t.u.i.)[2] ha previsto il coinvolgimento diretto delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro nella definizione delle quote d'ingresso per lavoro. Successivamente, però, il d.l. 10 marzo 2023, n. 20[3], ha superato la necessità dell'adozione di un documento programmatico, affidando al Governo, per i trienni 2023-2025 e 2026-2028, il compito di stabilire le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per motivi di lavoro.

È stata superata la partecipazione diretta delle parti sociali alla definizione del documento programmatico; resta tuttavia previsto il confronto con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative

---

[1] La selezione ha riguardato i contratti collettivi nazionali dei settori a più elevata incidenza di occupazione straniera; secondo il XV Rapporto annuale sugli stranieri nel mercato del lavoro (*XV RAPPORTO ANNUALE. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia,* consultabile al *link*: *https://www.lavoro.gov.it/sites/default/files/temi-e-priorita%2C%20immigrazione/studi-e-statistiche/XV%20Rapporto%20MdL%20Stranieri%202025.pdf*), "nel 2024, nei servizi personali e collettivi il 30,9% degli occupati è straniero, segue l'agricoltura con il 20%; nella ristorazione e turismo e nelle costruzioni l'incidenza degli occupati stranieri è, rispettivamente, del 18,5% e del 16,9%". Per tale ragione, l'analisi ha riguardato i seguenti contratti di primo livello: CCNL Operai Agricoli e Florovivaisti (Codice CNEL A011); CCNL Tessili-Industria (Codice CNEL D028); CCNL Tessili-Artigianato (Codice CNEL V751); CCNL Edilizia-Industria (Codice CNEL F011); CCNL Lavoro Domestico (Codice CNEL H501); CCNL Turismo Confcommercio (Codice CNEL H05Z); CCNL Penne, matite e spazzole-industria (Codice CNEL D241); CCNL Servizi ausiliari Anpit-Cisal (Codice CNEL V719); CCNL Edili-artigianato (Codice CNEL F015); CCNL Agricoltura (operai) Federdat/Consil (Codice CNEL A00C); CCNL Commercio-Confcommercio (Codice CNEL H011); CCNL Forestali ed agrari (Codice CNEL A181).

[2] Art. 3.

[3] Convertito in l. 5 maggio 2023, n. 50.

ai fini dell'analisi dei fabbisogni del mercato del lavoro, mentre la consultazione formale sullo schema di decreto coinvolge il CNEL.

Nel t.u.i., alla partecipazione (ormai piuttosto sfumata) al processo di programmazione delle quote di ingresso per motivi di lavoro si affiancano molteplici strumenti di consultazione che prevedono il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e datoriali nei processi di formazione e di integrazione dei lavoratori migranti.

Un primo esempio significativo è costituito dai programmi di formazione pre-partenza nei paesi di origine, la cui realizzazione avviene sulla base dei fabbisogni manifestati dalle "associazioni di categoria del settore produttivo interessato"[4] e consente l'ingresso 'fuori quota' dei lavoratori che completino positivamente il percorso formativo.

Le parti sociali possono essere invitate, inoltre, alle riunioni del Comitato per il coordinamento e il monitoraggio delle politiche migratorie[5] e siedono nell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione[6], istituito presso il CNEL, con funzioni consultive e di monitoraggio dei processi locali di inclusione. Le parti collettive dovrebbero designare, poi, dei propri rappresentanti presso un altro organismo previsto dal t.u.i.[7], ma attualmente non operativo: si tratta della Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, istituita con la finalità di acquisire "osservazioni degli enti e delle associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati", migliorare il collegamento con i Consigli territoriali per l'immigrazione[8], nonché esaminare le "problematiche relative alla condizione degli stranieri immigrati".

Il quadro appena descritto va però misurato sul funzionamento effettivo degli organismi censiti, e non sulle sole competenze loro attribuite. La Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie non è stata più ricostituita dopo il d.p.c.m. del 9 novembre 2007: da quasi vent'anni, dunque, uno degli organismi nei quali le parti sociali dovrebbero designare propri rappresentanti risulta inattivo.

In realtà, le parti sociali non svolgono un ruolo consultivo esclusivamente in relazione alla gestione dei flussi migratori per motivi economici. Non a caso, nel Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno, istituito dal d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18[9], si prevede la possibilità della partecipazione delle parti sociali alla definizione del piano biennale per l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, che include misure in materia di in-

---

[4] Art. 23, co. 2-*bis*, t.u.i.

[5] Art. 2-*bis* t.u.i.

[6] L'organismo, la cui attuale composizione è stabilita dalla determinazione del Presidente del CNEL n. 14 del 13 dicembre 2023, è previsto "allo scopo di individuare, con la partecipazione dei cittadini stranieri, le iniziative idonee alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti e dei doveri dello straniero" dall'art. 42, co. 3, t.u.i.

[7] Art. 42, co. 4, t.u.i.

[8] In tal senso, l'art. 55, co. 2, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394, prevede che il Presidente della Consulta può invitare a partecipare ai lavori della Consulta i rappresentanti dei Consigli territoriali.

[9] Art. 1, co. 8.

contro tra domanda e offerta di lavoro, formazione linguistica, accesso all'alloggio e contrasto alla discriminazione. Tale collaborazione si esprime anche attraverso protocolli settoriali, come il Protocollo d'Intesa del 2022 per l'inserimento socio-lavorativo dei titolari di protezione internazionale nel settore edile[10], che prevede la promozione di percorsi formativi mirati, erogati dagli enti bilaterali, oltre che di opportunità lavorative in edilizia.

A ciò si aggiunga che le organizzazioni sindacali e datoriali sono parte attiva del Tavolo inter-istituzionale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato[11], contribuendo alla definizione e all'attuazione del Piano triennale 2020-2022, che contempla azioni specifiche a favore dei lavoratori migranti, particolarmente esposti a fenomeni di sfruttamento.

Le parti sociali partecipano, poi, alle Consulte regionali per gli stranieri[12], contribuendo alla predisposizione di piani d'azione per l'integrazione, la prevenzione dello sfruttamento e il coordinamento dei servizi territoriali. Peraltro, a livello comunale e provinciale, la loro presenza è prevista in genere anche nelle Consulte per gli stranieri, istituite a livello locale, e nei Consigli territoriali per l'immigrazione[13], incaricati di analizzare le esigenze del territorio e promuovere interventi operativi coordinati con la Direzione centrale per le politiche migratorie.

---

[10] Protocollo di intesa per favorire l'inserimento socio lavorativo di richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizioni di vulnerabilità, stipulato tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali – direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e ANCE, FeNEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL, il 16 maggio 2022.

[11] Il c.d. 'Tavolo caporalato' è stato istituito dall'art. 25-*quater* del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, come convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136, e le relative modalità organizzative e operative sono definite nel Decreto Interministeriale del 4 luglio 2019. Il Tavolo, inizialmente previsto per un triennio fino al mese di settembre 2022, è stato poi prorogato fino al 3 settembre 2025 con il Decreto interministeriale del 17 giugno 2022 – che ha altresì aggiornato il Decreto di organizzazione e funzionamento – e, infine, stabilizzato con l'art. 8, d.l. 3 ottobre 2025, n. 146, che lo ha reso un organismo permanente.

[12] A titolo esemplificativo, si veda la l. reg. Veneto 30 gennaio 1990, n. 9, che istituisce la Consulta Regionale per l'Immigrazione con il fine di facilitare l'integrazione dei cittadini extracomunitari residenti in Veneto e il dialogo con la comunità locale. La Consulta opera presso la Giunta regionale della Regione del Veneto sotto la direzione del Presidente, o Assessore delegato, ed è composta da rappresentanti delle organizzazioni che operano con continuità a favore dell'immigrazione e delle associazioni di immigrati extracomunitari iscritte al Registro Regionale, nonché da esponenti delle istituzioni, dei patronati, delle organizzazioni datoriali, imprenditoriali e dei lavoratori. In Sardegna, la Consulta è stata istituita dall'art. 10 della l. reg. 24 dicembre 1990, n. 46, ed è composta dall'Assessore regionale del Lavoro, che la presiede, da rappresentanti dei lavoratori extracomunitari designati dalle loro associazioni, da rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro più rappresentative in regione, da esperti in materia di immigrazione nominati dalla Giunta, da rappresentanti delle associazioni attive nell'assistenza all'emigrazione e all'immigrazione e da un funzionario dell'Assessorato del Lavoro. Per un'analisi compiuta della legislazione regionale e delle Consulte regionali per gli stranieri, v. Ferraiuolo, *Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2012, n. 1, p. 1 ss.

[13] Art. 3, co. 6, t.u.i., attuato dall'art. 57 del d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394.

Dunque, le organizzazioni sindacali (sia dei lavoratori sia datoriali), pur non detenendo un potere decisionale diretto nella determinazione delle politiche migratorie, assumono un ruolo di rilievo nella programmazione degli interventi e nella realizzazione di percorsi di integrazione socio-lavorativa, contribuendo alla definizione di politiche pubbliche coerenti con le esigenze reali del mercato del lavoro e della popolazione migrante. A tale processo partecipano anche le organizzazioni del terzo settore, tanto da poter parlare, come rilevato dall'OIL[14], di un modello italiano di *governance* delle migrazioni c.d. 'tripartito allargato', nel quale alle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro si affiancano attori del terzo settore con competenze specifiche in materia di migrazioni.

Infine, oltre a queste funzioni di carattere *lato sensu* politico, la partecipazione delle parti sociali al governo del fenomeno migratorio si concretizza sempre più spesso in adempimenti tipicamente burocratici, funzionali agli ingressi per motivi di lavoro. Si pensi, ad esempio, alla trasmissione delle domande relative ai flussi per motivi di lavoro subordinato e stagionale, ruolo tradizionalmente affidato alle organizzazioni sindacali e datoriali per il tramite degli istituti di patronato.

Più di recente, a partire dal 2022, alle sole organizzazioni datoriali[15] è riservato un canale privilegiato per la presentazione delle domande di lavoro stagionale ed è concessa la possibilità di trasmettere le domande di nulla osta senza una preventiva asseverazione[16]. Infine, negli ultimi due interventi normativi di riforma del sistema per gli ingressi per motivi di lavoro[17] le associazioni datoriali (unitamente alle agenzie per il lavoro) sono state abilitate a presentare le istanze extra-quote riservate ai lavoratori impiegati nell'assistenza familiare e socio-sanitaria.

3. Contrattazione collettiva e lavoro migrante: una rassegna sistematica

Passando ad esaminare il ruolo delle parti sociali sul versante delle tutele fornite ai lavoratori migranti all'interno del rapporto di lavoro, occorre guardare alle previsioni contrattuali destinate specificamente a tale tipologia di lavoratori, sottolineando sin d'ora che queste clausole contrattuali non assolvono a una funzione meramente solidaristica o assistenziale. Esse costituiscono anche strumenti di prevenzione delle condizioni di vulnerabilità che più frequentemente espongono la manodopera straniera a fenomeni di sfruttamento lavorativo, irregolarità occu-

---

[14] OIL, *Le relazioni industriali sulle migrazioni per lavoro. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, Roma, Ufficio internazionale del lavoro, 2023, consultabile al *link*: *https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-06/relazioni_industriali_migrazioni.pdf*.

[15] Per un approfondimento, v. Abbasciano, *Procedure di ingresso per lavoro stagionale: riforme, limiti e il ruolo (fin troppo privilegiato) delle organizzazioni datoriali di categoria*, in *ADiM Blog*, novembre 2025.

[16] La procedura di asseverazione era stata prevista in via transitoria per gli anni 2021 e 2022 dal d.l. 21 giugno 2022, n. 73, convertito in l. 4 agosto 2022, n. 122, e poi estesa al 2023 dal decreto 'milleproroghe' (art. 9, co. 2, d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito in l. 24 febbraio 2023, n. 14). Sul tema, si rinvia a de Martino, D'Onghia, *L'ennesimo decreto legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva*, in *DIC*, 2025, n. 1, p. 3 ss.

[17] Art. 2, d.l. 11 ottobre 2024, n. 145 e art. 5, d.l. 146/2025.

pazionale e *dumping* sociale. Sotto questo profilo, la contrattazione collettiva, pur senza poter incidere direttamente sulla disciplina degli ingressi o del soggiorno, come si ribadirà più innanzi, contribuisce a rafforzare le condizioni di effettiva inclusione nel mercato del lavoro, intervenendo su alcuni dei fattori che alimentano il rischio di sfruttamento.

La contrattazione collettiva è considerata in dottrina una modalità attraverso cui le forze sociali governano congiuntamente le problematiche economiche e legate al lavoro, incidendo sull'evoluzione dell'intero ordinamento giuridico, anche oltre la mera disciplina dei singoli rapporti di lavoro tra soggetti privati[18]. Secondo la tradizionale impostazione, il contratto collettivo, infatti, non è solamente uno strumento di tutela dei lavoratori subordinati, ma anche un sistema di norme che, ponendo le "regole del gioco"[19], disciplina il funzionamento del rapporto di lavoro e, al contempo, del mercato, attraverso misure che consentano di equilibrare interessi di forze sociali contrapposte e in conflitto[20].

In linea generale, i contratti collettivi si sforzano di costruire uno spazio regolativo autonomo rispetto alla disciplina eteronoma in materia di immigrazione, muovendosi su più versanti: promozione delle competenze linguistiche e formative, sostegno amministrativo e accesso al soggiorno regolare, agevolazioni per la mobilità tra Paese d'origine e Paese di lavoro, tutela dei diritti culturali e religiosi, sostegno all'integrazione, alla sicurezza e alle pari opportunità dei lavoratori migranti. Viene così a delinearsi un sistema contrattuale che, pur nella varietà delle singole categorie, si sforza di riconoscere i lavoratori stranieri come soggetti pienamente partecipi delle dinamiche produttive e portatori di esigenze specifiche che la contrattazione, più che il legislatore, è in grado di comprendere e di valorizzare.

Tutto questo emerge molto chiaramente esaminando direttamente (sia pure in via sommaria) alcuni contratti collettivi (di livello sia nazionale sia decentrato) relativi ai principali settori nei quali è maggiormente impiegata manodopera straniera, tra cui agricoltura, edilizia, turismo, servizi domestici, tessile e altri comparti manifatturieri. Va precisato, inoltre, che l'analisi che segue si concentra sul dato testuale delle previsioni contrattuali, senza poter verificare in questa sede il grado di effettiva attuazione delle stesse: mancano, infatti, dati sistematici sulla fruizione concreta di tali misure da parte dei lavoratori migranti, sicché l'analisi ha valore prevalentemente ricognitivo.

Un primo nucleo di interventi riguarda la formazione linguistica e l'accesso alla conoscenza, intesi come prerequisiti essenziali dell'inclusione socio-lavorativa. A questo proposito, va anzitutto menzionato il CCNL Operai Agricoli e

---

[18] Sul punto v. Tiraboschi, *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in *DRI*, 2022, n. 3, p. 792.

[19] Cfr. D'Addio, *La professionalità nella contrattazione collettiva*, in *Professionalità e studi*, 2018, n. 1-2, p. 2.

[20] Così Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 13. In generale, sulle funzioni del contratto collettivo nell'ordinamento giuridico e intersindacale, v. Garofalo, *Per una teoria giuridica del contratto collettivo. Qualche osservazione di metodo*, in *DLRI*, 2011, n. 4, p. 515 ss.

Florovivaisti[21], il quale consente ai lavoratori stranieri di utilizzare i permessi retribuiti per la frequenza di corsi di lingua italiana presso enti pubblici o accreditati, mentre alcuni contratti decentrati nel comparto agricolo[22] impegnano direttamente gli enti bilaterali a disciplinare l'erogazione di corsi di lingua italiana. Nel settore manifatturiero, invece, vale la pena richiamare il CCNL Tessili-Industria, il quale amplia fino a 200 le ore annue di permesso retribuito per corsi di alfabetizzazione e lingua italiana. Nella stessa direzione si muove il CCNL Penne, matite e spazzole (industria), che riconosce permessi retribuiti fino a 200 ore annue per la frequenza di corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana rivolti ai lavoratori stranieri[23], replicando lo schema già visto nel Tessili-Industria in un diverso comparto manifatturiero. Anche il settore artigiano ad alta specializzazione tecnica adotta strumenti simili: il CCNL Metalmeccanici-artigianato (orafi, argentieri, odontotecnici, restauro) della Regione Piemonte promuove, tramite Fondartigianato, corsi di formazione per l'integrazione dei lavoratori stranieri qualificati[24], a riprova di un'attenzione contrattuale alla componente straniera della forza lavoro che non si limita ai soli profili a bassa qualificazione. Analogamente, nel turismo, il CCNL Turismo Confcommercio[25] cerca di rispondere alla significativa presenza di lavoratori stranieri nel comparto e alla necessità di rafforzare le competenze linguistiche dei lavoratori (con evidenti ricadute anche sulla qualità del servizio), prevedendo piani formativi per l'apprendimento dell'italiano, finanziati tramite i fondi per la formazione continua, ma anche disponendo che venga realizzata una sintesi in più lingue del contratto collettivo, così da assicurare una conoscenza effettiva delle regole del rapporto di lavoro.

Un secondo ambito di interventi ha per oggetto la regolarità del soggiorno, elemento cruciale per garantire ai lavoratori immigrati un regolare permesso di soggiorno e, conseguentemente, la costruzione di veri percorsi di inclusione sociale[26]. Nel settore edilizio, il CCNL Edilizia-Industria[27] impone l'obbligo per i lavoratori stranieri di presentare la documentazione relativa alla richiesta o al rinnovo del permesso di soggiorno e affida a Formedil un ruolo strategico nella formazione all'estero come strumento di ingresso regolare nel settore[28]. Il più

---

[21] Per un commento degli artt. 38-40 sulla disciplina contrattuale dei permessi e dei congedi, si rinvia a Tullini, *Norme di organizzazione aziendale e del lavoro*, in Cecconi (a cura di), *CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti. Commento ragionato*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 118 ss.

[22] Cfr. art. 29 Contratto Provinciale di Lavoro per gli operai agricoli e florovivaisti della provincia di Foggia e dei Comuni di Margherita di Savoia, San Ferdinando di Puglia e Trinitapoli del 26 dicembre 2024.

[23] Art. 64.

[24] Art. 9.

[25] Art. 102.

[26] Così Morozzo della Rocca, *Politiche di inclusione sociale e contrasto all'irregolarità del soggiorno*, in Aa.Vv., *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 290: "Non sembra necessitare di particolare sforzo probatorio l'osservazione secondo la quale la regolarità del soggiorno costituisce una premessa fondamentale per qualsiasi percorso di inclusione sociale".

[27] Art. 41.

[28] Art. 14.

recente rinnovo del medesimo CCNL, sottoscritto in via definitiva nel marzo 2026, arricchisce questo impegno prevedendo che le parti si adoperino per sollecitare Ministeri, Prefetture ed enti locali affinché le procedure di ingresso riservate ai profili tecnici e alla manodopera specializzata siano rese "più snelle e celeri"[29], a riprova di una contrattazione che non si limita più a recepire passivamente la disciplina pubblicistica, ma prova a sollecitarne l'evoluzione. Nello stesso senso si muove, a livello territoriale, il recentissimo CCRL Edili (piccola industria) Confapi della regione Molise, che riconosce permessi retribuiti per il disbrigo delle pratiche di rilascio o rinnovo del titolo di soggiorno[30]. Nel turismo, gli enti bilaterali territoriali assumono invece funzioni dirette di supporto amministrativo: il CCNL[31] prevede la realizzazione di attività di assistenza nella gestione delle pratiche di rinnovo del permesso di soggiorno, riconoscendo che la complessità burocratica possa costituire una barriera sostanziale alla permanenza regolare nel territorio nazionale.

La contrattazione affronta poi il tema della mobilità transnazionale e della conciliazione tra lavoro in Italia e legami con il Paese d'origine, partendo dall'osservazione che un progetto migratorio può prevedere rientri periodici o necessità particolari che hanno bisogno di essere disciplinate. A questi fini, il CCNL Lavoro Domestico[32] ammette l'accumulo biennale delle ferie per consentire rientri temporanei non definitivi. Più articolate sono le soluzioni del CCNL Tessili-Artigianato, che contempla il cumulo di ferie e ROL[33] per i rientri nel Paese di origine, la possibilità di ricorrere a permessi non retribuiti se quelli retribuiti non fossero sufficienti e finanche la conservazione del posto di lavoro per i lavoratori extracomunitari chiamati a svolgere il servizio di leva nel proprio Stato, subordinatamente alla presentazione della relativa documentazione. Tali misure appaiono di particolare rilevanza, in quanto riflettono una concezione della forza lavoro immigrata non come presenza transitoria, ma quale componente stabile del mercato del lavoro di cui, tuttavia, vanno salvaguardate le relazioni giuridiche e familiari con il Paese di provenienza. In questa prospettiva, il già richiamato CCRL Edili (piccola industria) CONFAPI del Molise riconosce fino a trenta giorni di permesso non retribuito, da fruire in continuità con le ferie, per il rientro nel Paese di origine[34], mentre il CCNL Edili (artigianato) prevede aspettative non retribuite fino a una settimana l'anno, sempre in prosecuzione delle ferie da godere in continuità, per far fronte a eccezionali esigenze del lavoratore straniero[35]. Più complesso è, invece, il meccanismo introdotto dal CCNL Servizi ausiliari (ANPIT-CISAL), che consente un saldo ferie 'negativo/positivo' fino a 120 ore, pensato esplicitamente per permettere ai lavoratori, specialmente stranieri,

---

[29] Allegato 43. L'accordo di rinnovo definitivo è stato sottoscritto nel marzo 2026.

[30] Art. 10.

[31] Art. 103.

[32] Art. 17, co. 8.

[33] I ROL (Riduzione Oraria di Lavoro) sono permessi che i lavoratori possono utilizzare in aggiunta alle ferie annuali.

[34] Art. 10.

[35] Art. 85.

di fruire di un periodo di ferie unitario e prolungato[36]: una soluzione che rappresenta un'evoluzione della tecnica contrattuale rispetto al più semplice accumulo biennale previsto dal CCNL Lavoro Domestico.

Venendo ora al tema dell'integrazione sociale e lavorativa, al netto delle previsioni sulla formazione linguistica prima richiamate, i contratti collettivi si limitano, perlopiù, a mere dichiarazioni di intenti.

A tal proposito, il CCNL Turismo[37] impegna le parti contrattuali a promuovere l'integrazione e le pari opportunità tra lavoratori italiani e stranieri, prevedendo anche attività di studio, ricerca e interventi coordinati a diversi livelli contrattuali, sottolineando la necessità di un'azione congiunta tra parti sociali e pubbliche amministrazioni.

Nella prospettiva di favorire l'integrazione in Italia dei lavoratori stranieri, appare significativa, poi, la previsione contenuta nel CCNL Tessili-Artigianato, il quale auspica la formazione di "un proficuo clima aziendale orientato al rispetto delle specificità culturali e alla reciproca correttezza" e impegna le parti contrattuali a incontrarsi annualmente a livello regionale per monitorare l'occupazione extracomunitaria e seguire l'evoluzione della normativa europea e nazionale, riconoscendo che l'integrazione è un processo dinamico che va costantemente monitorato.

Non mancano, tuttavia, casi, sia pure isolati, in cui la contrattazione collettiva parrebbe oltrepassare il limite della mera enunciazione di principi. Si pensi al CCNL Turismo[38], il quale riconosce allo straniero che abbia esercitato il diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo determinato un "titolo di priorità per il rientro in Italia nell'anno successivo per ragioni di lavoro stagionale, ai sensi dell'art. 24, co. 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286". *Prima facie*, la norma contrattuale sembrerebbe prevedere un diritto incondizionato all'accesso prioritario in Italia, ma, invero, la portata della disposizione va necessariamente ridimensionata. Il CCNL non potrebbe mai intervenire legittimamente in una materia come quella dei flussi, governata da esigenze di carattere pubblicistico e, pertanto, la previsione negoziale non può che essere interpretata conformemente all'art. 24, co. 4, t.u.i., secondo cui il diritto di precedenza è ammesso a condizione che lo straniero abbia rispettato le condizioni indicate nel permesso di soggiorno e abbia lasciato il territorio nazionale alla scadenza del medesimo.

Come anticipato, un vuoto significativo riguarda l'ambito della tutela dei diritti culturali e religiosi, richiamato in apertura tra i terreni d'intervento della contrattazione ma raramente sviluppato in previsioni concrete, anche per mancanza di esperienza pregressa in tema. Peraltro, tale scarsità può essere riconducibile al fatto che la materia dei diritti culturali e religiosi trova già una copertura, sia pure generale, nella disciplina antidiscriminatoria e nei principi costituzionali di libertà religiosa, sicché le parti sociali potrebbero non avvertirla come uno spazio bisognoso di ulteriore intervento negoziale. Non è, comunque, escluso

---

[36] Art. 215.
[37] Art. 99.
[38] Art. 100.

che previsioni più puntuali possano rinvenirsi a livello aziendale o territoriale, ambito non mappato, in questa sede, trattandosi di una ricognizione condotta prevalentemente sui contratti di primo livello. Invero, tale lacuna è stata solo sommariamente colmata dal CCNL Agricoltura (operai) Federdat/Consil, che all'art. 80 disciplina le "politiche di integrazione socio-lavorativa", rimettendo ad accordi aziendali la definizione di regimi di flessibilità oraria e di fruizione di permessi e ferie per la partecipazione a culti, cerimonie e ricorrenze particolari, impegnando le parti a contrastare xenofobia e razzismo e stabilendo che il datore di lavoro possa rifiutare l'accordo solo per oggettive esigenze organizzative, mai per motivi di carattere personale o legati al credo religioso[39].

Infine, la contrattazione si è occupata anche di sicurezza sui luoghi di lavoro, anticipando un recente *trend* normativo[40]. E, infatti, sulla formazione in materia di sicurezza sul lavoro, è stato recentemente previsto che laddove "la formazione riguardi lavoratori immigrati, essa avviene previa verifica della comprensione e conoscenza della lingua veicolare utilizzata nel percorso formativo" e che "nei confronti dei lavoratori stranieri i corsi dovranno essere realizzati previa verifica della comprensione e conoscenza della lingua veicolare e con modalità che assicurino la comprensione dei contenuti del corso di formazione, quali, ad esempio, la presenza di un mediatore interculturale o di un traduttore".

Ebbene, i prodromi di tale previsione possono essere rinvenuti nel CCNL Edilizia-Industria[41], il quale evidenzia la necessità di contrastare gli infortuni sul lavoro in un settore caratterizzato da un'ampia presenza di manodopera straniera, e nei contratti decentrati, sempre del settore edile, che prevedono l'attivazione di percorsi formativi specificamente orientati all'approfondimento della normativa italiana in materia di sicurezza sul lavoro[42]. Un salto qualitativo in questa direzione è compiuto dal CCNL Edili (artigianato) del Veneto, che dà attuazione concreta a quanto sopra descritto, istituendo un contributo di 80 euro l'ora a carico di Formedil Artigianato Veneto per finanziare l'intervento di mediatori culturali o la traduzione simultanea nei corsi di sicurezza destinati ai lavoratori

---

[39] Art. 80.

[40] Il riferimento è all'accordo, ai sensi dell'art. 37, co. 2, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, finalizzato alla individuazione della durata e dei contenuti minimi dei percorsi formativi in materia di salute e sicurezza, di cui al medesimo d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (Accordo 17 aprile 2025, Rep. atti n. 59/CSR). In precedenza, la giurisprudenza aveva ritenuto non appropriata la formazione erogata a un lavoratore straniero in quanto concretizzatasi solo in due incontri di quindici minuti, sottolineando che sarebbe stato onere del datore "accertare se le 'procedure scritte' di movimentazione consegnate ai lavoratori fossero state comprese e recepite dagli stessi e in particolare da quelli stranieri" (cfr. Cass. pen., sez. IV, 1° ottobre 2013, n. 40605, in *olympus.uniurb.it*). Sul tema v. Di Carluccio, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, in *DSL*, 2017, n. 1, p. 45 ss.

[41] Allegato Y.

[42] Cfr. l'accordo per il rinnovo del contratto collettivo provinciale di lavoro per i dipendenti delle imprese edili ed affini della provincia dell'Aquila del 1° gennaio 2023; Accordo per il rinnovo del contratto collettivo provinciale di lavoro per i dipendenti delle imprese edili ed affini di Vercelli 29 novembre 2022.

stranieri, con la previsione di un apposito albo dei mediatori accreditati[43]. Nella stessa direzione, il CCNL Forestali ed agrari prevede che la formazione in materia di sicurezza sia erogata in più lingue in favore dei lavoratori stranieri[44].

Va tuttavia segnalato un dato che la ricognizione fa emergere con una certa nettezza: alcune fra le clausole più avanzate – il saldo ferie negativo/positivo del CCNL Servizi ausiliari, l'art. 80 del CCNL Agricoltura operai – non provengono dai contratti leader dei rispettivi settori, ma da testi sottoscritti da organizzazioni la cui rappresentatività è tutt'altro che pacifica. La circostanza suggerisce una lettura meno lineare del rapporto tra contrattazione e sfruttamento: l'innovatività della clausola non è indice della sua effettività, e nei medesimi comparti la proliferazione di contratti sottoscritti da soggetti scarsamente rappresentativi costituisce essa stessa un fattore di *dumping,* prima ancora che uno strumento per contrastarlo[45].

4. **Prime (brevi) osservazioni conclusive**

L'analisi svolta mostra come gli istituti contrattuali esaminati, pur eterogenei tra loro, siano accomunati da una medesima finalità: ridurre le condizioni di vulnerabilità giuridica e sociale che possono favorire l'insorgenza di fenomeni di sfruttamento lavorativo. L'accesso alla formazione linguistica, il sostegno nelle procedure amministrative, la tutela della sicurezza e il riconoscimento delle esigenze personali e culturali dei lavoratori stranieri rappresentano, infatti, strumenti che rafforzano la qualità dell'occupazione e contribuiscono, sia pure indirettamente, al contrasto del lavoro irregolare e del caporalato.

Tuttavia, la rapida panoramica sin qui svolta evidenzia che, nell'attuale quadro normativo, alle parti sociali, che pure conservano funzioni importanti, con diverse declinazioni, non sempre viene riconosciuto un ruolo di primo piano. Esse, infatti, non riescono a incidere sui nodi cruciali delle politiche migratorie, ancora saldamente ancorate a un'impostazione di carattere pubblicistico, scarsamente in grado di recepire le effettive esigenze del mercato del lavoro.

Lo stesso non può dirsi sul piano della contrattazione collettiva che, invece, sembra mostrare una maggiore dinamicità. Pur non potendo intervenire in materie riservate alla legge, essa dimostra di saper intercettare bisogni specifici dei lavoratori migranti e delle imprese. Criticamente, si può tuttavia rilevare come l'intervento dei contratti collettivi, pur interessando ormai un numero crescente di settori produttivi – dall'agricoltura all'edilizia, dal tessile al metalmeccanico-artigianato, dai servizi ausiliari al commercio – e pur avendo talvolta dato vita a meccanismi attuativi tutt'altro che simbolici, quali il finanziamento della mediazione linguistica nei corsi sulla sicurezza o le clausole concernenti la partecipazione a culti e ricorrenze religiose, continui a collocarsi prevalentemente sul versante delle condizioni di svolgimento del rapporto di lavoro, senza riuscire a incidere

---

[43] Art. 28.
[44] Art. 21, co. 7.
[45] Per un approfondimento si rinvia, in *questo volume*, a Di Noia.

sulle questioni strutturali che interessano la condizione giuridica e occupazionale dei lavoratori stranieri, a partire dal contrasto del lavoro irregolare, dai meccanismi di ingresso e regolarizzazione e dal raccordo tra fabbisogni occupazionali e programmazione dei flussi.

Questa circostanza non appare, tuttavia, imputabile tanto a una presunta inerzia delle parti sociali, quanto ai limiti entro i quali esse sono chiamate a operare. Le principali leve di governo del fenomeno migratorio restano, infatti, affidate al legislatore, sicché gli spazi riconosciuti all'autonomia collettiva risultano inevitabilmente circoscritti. La contrattazione può adattare la disciplina del rapporto di lavoro alle peculiarità della manodopera straniera e promuovere misure di inclusione nei luoghi di lavoro, ma difficilmente può intervenire sugli strumenti che condizionano l'accesso stesso al mercato del lavoro o la permanenza regolare del lavoratore sul territorio nazionale.

La difficoltà delle parti sociali di incidere sulle politiche dell'immigrazione può, peraltro, essere letta nel più ampio processo di trasformazione che ha interessato i sistemi di relazioni industriali negli ultimi decenni. In un contesto caratterizzato dalla centralizzazione delle principali scelte di politica economica e sociale e dal crescente ricorso a strumenti di regolazione unilaterale da parte del legislatore, le organizzazioni sindacali e datoriali sembrano progressivamente vedere ridimensionata la tradizionale funzione di co-governo del mercato del lavoro. Peraltro, il costante ridimensionamento di tale funzione sembra aver favorito una riconfigurazione del ruolo delle organizzazioni sindacali e datoriali, sempre più orientate all'erogazione di servizi di assistenza e consulenza agli associati, piuttosto che alla partecipazione diretta ai processi di definizione delle politiche pubbliche.

Sotto questo profilo, la disciplina dell'immigrazione costituisce un osservatorio particolarmente significativo. Essa evidenzia, infatti, come le parti sociali continuino a rappresentare un punto di riferimento imprescindibile nella gestione dei rapporti di lavoro e nell'individuazione di strumenti idonei a favorire l'inclusione dei lavoratori migranti nei contesti produttivi, ma conferma, al tempo stesso, la persistente difficoltà di attribuire loro un ruolo realmente incisivo nella definizione delle politiche migratorie. Ne deriva un sistema nel quale l'autonomia collettiva riesce a intervenire soprattutto sugli effetti del fenomeno migratorio all'interno del rapporto di lavoro – dimostrando di possedere una capacità di adattamento alle trasformazioni del mercato del lavoro certamente superiore a quella del legislatore – mentre le decisioni concernenti la sua regolazione complessiva restano prevalentemente appannaggio dei pubblici poteri.

Le osservazioni che precedono, più che chiudere il campo d'indagine, aprono a nuovi approfondimenti. Sarebbe, infatti, importante verificare, anche attraverso strumenti di analisi empirica, in che misura le previsioni contrattuali qui censite trovino effettiva applicazione nei luoghi di lavoro, e se analoghe soluzioni siano rinvenibili nei sistemi di relazioni industriali di altri paesi europei egualmente interessati da consistenti flussi di manodopera straniera. Su entrambi i fronti, il prosieguo della ricerca condotta nell'ambito del progetto PRIN potrebbe offrire un contributo significativo.

Certamente, ora, può evidenziarsi come il rafforzamento dell'autonomia collettiva possa rappresentare uno degli strumenti attraverso i quali prevenire lo sfruttamento lavorativo dei cittadini stranieri, a condizione però che le clausole inclusive siano contenute in contratti effettivamente applicati e sottoscritti da agenti negoziali dotati di rappresentatività: diversamente, la stessa moltiplicazione dei testi contrattuali rischia di produrre l'effetto opposto a quello perseguito. Una contrattazione collettiva inclusiva, capace di intercettare i bisogni specifici della manodopera migrante, contribuisce, infatti, non solo all'effettività dei diritti individuali, ma anche alla costruzione di un mercato del lavoro più trasparente, più equo e meno esposto ai fenomeni di irregolarità e *dumping* sociale.

Il rinvio legislativo ai contratti *leader* in funzione *anti-dumping*: origini, consolidamento e prospettive

Francesco Di Noia

> *"L'inferno dei viventi non è qualcosa che sarà; se ce n'è uno, è quello che è già qui, l'inferno che abitiamo tutti i giorni, che formiamo stando insieme. Due modi ci sono per non soffrirne. Il primo riesce facile a molti: accettare l'inferno e diventarne parte fino al punto di non vederlo più. Il secondo è rischioso ed esige attenzione e apprendimento continui: cercare e saper riconoscere chi e cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio."*
> (Calvino, *Le città invisibili*, Torino, Einaudi, 1972, p. 170)

Sommario: 1. Il rinvio legislativo ai contratti *leader*: premessa e delimitazione della riflessione. – 2. Origini storiche e ragioni politico-legislative della tecnica *anti-dumping*. – 3. L'evoluzione normativa: dalla tutela settoriale al criterio ordinatore generale. – 3.1. La disciplina degli appalti pubblici: dall'art. 36 St. lav. al Codice del 2023 sino al correttivo del 2024. – 4. Il modello costituzionale di cui all'art. 39 Cost., la sua mancata attuazione e la tecnica del rinvio. – 4.1. Il contratto *leader* come parametro esterno e la sua funzione para-regolativa. – 5. La sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025: consolidamento e nuove sfide. – 6. La legge delega n. 144/2025 e il rischio (scongiurato) di eterogenesi dei fini. – 7. Il d.l. n. 62/2026 e il consolidamento della contrattazione *leader*. – 7.1. Il salario giusto come attuazione dell'art. 36 Cost. *per relationem* al TEC del contratto *leader*. – 7.2. La struttura della norma di rinvio e le sue implicazioni sistematiche. – 7.3. Le ricadute sulla disciplina degli appalti e sull'attività ispettiva. – 8. Il nodo irrisolto: la misurazione della rappresentatività. – 8.1. Le iniziative delle parti sociali nel 2026: le "Proposte per un accordo unitario" sindacale e il Documento datoriale sulla misurazione della rappresentanza. – 8.2. La necessità di una legge sulla rappresentatività. – 9. Conclusioni: dalla legittimità all'effettività.

1. Il rinvio legislativo ai contratti *leader*: premessa e delimitazione della riflessione

Alcuni fenomeni giuridici si rivelano nella loro vera natura soltanto a posteriori, quando la stratificazione degli interventi normativi consente di cogliere, al di là della contingenza dei singoli provvedimenti, la logica sistemica che li attraversa.

La progressiva espansione della tecnica del rinvio legislativo ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (d'ora in poi, anche solo 'contratti/contrattazione *leader*'[1]) sembra inscriversi in questa categoria. Nata come risposta a problemi

[1] L'espressione 'contratti/contrattazione *leader*', com'è noto, non compare nel testo di alcuna disposizione normativa. Si tratta, piuttosto, di una formula di elaborazione dottrinale, ripresa in alcune pronunce giurisprudenziali e ormai diffusa nella comunicazione pubblica (anche istituzionale: si v., ad es., la Relazione illustrativa al d.lgs. n. 36/2023, c.d. nuovo Codice dei contratti pubblici),

settoriali – la determinazione della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, la tutela dei soci lavoratori di cooperative, la gestione della flessibilità nel mercato del lavoro, l'equo trattamento del personale impiegato negli appalti pubblici – si è trasformata, nel corso di un trentennio, in qualcosa di profondamente diverso: un criterio ordinatore del sistema di relazioni industriali, capace di esercitare una funzione regolativa che il legislatore ha esplicitato via via con maggiore consapevolezza.

La riflessione che segue intende dimostrare questa tesi, seguendone la traiettoria evolutiva attraverso i suoi momenti fondamentali: le origini storiche della tecnica delle clausole sociali di equo trattamento e del rinvio all'autonomia collettiva; la costruzione progressiva del criterio della rappresentatività comparata a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso; la sua estensione a settori sempre più ampi dell'ordinamento giuslavoristico; la legittimazione costituzionale esplicita offerta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 156/2025 (ma già anticipata un decennio prima dalla sentenza n. 51/2015); la parentesi della legge delega n. 144/2025 e il rischio di eterogenesi dei fini insito nel criterio dei "contratti collettivi maggiormente applicati"; il definitivo consolidamento del paradigma con il d.l. n. 62/2026 sul salario giusto; e, infine, il nodo sistematico che tale evoluzione porta inevitabilmente in primo piano: la misurazione della rappresentatività.

La tesi centrale si articola su un duplice piano. Sul piano descrittivo, si sostiene che il sistema dei rinvii legislativi alla contrattazione *leader* ha conosciuto uno sviluppo progressivo, il cui senso di marcia – pur tra rallentamenti, deviazioni e correzioni di rotta – è univoco: la contrattazione collettiva stipulata da soggetti genuinamente rappresentativi non è soltanto una delle possibili fonti di regolazione del rapporto di lavoro, ma è divenuta il parametro di riferimento per la determinazione di *standard* protettivi che il legislatore considera espressivi dell'equilibrio generale del sistema. Sul piano normativo, si sostiene che questo sviluppo, ormai costituzionalmente consolidato, pone una questione ineludibile: quanto più il legislatore affida alla contrattazione *leader* funzioni regolative decisive tanto più diventa urgente costruire meccanismi certi, trasparenti e verificabili per l'accertamento della rappresentatività dei soggetti collettivi cui l'ordinamento attribuisce tale ruolo. L'effettività e la tenuta futura della normativa *anti-dumping* dipendono, in ultima istanza, dalla soluzione di questo problema.

La riflessione sul rinvio legislativo ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative assume rilievo anche nella prospettiva del contrasto e della prevenzione dello sfruttamento lavorativo. Il *dumping* contrattuale non coincide, evidentemente, con lo sfruttamento, né l'applicazione di un contratto collettivo meno oneroso integra di per sé una situazione di abuso.

---

con cui si individua sinteticamente il contratto collettivo selezionato, in forza del rinvio legislativo, quale parametro di riferimento, anche in funzione della natura giuridica e delle dimensioni del datore di lavoro. La formula è, quindi, una convenzione linguistica utile a designare, in termini agili, l'esito selettivo del meccanismo di rinvio legislativo ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni dei prestatori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative utilizzato nel nostro ordinamento.

Tuttavia, la competizione fondata sulla compressione degli *standard* economici e normativi può contribuire a creare o aggravare condizioni di vulnerabilità, soprattutto nei settori caratterizzati da esternalizzazioni, appalti, frammentazione organizzativa e debolezza contrattuale della forza lavoro. In questa prospettiva, la selezione di un contratto collettivo qualificato quale parametro legale può essere letta anche come tecnica preventiva, volta a impedire che il pluralismo contrattuale si traduca in una concorrenza al ribasso sulle condizioni di lavoro.

L'analisi si colloca deliberatamente su un piano sistematico, che privilegia la ricostruzione delle logiche ordinamentali rispetto all'analisi dettagliata delle singole disposizioni. Essa prende le mosse da studi precedenti dedicati al rapporto tra rappresentatività e contratto collettivo e alla disciplina della retribuzione e dell'equo trattamento negli appalti pubblici[2], di cui si propone di aggiornare e sviluppare le acquisizioni alla luce degli sviluppi più recenti, in dialogo con la dottrina che ha dedicato attenzione al medesimo oggetto da angolature diverse, in particolare con alcune recenti riflessioni sia sul tema della rappresentatività datoriale e sindacale nella recente giurisprudenza di merito, sia sull'interpretazione tecnica dell'art. 7 del d.l. n. 62/2026, nonché sulla genesi degli accordi tra le parti sociali sulla misurazione della rappresentatività.

2. **Origini storiche e ragioni politico-legislative della tecnica *anti-dumping***

Per comprendere la logica profonda della tecnica del rinvio legislativo alla contrattazione *leader* è necessario risalire alle sue origini storiche, che affondano radici molto più lontane di quanto la letteratura giuslavoristica più recente tenda a riconoscere.

La preoccupazione di impedire che l'attività contrattuale pubblica – e, più in generale, la produzione di beni e servizi promossa o finanziata dallo Stato – alimentasse fenomeni di concorrenza al ribasso sui trattamenti lavorativi è, storicamente, il punto di partenza di un'antica 'tradizione' che attraversa l'intero "secolo del lavoro"[3] e giunge sino a noi.

Le prime manifestazioni di questa tradizione si rinvengono già alla fine dell'Ottocento, quando alcune amministrazioni pubbliche presero a inserire nei capitolati di appalto clausole che imponevano all'appaltatore il rispetto dei trattamenti in uso nella zona per lavorazioni analoghe. Si tratta di una tecnica primitiva, ma già riconoscibile nella sua logica essenziale: il soggetto pubblico, nella sua

---

[2] Il riferimento è ai miei *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Torino, Giappichelli, 2022; *La via negoziale per il (giusto) salario: ieri, oggi…e domani?*, in Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 9 ss.; *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni nel modello di tutela*, in *LPO*, 2023, n. 9-10, p. 611 ss. e *L'equo trattamento nei contratti pubblici: le più recenti evoluzioni della tecnica e le incognite connesse all'attuazione della legge delega sulla retribuzione*, in D'Onghia, Trimarchi, Di Noia (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, Bari, Cacucci, 2025, p. 313 ss., ai quali si rinvia anche per gli ulteriori approfondimenti bibliografici.

[3] L'espressione è mutuata da Accornero, *Era il secolo del lavoro*, Bologna, il Mulino, 2000.

veste di "Stato consumatore"[4], si fa garante indiretto dei trattamenti dei lavoratori impiegati nelle attività che promuove, assumendo come parametro di riferimento gli usi negoziali del mercato locale del lavoro. L'evoluzione successiva – dalla Convenzione OIL del 1949 sulle clausole di lavoro nei contratti pubblici[5] alla generalizzazione operata dall'art. 36 della legge n. 300 del 1970 – arricchisce questa logica di nuovi contenuti, ma non ne altera la struttura fondamentale: il rinvio a *standard* collettivi come antidoto alla concorrenza sleale sul costo del lavoro.

L'art. 36 dello Statuto dei lavoratori rappresenta, in questo percorso, un momento decisivo[6]. Con esso il legislatore ha generalizzato e reso strutturale il principio secondo cui i benefici accordati dallo Stato e i contratti di appalto di opere pubbliche devono contenere una clausola che obblighi il beneficiario o appaltatore ad applicare, nei confronti dei propri dipendenti, condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona. La formula adottata dall'art. 36 St. lav. è neutra rispetto all'identità dei soggetti stipulanti: essa fa riferimento ai "contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona", senza specificare quali tra i numerosi contratti di categoria eventualmente concorrenti debba essere preso a parametro. Tale formulazione, figlia del proprio tempo, diventerà, con il moltiplicarsi dei contratti collettivi, una fonte di crescente incertezza applicativa, alla quale il legislatore risponderà, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, con la costruzione del criterio della rappresentatività comparata.

Va tuttavia sottolineato che già nell'art. 36 St. lav. è implicita una scelta di fondo che orienterà la successiva evoluzione: il legislatore non tutela direttamente i lavoratori fissando per legge il livello minimo delle loro retribuzioni, ma lo fa in maniera "riflessiva"[7], attraverso l'ancoraggio delle loro condizioni a quelle previste dall'autonomia collettiva. La tecnica del rinvio – e non quella dell'intervento diretto – è, sin dall'inizio, l'elemento caratteristico del modello italiano di regolazione del lavoro negli appalti e, più in generale, del mercato del lavoro.

Il passaggio decisivo nella costruzione del criterio della rappresentatività comparata si compie tra la fine degli anni '80 e la metà degli anni '90 del secolo scorso, in un contesto di crescente frammentazione del sistema sindacale e di progressiva proliferazione di contratti collettivi concorrenti. Il legislatore si trovò

---

[4] Così Capotorto, *Lo Stato "consumatore" e la ricerca dei suoi principi*, in *Diritto amministrativo*, 2021, n. 1, p. 161 ss.

[5] Convenzione OIL n. 94 dell'8 giugno 1949 sulle clausole di lavoro nei contratti pubblici, ratificata dall'Italia con l. 2 agosto 1952, n. 1305. Sul punto v. Marinelli M., *Decentramento produttivo e tutela dei lavoratori*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 188 ss.

[6] Cfr. Mancini, *Art. 36*, in Ghezzi, Mancini, Montuschi, Romagnoli (a cura di), *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1972, p. 531 ss.; Bortone, *Art. 36*, in Giugni (a cura di), *Lo Statuto dei lavoratori*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 646 ss.; Tullini, *Finanziamenti pubblici alle imprese e "clausole sociali"*, in *RTDPC*, 1990, 33 e ss.; Bellavista, *La clausola sociale dell'art. 36 St. lav. e l'art. 2070 c.c.*, in *RIDL*, 1999, II, 462 e ss. Più di recente, v. Alvino, *Clausole sociali, appalti e disgregazione della contrattazione collettiva nel 50° anniversario dello Statuto dei lavoratori*, in *LDE*, 2020, n. 2.

[7] Il riferimento è a Teubner, *Il diritto come sistema autopoietico*, Milano, Giuffrè, 1996, spec. p. 39 ss.

di fronte a un problema pratico di notevole rilevanza: quale contratto assumere come parametro in presenza di una pluralità di contratti collettivi per la medesima categoria? La soluzione adottata rappresenta il fondamento giuridico-positivo dell'intero sistema che si svilupperà nei decenni successivi.

L'art. 1 del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito con modificazioni dalla l. n. 389/1989, stabilì che la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non potesse essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da contratti collettivi "stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale". La formula adottata – "più rappresentative" – riprende la terminologia già in uso nell'ordinamento e istituisce un nesso esplicito tra l'efficacia normativa del rinvio e la qualità rappresentativa dei soggetti stipulanti. Il contratto collettivo non vale in quanto contratto – e cioè in quanto espressione dell'autonomia privata collettiva destinata a vincolare solo i soggetti affiliati alle parti stipulanti – ma in quanto produzione di soggetti socialmente rilevanti, capaci di esprimere un giudizio affidabile sui trattamenti economici normali del settore[8].

Il passaggio dalla rappresentatività "maggiore" a quella "comparata" si compirà qualche anno più tardi con l'art. 2, comma 25, della l. 28 dicembre 1995, n. 549, che ha interpretato autenticamente il d.l. n. 338/1989 stabilendo che, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione imponibile dovesse essere quella stabilita dai contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro "comparativamente più rappresentative nella categoria"[9]. Il cambiamento lessicale – da "più rappresentative" a "comparativamente più rappresentative" – non è meramente stilistico. Esso segnala il passaggio da un giudizio assoluto di consistenza a un giudizio relazionale e competitivo: non si tratta di stabilire se un'organizzazione superi una soglia fissa di rappresentatività, ma di stabilire quali, tra le organizzazioni presenti in un determinato settore, siano le più rappresentative in termini comparativi[10]. La logica sottesa è quella di una selezione per competizione, coerente con il principio

---

[8] Sul punto v. almeno Santoro Passarelli G., *Istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale?* e Veneziani, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, entrambi in *DLRI*, 1989, rispettivamente p. 329 ss. e 373 ss.

[9] In realtà, come rilevato da Di Stasi, *Il potere sindacale nell'ordinamento (debole) del lavoro. Vicende e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 21 (nt. 102), un primo utilizzo di tale formula può essere rinvenuto nel d.P.R. 3 gennaio 1976, n. 32, con il differente scopo di selezionare i rappresentanti delle associazioni sindacali "più rappresentative della categoria" nella commissione ministeriale prevista dall'art. 3, co. 1, lett. d) e co. 4, l. 6 giugno 1974, n. 298, in materia di "Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada". Tale decreto, inoltre, si segnala in quanto all'art. 4, rubricato "Rappresentanti di associazioni nazionali nel comitato centrale", contempla un articolato meccanismo di selezione delle associazioni sindacali che, per alcuni aspetti e ovviamente a fini diversi, sembra riecheggiare quanto previsto dal Costituente nella seconda parte dell'art. 39 a proposito dei sindacati abilitati a stipulare contratti collettivi ad efficacia *erga omnes*.

[10] Sulla distinzione tra il vecchio criterio della 'maggiore rappresentatività' e il nuovo criterio della rappresentatività comparata, v. per tutti Campanella, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. p. 119 ss.

di libertà sindacale (art. 39, co. 1, Cost.): nessuna organizzazione è esclusa a priori dalla competizione, ma solo quelle che si impongono nella comparazione con le concorrenti accedono al privilegio – e alla responsabilità – di essere il soggetto il cui prodotto negoziale può essere assunto come parametro dall'ordinamento.

Questa intuizione normativa[11] – di portata sistemica ben superiore alla specifica questione previdenziale che ne era all'origine – costituisce il nucleo generativo dell'intera evoluzione successiva. Non è un caso che negli anni seguenti la formula della rappresentatività comparata sia stata adottata da una quantità crescente di disposizioni legislative in materie assai diverse, sino a diventare, nelle parole della Corte costituzionale, "il punto di riferimento dell'evoluzione normativa"[12].

Ma la logica profonda della tecnica del rinvio alla contrattazione *leader* non può essere compresa senza esaminare le ragioni sistematiche che ne hanno favorito la diffusione. Si tratta, in ultima analisi, di una soluzione tecnica che risponde a (e, prima ancora, si confronta con) un problema di bilanciamento costituzionale di rilevante complessità.

Il principio di libertà sindacale, sancito dall'art. 39, co. 1, Cost., garantisce a tutti la libertà di organizzarsi sindacalmente e ai sindacati la libertà di svolgere la loro attività, ivi compresa quella negoziale[13]. In un sistema fondato su questo principio, non è consentito al legislatore né imporre l'appartenenza a un determinato sindacato né, in linea di principio, privilegiare legislativamente i prodotti negoziali di alcuni soggetti a scapito di altri. Tuttavia, questo principio non opera in isolamento: esso deve bilanciarsi con la tutela del lavoro (artt. 35-36 Cost.), che richiede l'effettività degli *standard* protettivi, e con la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.)[14], che impone di non alterare ingiustificatamente le condizioni di concorrenza tra imprese.

È proprio questo bilanciamento che giustifica la tecnica selettiva del rinvio alla contrattazione qualificata[15]. Se il legislatore ammettesse che qualsiasi contratto collettivo, stipulato da qualsivoglia soggetto sindacale liberamente costituito, possa fungere da parametro per la determinazione dei livelli di tutela, si determinerebbero due conseguenze antitetiche rispetto alle finalità protettive. Per un verso, la protezione dei lavoratori sarebbe affidata a soggetti privi di reale rappresentati-

---

[11] Sul punto, tuttavia, v. il *caveat* di Giugni, *Intervento*, in *Autonomia collettiva e occupazione*, Atti del XII Congresso AIDLa.SS, Milano, 23-25 maggio 1997, Milano, Giuffrè, 1998, p. 241, il quale definiva la nuova formula "un'escogitazione linguistica intelligente e feconda, ma che apre il problema più che risolverlo".

[12] Corte cost. 30 ottobre 2025, n. 156, *§* 8.1.

[13] Per tutti, v. Giugni, *Art. 39*, in Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, *Rapporti economici*, tomo I, Bologna, Zanichelli, 1979, 257 ss.

[14] Su cui, da ultimo, cfr. Piglialarmi, *La scelta del contratto collettivo da applicare nell'impresa: dall'art. 39 all'art. 41 della Costituzione*, in *Libertà d'impresa e azione collettiva nell'ordinamento multilivello*, Atti delle Giornate di Studio AIDLaSS, Ancona – 29 e 30 maggio 2025, Milano, La Tribuna, 2026, p. 361 ss.

[15] In questi termini, con elaborazione sistematica del bilanciamento, Marazza, *Ordinare il sistema dei rinvii di legge a sindacati e/o contratti collettivi qualificati*, in *LDE*, 2026, n. 2, p. 4 ss. Un'analoga tecnica selettiva, volta questa volta a promuovere l'inclusione dei lavoratori migranti attraverso la contrattazione collettiva, è esaminata in *questo volume* da Ciavarella.

vità, il cui prodotto negoziale non esprime necessariamente un genuino incontro di volontà tra le parti interessate ma può riflettere accordi strumentali finalizzati a ridurre il costo del lavoro (i cosiddetti 'contratti pirata'). Per altro verso, le imprese che applicano i contratti stipulati dalle organizzazioni più rappresentative – e che, per ciò stesso, sostengono costi del lavoro più elevati – sarebbero esposte a una concorrenza sleale da parte di quelle che si avvalgono di contratti con *standard* inferiori, con effetti distorsivi sulla concorrenza che l'art. 41 Cost. non può tollerare.

La selezione dei soggetti collettivi abilitati a esercitare funzioni normative o a fornire i parametri per la determinazione degli *standard* minimi è dunque la risposta costituzionalmente necessaria a queste tensioni. Infatti, garantisce che l'autonomia collettiva svolga effettivamente la funzione anticoncorrenziale che le è propria[16], senza per questo escludere a priori dal sistema i soggetti minoritari o nuovi, ma semplicemente condizionando il riconoscimento di rilevanza normativa a un requisito di effettiva consistenza rappresentativa. È proprio in questo bilanciamento che trovano la loro giustificazione le molteplici norme di rinvio che popolano il diritto del lavoro italiano, le quali "si ergono a sistema e rappresentano il canale di dialogo tra l'ordinamento statuale e l'ordinamento intersindacale, il raccordo dinamico tra la legge e l'autonomia privata collettiva"[17].

3. L'evoluzione normativa: dalla tutela settoriale al criterio ordinatore generale

A partire dalla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, il criterio della rappresentatività comparata si è diffuso rapidamente attraverso una serie di interventi normativi settoriali che, pur motivati da specifiche esigenze regolatorie, hanno finito per costruire, per via incrementale, un 'sistema'. L'analisi di questi interventi rivela non soltanto la progressiva estensione della tecnica del rinvio, ma anche la sua crescente sofisticazione: il legislatore ha imparato a utilizzare lo strumento con maggiore precisione, affinando le formule linguistiche e adattando la struttura dei rinvii alle specificità dei diversi contesti applicativi.

Un primo ambito di consolidamento è quello del trattamento economico dei soci lavoratori di cooperative. L'art. 3 della l. 3 aprile 2001, n. 142, stabilisce che le cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine. La disposizione, nella sua linearità, riprende la logica dell'art. 36 St. lav., ma la combina con la specificità della figura del socio lavoratore, rispetto alla quale il rischio di strumentalizzazione della forma cooperativistica a fini di contenimento del costo del lavoro era particolarmente elevato. Il successivo art. 7, co. 4, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, ha poi precisato che, in caso di pluralità di contratti collettivi per la

---

[16] Sulla funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo come tratto fondante, v. Giugni, *La funzione giuridica del contratto collettivo*, in Aa.Vv., *Atti del III congresso di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 11 ss. (anche in Id., *Lavoro leggi contratti*, Bologna, il Mulino, 1989, p. 151 ss. e spec. p. 167).

[17] Marazza, *Ordinare il sistema dei rinvii*, *cit.*, p. 5.

medesima categoria, le cooperative applicano ai propri soci lavoratori trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni "comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria": la formula è ormai quella consolidata, e il nesso tra funzione *anti-dumping* e criterio della rappresentatività comparata è diventato esplicito.

Su questa disciplina la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi con la sentenza n. 51 del 2015, che ha fugato i dubbi di costituzionalità sollevati in relazione all'art. 39 Cost.[18]. Il ragionamento della Corte è di grande rilievo sistematico, come si vedrà più innanzi; qui è necessario anticipare che, nel precisare come il rinvio ai contratti *leader* non attribuisca a questi ultimi efficacia *erga omnes* ma li utilizzi come "parametro esterno di commisurazione" per la determinazione della proporzionalità e sufficienza del trattamento, la Corte ha fornito alla tecnica del rinvio una copertura costituzionale robusta e, al tempo stesso, ha chiarito i limiti entro cui essa può legittimamente operare. La dottrina più recente ha del resto sottolineato come la sentenza n. 51/2015, ben lungi dall'esaurire i propri effetti nella specifica questione delle cooperative, abbia fornito "un ulteriore argomento a favore della costituzionalità di normative che rinviano ai prodotti dell'autonomia collettiva", estensibile anche alle disposizioni – come l'art. 29, co. 1-*bis*, del d.lgs. n. 276/2003 e l'art. 16 del d.lgs. n. 117/2017[19] – che impongono non soltanto il trattamento economico ma anche quello normativo del contratto *leader*, in quanto anche in questa ipotesi il rinvio legislativo "non intende realizzare 'un recepimento normativo' di determinati accordi, ma li utilizza quale 'parametro esterno di commisurazione'"[20].

Un secondo ambito di consolidamento è quello del trattamento economico del personale dei vettori aerei e delle imprese operanti nel settore aereo, disciplinato dall'art. 203 del d.l. n. 34/2020 (c.d. decreto rilancio), che stabilisce che i trattamenti economici salariali del personale impiegato in questo settore devono essere non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano

---

[18] Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51, in *ADL*, 2015, 4-5, 928, con nota di Laforgia, *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un'altra occasione per la Corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*; in *RGL*, 2015, II, p. 493, con nota di Barbieri, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*; in *DRI*, 2015, III, p. 823, con nota di Schiuma, *Il trattamento economico del socio subordinato di cooperativa: la Corte costituzionale e il bilanciamento fra libertà sindacale e il principio di giusta ed equa retribuzione*. Sulla pronuncia v. anche Vallebona, *Giochi di parole sull'*erga omnes, in *MGL*, 2015, p. 490 ss. e Orlandini, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *LD*, 2018, n. 1, p. 7 ss.

[19] Sulla seconda disposizione, che rinvia ai contratti di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, v. per tutti Riccobono, *Diritto del lavoro e Terzo settore. Occupazione e* welfare *partenariale dopo il d.lgs. n. 117/2017*, Napoli, ESI, 2020, spec. p. 94 ss.

[20] Speziale, *La sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2015 sulla retribuzione dei soci lavoratori e la sua influenza sul diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2026, n. 1, p. 239, ove si segnala come il principio enucleato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51/2015 in relazione ai trattamenti economici possa essere utilizzato anche per quelli a contenuto normativo, con specifico riferimento all'art. 29, co. 1-*bis*, del d.lgs. n. 276/2003.

nazionale[21]. Il settore del trasporto aereo, caratterizzato da un sistema di relazioni industriali particolarmente complesso e da una forte pressione competitiva a livello europeo e internazionale[22], offre un caso emblematico di come la tecnica del rinvio alla contrattazione *leader* risponda non soltanto a esigenze di tutela del lavoro ma anche a istanze di regolazione della concorrenza su scala sovranazionale.

Il terzo e più recente ambito di consolidamento – e, per molti versi, quello di maggiore rilievo sistematico – è quello degli appalti privati[23]. L'art. 29, co. 1-*bis*, del d.lgs. n. 276/2003, introdotto dal d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (c.d. decreto PNRR) e poi riscritto in sede di conversione dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, dispone che al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto spetti un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale "stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto". La particolare rilevanza della disposizione emerge proprio nelle catene di appalto, nelle quali la frammentazione dell'organizzazione produttiva può tradursi in una frammentazione degli *standard* applicabili e in una pressione competitiva sul costo del lavoro[24]. In tali contesti, il rinvio alla contrattazione *leader* svolge una funzione che non è soltanto redistributiva e *anti-dumping*, ma anche preventiva rispetto ai fattori di vulnerabilizzazione del lavoro: riduce lo spazio entro il quale la compressione dei trattamenti economici e normativi può divenire una componente strutturale della competizione tra imprese.

Vale la pena segnalare che la versione originaria del decreto PNRR aveva adottato il diverso criterio del contratto "maggiormente applicato nel settore"[25]: la successiva correzione in sede di conversione parlamentare – ottenuta grazie alla convergenza delle parti sociali – rappresenta un episodio paradigmatico delle tensioni che attraversano il sistema e anticipa, in scala ridotta, la dinamica che si ripeterà con la l. n. 144/2025.

È proprio su questa disposizione, peraltro, che la giurisprudenza di merito più recente ha impresso una svolta di rilievo, che merita di essere segnalata già in questa sede perché anticipa un tema – quello dell'effettività processuale del rinvio

---

[21] Su cui v. Gragnoli, *La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aereo*, in *RIDT*, Special Issue, 2020, p. 483 ss.

[22] Campanella, Dazzi, Tufo, *The Italian civil aviation's Industrial Relations in the pandemic and post-pandemic ages*, in *IILLeJ*, 2026, 1, spec. p. 256 ss.

[23] Su cui cfr. Bellavista, *La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici e privati*, in D'Onghia, Trimarchi, Di Noia (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, *cit.*, p. 137 ss.; Alvino, *Il livello dei trattamenti negli appalti privati alla luce del nuovo art. 29, co. 1-bis, d.lgs. n. 276/2003*, in *DLM*, 2025, n. 1, p. 41 ss. e Bavaro, *Frammentazione organizzativa e* dumping *contrattuale: problemi e soluzioni nella catena degli appalti privati*, in *MGL*, 2025, n. 4, p. 660 ss.

[24] Cfr., in *questo volume*, il contributo di Mattei, per una ricostruzione empirica di questa dinamica nella filiera dell'alta moda.

[25] Sul punto v. Bellavista, *Che cosa è il «contratto collettivo maggiormente applicato»?*, in *RGL giurisprudenza online*, 2024, n. 3 e Riccobono, *Logistica e diritti dei lavoratori nelle catene del valore: prospettiva qualificatoria e recenti novità legislative*, in *VTDL*, 2024, 2, spec. p. 462 ss.

alla contrattazione *leader* – che sarà ripreso *infra* (*§* 7.3). Il Tribunale di Milano, con decreto del 4 dicembre 2025, ha infatti dichiarato antisindacale, ai sensi dell'art. 28 St. lav., la condotta di due società del settore della vigilanza privata che applicavano ai lavoratori impiegati in appalti e subappalti un CCNL diverso da quello *leader* del settore, in violazione del citato art. 29, co. 1-*bis*, riconoscendo al sindacato comparativamente più rappresentativo un "interesse diretto e proprio" alla corretta applicazione del contratto da esso stipulato nei confronti di tutti i lavoratori dell'appalto, non solo dei propri iscritti[26]. Sul piano teorico, questa soluzione recupera e rilancia, su un fondamento diverso, una risalente intuizione, che riteneva configurabile in capo al sindacato un interesse diretto e proprio – allora azionabile nella sola forma dell'intervento *ex* art. 105 c.p.c. in una controversia individuale già pendente – alla corretta applicazione anche della parte normativa del contratto collettivo[27]: una tesi rimasta priva di seguito nella giurisprudenza dell'epoca, che trova oggi, sia pure attraverso lo strumento autonomo dell'azione *ex* art. 28 St. lav. e sul diverso fondamento della rappresentatività, un inatteso riscontro applicativo.

Sulla stessa falsariga si sono mosse le decisioni del Tribunale di Campobasso del 15 luglio 2025 e del Tribunale di Trani del 10 marzo 2026 (queste ultime relative, non a un appalto, ma al recesso unilaterale dal CCNL *leader* delle telecomunicazioni in favore del meno oneroso CCNL BPO), che hanno ammesso, altresì, l'intervento adesivo dipendente *ex* art. 105, co. 2, c.p.c. dell'associazione datoriale firmataria del contratto *leader* (Asstel) a sostegno delle ragioni del sindacato ricorrente – configurando quella che è stata definita una inedita "alleanza sociale nel processo" tra le associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative[28]. Come è stato osservato, queste pronunce non si limitano a offrire tutela individuale al lavoratore sottoretribuito, ma attribuiscono al sindacato *leader* una legittimazione ad agire *iure proprio*, riconducibile non alla rappresentanza volontaria di stampo civilistico bensì alla nozione di rappresentatività, intesa come capacità dell'organizzazione di "interpretare gli interessi dei lavoratori più che di rappresentarli"[29] – una capacità che la dottrina tedesca, ripresa anche in ambito giuslavoristico italiano, riconduce alla distinzione tra rappresentanza di volontà (*Vertretung*) e rappresentanza di interessi (*Repräsentation*), quest'ulti-

---

[26] Trib. Milano decreto 4 dicembre 2025, in *BA*, 15 dicembre 2025, n. 44, su cui Razzolini, Dumping *contrattuale e azione in giudizio del sindacato comparativamente più rappresentativo in tre pronunce recenti*, in *DML*, 2026, n. 1, p. 97 ss.

[27] Romagnoli, *Le associazioni sindacali nel processo*, Milano, Giuffrè, 1969, in part. p. 113 ss.

[28] Trib. Campobasso decreto 15 luglio 2025 e decreto 16 luglio 2025; Trib. Trani 10 marzo 2026, n. 622, su cui Razzolini, Dumping *contrattuale e azione in giudizio*, *cit.*, p. 108, che discorre di "alleanza sociale nel processo tra associazioni sindacali e associazioni datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". Sull'importanza dell'intervento datoriale nella pronuncia del tribunale pugliese v. anche il commento di Vitaletti, *L'ingresso dell'associazione datoriale nel procedimento per la repressione della condotta antisindacale: fisiologia o paradosso?*, in corso di pubblicazione in *RIDL*.

[29] Razzolini, Dumping *contrattuale e azione in giudizio*, *cit.*, p. 115 (nt. 55), ove il richiamo, a Pitkin, ripreso da Cella, alla distinzione tra *acting for* e *standing for* nella rappresentanza sindacale.

ma propria del soggetto collettivo che agisce in nome e per conto proprio quale interprete autonomo di interessi altrui, senza bisogno di un mandato in senso tecnico-privatistico[30]. Ne discende un rafforzamento significativo dell'effettività del rinvio: la funzione para-regolativa della contrattazione *leader* non si esaurisce nell'attribuzione di un credito retributivo azionabile individualmente, ma si proietta in una tutela collettiva, sindacalmente offensiva, che amplifica ulteriormente l'impatto sistemico del paradigma qui ricostruito.

3.1. **La disciplina degli appalti pubblici: dall'art. 36 St. lav. al Codice del 2023 sino al correttivo del 2024**

La disciplina delle clausole sociali negli appalti pubblici costituisce, per densità normativa e per rilevanza pratica, il campo privilegiato di osservazione dell'evoluzione della tecnica del rinvio alla contrattazione *leader*. In quest'ambito, i cambiamenti intervenuti nell'ultimo ventennio sono stati profondi e rivelano con particolare chiarezza la traiettoria evolutiva del sistema[31].

L'art. 36 St. lav. aveva già stabilito, come si è detto, il principio dell'ancoraggio delle condizioni dei lavoratori negli appalti pubblici ai contratti collettivi di categoria e di zona. Tuttavia, il grado di specificità di quella previsione era modesto: mancavano indicazioni precise su quali contratti collettivi dovessero essere assunti come parametro in caso di pluralismo contrattuale, su come dovesse essere gestito il rapporto tra contratto indicato dalla stazione appaltante e contratto effettivamente applicato dall'operatore economico, e su quali meccanismi di verifica e controllo dovessero essere predisposti per garantire l'effettività della tutela.

Il d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) ha compiuto un significativo passo in avanti, introducendo disposizioni più dettagliate in materia di costo del lavoro e di clausole sociali, ma senza risolvere compiutamente la questione della selezione del contratto-parametro in un contesto di pluralismo contrattuale sempre più accentuato. In realtà, l'art. 30, co. 4, del d.lgs. n. 50/2016 già prevedeva che al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture fosse applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione risultasse strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto: un criterio, dunque, non dissimile – nella sua stessa formulazione testuale – da quello successivamente riproposto dall'art. 11, co. 1, del nuovo Codice. A risultare compromessa, sotto la vigenza della disciplina del 2016, non era pertanto la lettera della norma, quanto la sua concreta applicazione: la giurisprudenza amministrativa, infatti, si era andata attestando in maniera pressoché

---

[30] Sul punto v. Razzolini, Class action*: l'azione in giudizio del sindacato verso un cambio di paradigma*, in *RIDL*, 2023, 1, I, in part. p. 114 (nt. 13).

[31] Sul punto v. almeno Ghera, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *DRI*, 2001, n. 2, p. 133 ss. e i lavori monografici di Izzi, *Lavoro negli appalti e* dumping *salariale*, Torino, Giappichelli, 2018; Ratti, *Autonomia collettiva e tutela dell'occupazione*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2018; Pantano, *Le clausole sociali nell'ordinamento giuridico italiano*, Pisa, Pacini Giuridica, 2020 e Costa, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, Palermo, DEMS, 2025.

uniforme nel ritenere che la scelta del contratto collettivo da applicare rientrasse, in via generale, nelle prerogative organizzative dell'imprenditore e nella libertà negoziale delle parti, con il solo (e assai permeabile) limite della coerenza con l'oggetto dell'appalto, relegando così il criterio della rappresentatività comparata a parametro dal valore sostanzialmente recessivo. Anche le tabelle ministeriali del costo del lavoro, del resto, venivano lette dai giudici amministrativi come dotate di un valore meramente statistico-ricognitivo, e non già quale parametro inderogabile ai fini della selezione del contratto applicabile. Ne derivava, in definitiva, un sostanziale svuotamento di effettività della clausola di equo trattamento, che lasciava sopravvivere, sotto la copertura formale del dato legislativo, le pur avversate strategie di ribasso competitivo fondate sull'impiego di contratti collettivi c.d. pirata o comunque meno rappresentativi[32].

Con il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (nuovo Codice dei contratti pubblici) il legislatore ha operato una svolta significativa, non soltanto arricchendo il catalogo delle clausole sociali[33] ma ridisegnando in modo organico la disciplina dell'equo trattamento e, soprattutto, introducendo criteri precisi per la selezione del contratto-parametro in capo alle stazioni appaltanti. Secondo l'art. 11, co. 1, del nuovo Codice al personale impiegato negli appalti pubblici è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale "in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente". Il legislatore del 2023 ha dunque combinato due criteri – uno 'soggettivo', relativo alla rappresentatività comparata dei soggetti stipulanti, e uno 'oggettivo', relativo alla connessione tra il contratto e l'attività dell'appalto – per giungere all'individuazione del contratto di riferimento, ponendo in capo alle stazioni appaltanti la responsabilità di questa selezione.

A meno di un anno dall'entrata in vigore del nuovo Codice, il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. decreto correttivo) ha corretto e integrato la disciplina dell'equo trattamento, introducendo l'Allegato I.01 con criteri articolati per la selezione del contratto-parametro. Il decreto correttivo testimonia la difficoltà applicativa della norma originaria e la necessità di colmare le lacune emerse nella prima fase di applicazione; ma rivela anche, attraverso le vicende del suo *iter* di approvazione, alcune tensioni di fondo che attraversano il sistema.

Sul piano tecnico, il decreto correttivo ha introdotto una procedura articolata per la selezione del contratto di riferimento, basata su una doppia verifica: 1) 'oggettiva', fondata sulla corrispondenza tra il codice ATECO dell'attività oggetto dell'appalto e l'ambito di applicazione del contratto collettivo; 2) 'soggettiva', con l'individuazione dei contratti presi a riferimento dal Ministero del lavoro per la

---

[32] Sul punto, da ultimo, cfr. Scelsi, *Il cammino giurisprudenziale del principio di equivalenza delle tutele*, in *RGL*, 2026, 1, II, spec. p. 227.

[33] Su cui sia consentito il rinvio a Di Noia, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici*, *cit.*, p. 629 ss.

redazione delle tabelle del costo medio del lavoro, vale a dire quelli stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Ha altresì disciplinato i criteri per la valutazione dell'equivalenza delle tutele, individuando parametri retributivi e normativi specifici e introducendo una 'presunzione di equivalenza' per alcune categorie di contratti connessi alla dimensione e alla natura giuridica dell'operatore economico[34].

Sul piano politico, di notevole interesse è la vicenda degli artt. 4 e 5 dell'Allegato I.01 del testo approvato nel Consiglio dei ministri del 21 ottobre 2024, con i quali il Governo aveva tentato di introdurre criteri legislativi per la verifica della rappresentatività comparata – fondati su numero di lavoratori iscritti, numero di imprese associate, diffusione territoriale, numero di contratti collettivi sottoscritti e presenza nel CNEL. Il tentativo ha suscitato la pronta reazione delle organizzazioni di rappresentanza, che con una nota congiunta – firmata da ABI, ANIA, Confcommercio, Confcooperative, Confindustria e Legacoop – hanno espresso forti perplessità, inducendo il Governo a fare marcia indietro[35]. L'episodio è rivelatore della tensione strutturale sottesa al tema della misurazione della rappresentatività, sul quale le parti sociali rivendicano l'autoregolazione ma su cui faticano a produrre soluzioni efficaci e condivise, lasciando il sistema in una condizione di incertezza che alla lunga non è sostenibile.

Il decreto correttivo ha dunque confermato il criterio della rappresentatività comparata come cardine della disciplina, rinviando la soluzione del problema della sua misurazione alla dinamica delle relazioni industriali. Ma questa soluzione di compromesso – accettabile nel breve periodo – diventa sempre meno sostenibile nel momento in cui la funzione para-regolativa della contrattazione *leader* si espande ulteriormente, rendendo l'accertamento della rappresentatività una questione di diritto positivo e non più soltanto di prassi sindacale.

4. Il modello costituzionale di cui all'art. 39 Cost., la sua mancata attuazione e la tecnica del rinvio

Qualsiasi riflessione sulla legittimazione costituzionale della tecnica del rinvio alla contrattazione *leader* deve misurarsi con il dato di partenza che ne costituisce, al tempo stesso, presupposto e problema: l'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.[36] L'ordinamento italiano vive da quasi ottant'anni in una con-

---

[34] Sulla disciplina dell'equivalenza delle tutele nel decreto correttivo, v. Faioli, *Contrattazione collettiva "equivalente"*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 14, p. 210 ss.; Costa, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il d.lgs. n. 209 del 2024*, in *DML*, 2025, n. 1, p. 143 ss.; Ricci G., Santoro, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il "correttivo appalti"*, in *RGL*, 2025, n. 2, I, p. 435 ss.

[35] Cfr. la "Nota sui criteri di verifica del requisito della maggiore rappresentatività comparata" del 28 novembre 2024, a firma congiunta di ABI, ANIA, Confcommercio, Confcooperative, Confindustria, Legacoop, su cui v. Ricci M., *Le clausole sociali nei contratti pubblici: nuove questioni e vecchi problemi*, in D'Onghia, Trimarchi, Di Noia (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici*, *cit*., p. 354 e Piglialarmi, Tiraboschi, *Riforma codice appalti pubblici: una spallata alla tenuta del sistema di relazioni industriali*, in *BA*, 11 dicembre 2024, n. 7.

[36] Sul punto, per tutti, v. Carinci F., *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale: dal Tit. III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla Rappresentanza 10 gennaio 2014*,

dizione di permanente tensione tra un modello costituzionale che aveva immaginato un sistema di contrattazione collettiva ad efficacia generale fondato sulla registrazione dei sindacati e sulla loro struttura democratica interna, e una realtà nella quale quel modello non ha mai trovato attuazione legislativa, lasciando il sistema contrattuale interamente affidato all'autonomia delle parti sociali e privo di strumenti legali per la determinazione dell'efficacia soggettiva *erga omnes* dei contratti collettivi[37].

L'art. 39 Cost., nei suoi commi 2-4, aveva delineato un percorso preciso: la registrazione dei sindacati presso uffici pubblici, il riconoscimento della personalità giuridica alle organizzazioni registrate, la costituzione di rappresentanze unitarie proporzionali agli iscritti, e infine la possibilità per tali rappresentanze di stipulare contratti collettivi con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce. Si tratta di un modello che subordinava l'attribuzione di efficacia *erga omnes* al rispetto di condizioni di rappresentatività democraticamente verificate: la registrazione non era un atto formale ma il presupposto di una verifica pubblica dell'effettiva consistenza organizzativa e della democraticità del soggetto sindacale[38].

Questo modello è rimasto "forse la più costituzionale delle inattuazioni della Costituzione"[39]. Le ragioni dell'inattuazione sono ben note e non occorre qui ripercorrerle in dettaglio: il timore di una cristallizzazione legislativa degli equilibri di potere tra le confederazioni storiche in un momento in cui essi erano in piena evoluzione; la preferenza delle stesse organizzazioni sindacali per un sistema di autoregolazione che preservasse la loro libertà di manovra; le difficoltà tecniche connesse alla definizione delle 'categorie' entro cui misurare la rappresentatività. Ciò che rileva, ai fini della presente analisi, è la conseguenza sistematica di questa inattuazione: l'ordinamento italiano si è trovato a dover gestire la funzione regolatoria del contratto collettivo senza poter fare affidamento su un meccanismo legale di determinazione della sua efficacia soggettiva, e ha quindi dovuto elaborare soluzioni surrogatorie per garantire che i contratti collettivi svolgessero effettivamente la funzione che la Costituzione aveva loro assegnato[40].

Su questo terreno si è mosso, autorevolmente, un filone dottrinale che ha proposto di superare in radice la spiegazione privatistica dell'efficacia del contratto collettivo, denunciandone la natura di *fictio iuris*. Secondo questa impostazio-

---

in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2014, n. 205.

[37] Cfr. Gaeta, *Nascita, infanzia e prima adolescenza dell'art. 39 della Costituzione*, in *Labor*, 2017, n. 2, p. 142, oltre alla classica prolusione bolognese di Mancini, *Libertà sindacale e contratto collettivo* erga omnes, in *RTDPC*, 1963, p. 570 ss. (anche in Id., *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, il Mulino, 1976, p. 133 ss.).

[38] Sul modello costituzionale e le ragioni della sua mancata attuazione, v. per tutti Cella, Treu, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 19-20.

[39] Gaeta, *Nascita, infanzia e prima adolescenza*, *cit.*, p. 142.

[40] Sul punto v. Treu, *Il sindacato fuori dalla Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in Jus, 1975, p. 199 ss. e, più di recente, Varesi, *Pluralismo e rappresentatività sindacale cinquant'anni dopo lo Statuto dei lavoratori*, in Aa.Vv., *Libertà e attività sindacale dopo i cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Pisa-Lucca 5-6 maggio 2021, Piacenza, La Tribuna, 2021, 15 ss. (spec. p. 40).

ne, la teoria del mandato con rappresentanza – elaborata da Francesco Santoro Passarelli e recepita dalla giurisprudenza di legittimità per giustificare l'incorporazione (anche *in peius*) del contratto collettivo nel contratto individuale – non troverebbe alcun reale fondamento negli statuti delle organizzazioni sindacali, i quali si limitano a descrivere l'organizzazione interna dell'associazione e la sua missione politica, senza mai contemplare una delega alla stipulazione di contratti collettivi con valore legale[41]. Da qui la proposta di distinguere nettamente la 'rappresentanza', che attiene agli effetti privatistici della contrattazione e resta ancorata a un rapporto in ultima analisi fittizio, dalla 'rappresentatività', di connotazione politico-istituzionale, che meglio esprime la reale ragion d'essere del contratto collettivo quale prodotto di un'attività intrinsecamente politica prima ancora che negoziale. Su questa base il contratto collettivo di diritto comune viene qualificato non come fonte negoziale in senso civilistico, ma come 'fonte-fatto': la sua vincolatività nei confronti del rapporto individuale non deriverebbe da un mandato rappresentativo mai realmente conferito, bensì da un rinvio – esplicito o implicito – che le parti del contratto individuale operano al contratto collettivo dotato di effettività, cioè in concreto applicato[42]. Ai fini della presente ricostruzione, è significativo che tale impostazione utilizzi anch'essa la categoria del 'rinvio' come chiave di volta per spiegare l'efficacia del contratto collettivo al di là dei suoi confini associativi: un rinvio, questa volta, operato dalle parti del rapporto individuale piuttosto che dal legislatore, ma strutturalmente affine – quanto alla funzione di superare i limiti dell'efficacia soggettiva privatistica – al rinvio legislativo alla contrattazione *leader* che costituisce l'oggetto specifico del presente lavoro. Le due tecniche di rinvio, pur operando su piani distinti (l'una nei rapporti tra legge e contratto collettivo, l'altra nei rapporti tra contratto collettivo e contratto individuale), convergono nel segnalare come l'intero sistema italiano di relazioni industriali, in assenza di attuazione dell'art. 39, co. 2-4, Cost., abbia dovuto affidarsi a meccanismi indiretti di giuridificazione dell'autonomia collettiva[43], di cui il rinvio, in una pluralità di espressioni e configurazioni, rappresenta il comune denominatore.

La tecnica del rinvio alla contrattazione *leader* costituisce la principale – e, nel tempo, la più pervasiva – di queste soluzioni surrogatorie. Essa non attribuisce ai contratti *leader* efficacia *erga omnes* in senso tecnico (che sarebbe in contrasto con l'art. 39 Cost., *sic*!) ma produce un effetto giuridicamente analogo per via indiretta: assumendo il contratto *leader* come parametro di riferimento per la determinazione degli *standard* minimi, il legislatore fa sì che tutti i lavoratori di un determinato settore godano, *de facto*, delle tutele ivi previste, indipendentemente dalla loro affiliazione sindacale o da quella del datore di lavoro. Il contratto *leader* non vincola direttamente i soggetti non affiliati alle parti stipulanti, ma condi-

---

[41] Prosperetti, *Rappresentatività sindacale e contrattazione collettiva*, in *DLRI*, 2026, n. 1, p. 172 ss.

[42] *Ivi*, p. 182.

[43] In tema, per tutti, v. Giugni, *Giuridificazione e deregolazione del diritto del lavoro italiano*, in *DLRI*, 1986, 317 ss.

ziona in modo decisivo le scelte dei datori di lavoro che intendano beneficiare di agevolazioni, partecipare ad appalti pubblici o semplicemente evitare l'esposizione a contestazioni giudiziali o ispettive.

La chiarezza concettuale su questo punto è essenziale per comprendere l'architettura costituzionale del sistema. Occorre distinguere nettamente due piani sovente confusi: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo, da un lato, e l'efficacia normativa del rinvio legislativo, dall'altro.

L'efficacia soggettiva del contratto collettivo riguarda la cerchia dei soggetti vincolati dal contratto in quanto tale. Nel sistema italiano, fondato sul principio di libertà sindacale e sulla mancata attuazione dell'art. 39, co. 2-4, Cost., il contratto collettivo di diritto comune produce effetti nei confronti degli iscritti alle organizzazioni stipulanti, salvo i meccanismi di estensione elaborati dalla giurisprudenza attraverso il rinvio al contratto collettivo nei contratti individuali di lavoro. Questa efficacia soggettiva limitata è la conseguenza diretta della libertà sindacale: un sistema che riconoscesse ai contratti collettivi efficacia generale senza le garanzie previste dai commi 2-4 dell'art. 39 Cost. (registrazione, personalità giuridica, struttura democratica) violerebbe il principio di libertà sindacale imponendo a soggetti non aderenti vincoli derivanti dall'autonomia privata altrui.

L'efficacia normativa del rinvio legislativo opera su un piano differente. Quando il legislatore stabilisce che determinati *standard* – retributivi, normativi, di sicurezza – debbano essere non inferiori a quelli previsti dai contratti *leader*, non sta ampliando l'efficacia soggettiva di quei contratti: sta solo utilizzando il contenuto di quei contratti come criterio di determinazione dei livelli legali. Il contratto *leader* non esplica direttamente efficacia vincolante nei confronti del datore di lavoro non affiliato; è il rinvio operato dal legislatore a rendere lo *standard* ivi definito parametro della tutela legale e, per questa via, vincolante anche per il datore estraneo al relativo sistema contrattuale[44]. Il datore di lavoro non è obbligato ad applicare il contratto *leader*, ma non può offrire trattamenti inferiori ai minimi che quel contratto esprime – non perché sia vincolato dal contratto, ma perché il legislatore ha scelto quel contratto come punto di riferimento per la determinazione di ciò che è legalmente dovuto.

La Corte costituzionale ha precisato con chiarezza questo punto fin dalla sentenza n. 51/2015: il rinvio ai contratti *leader* non attribuisce a questi ultimi "efficacia *erga omnes*, in contrasto con quanto statuito dall'art. 39 Cost., mediante un recepimento normativo degli stessi", bensì richiama "i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico"[45]. Il contratto *leader* opera, dunque, come fonte di cognizione del contenuto dello *standard* legale, non come fonte normativa autonomamente vincolante.

---

[44] Sulla distinzione tra efficacia soggettiva ed efficacia normativa del rinvio, v. almeno Alvino, *I rinvii legislativi al contratto collettivo*, Napoli, Jovene, 2018, p. 213 ss. e, da ultimo, Marazza, *Ordinare il sistema dei rinvii*, *cit.*, p. 6 ss.

[45] Corte cost. n. 51/2015, § 5.3.

Questa distinzione, che nella ricostruzione della Corte costituzionale rimane volutamente implicita, è stata resa esplicita da una parte della dottrina attraverso la contrapposizione tra una 'tesi del bilanciamento' – per cui il rinvio legislativo comprimerebbe la libertà di scelta del contratto collettivo di cui all'art. 39, co. 1, Cost. a favore della retribuzione sufficiente *ex* art. 36 Cost., in un rapporto di cedevolezza del primo principio rispetto al secondo – e una 'tesi della non interferenza', secondo cui i due piani semplicemente non si toccano, perché l'art. 39, co. 1, Cost. riguarda la libertà di scegliere un contratto collettivo nella sua interezza quale fonte regolativa del rapporto, mentre il rinvio legislativo si limita a utilizzare il contenuto economico di un contratto altrui come termine di paragone esterno, senza mai imporne l'applicazione integrale[46]. Le due ricostruzioni non sono puramente nominalistiche: la seconda, ove accolta, consente di escludere in radice ogni tensione con l'art. 39 Cost. anche nelle ipotesi – sempre più frequenti, come quello dell'art. 29 co. 1-*bis* del d.lgs. n. 276/2003 – in cui il rinvio investa non solo il trattamento economico ma anche quello normativo, giacché anche in tal caso il datore di lavoro resterebbe libero di applicare un contratto diverso, purché non deteriore rispetto agli istituti selezionati dalla legge. La prima ricostruzione, invece, richiede un più raffinato giudizio di bilanciamento *ex* art. 3 Cost., che – come rilevato – dovrebbe evitare tanto la prevalenza assoluta quanto il sacrificio integrale di uno dei valori in gioco, con esiti meno lineari[47]. Ai fini della presente ricostruzione, le due tesi convergono comunque nell'esito pratico – la compatibilità del rinvio con l'art. 39 Cost. – ma la loro differenza teorica non è irrilevante per la valutazione di quelle norme, come il citato art. 29, co. 1-*bis*, che si spingono sino a imporre anche il trattamento normativo del contratto *leader*: proprio su questo terreno la tesi della non interferenza mostra la propria maggiore tenuta sistematica.

Questa distinzione non è soltanto teoricamente rilevante: ha implicazioni pratiche decisive. Il datore di lavoro che applica un contratto collettivo diverso da quello *leader* non viola la legge per il solo fatto di non applicare tale contratto, ma viola la legge – ed è esposto a conseguenze giuridiche tanto sul piano civilistico quanto su quello ispettivo – se i trattamenti che riconosce sono inferiori agli *standard* che il contratto *leader* esprime[48]. La libertà di scelta del contratto collettivo, garantita dal principio di libertà sindacale, rimane intatta; ma quella libertà opera entro un quadro di *standard* minimi che il legislatore determina *per relationem* rispetto al contratto *leader*.

---

[46] Speziale, *La sentenza della Corte costituzionale n. 51*, *cit.*, p. 221, in particolare per la formulazione della "tesi della 'non interferenza'", ivi definita preferibile perché escluderebbe in radice ogni conflitto tra l'art. 39, co. 1, e l'art. 36 Cost.

[47] *Ivi*, 242, con richiamo a Corte cost. n. 58/2018 sul divieto di "prevalenza assoluta" o "sacrificio totale" dei valori costituzionali bilanciati.

[48] In questi termini si orienta la più recente giurisprudenza di merito: Trib. Milano 4 dicembre 2025; Trib. Trani 10 marzo 2026, n. 622, entrambe citate da Marazza, *Ordinare il sistema dei rinvii*, *cit.*, p. 3.

4.1. Il contratto *leader* come parametro esterno e la sua funzione para-regolativa

La qualificazione del contratto *leader* come "parametro esterno di commisurazione" – per usare la formula di Corte cost. n. 51/2015 – è accurata ma non esaurisce la ricchezza del fenomeno. Essa cattura il momento statico del rapporto tra legge e contratto collettivo: il contratto *leader* è il punto di riferimento rispetto al quale si misura l'adeguatezza del trattamento. Non coglie, invece, il momento dinamico, che riguarda la funzione che il contratto *leader* svolge nel sistema complessivo delle relazioni industriali.

Questo momento dinamico può essere descritto con la categoria della funzione para-regolativa. Il contratto *leader* non è soltanto un parametro di commisurazione: è il prodotto di un processo negoziale che il legislatore seleziona come espressivo dell'equilibrio generale del sistema e al quale attribuisce, per via di rinvio, una funzione ordinatrice dell'intero mercato del lavoro settoriale. Questa funzione è 'para-regolativa' in un senso preciso: non si risolve nell'efficacia normativa diretta (che appartiene alla legge) né nella sola efficacia contrattuale (che appartiene al contratto di diritto comune), ma si colloca in uno spazio intermedio in cui l'autonomia collettiva viene incorporata nell'ordinamento attraverso il meccanismo del rinvio, acquistando una rilevanza che supera i confini dell'autonomia privata pur senza assumere la natura della norma imperativa[49].

La funzione para-regolativa della contrattazione *leader* si manifesta in modo particolarmente evidente quando si considerano le differenti tipologie di rinvii legislativi, come nella prospettazione avanzata anche di recente in dottrina: i rinvii al sindacato qualificato per l'attribuzione di prerogative esclusive; quelli al contratto collettivo per l'esercizio di funzioni normative (modulazione, deroga, specificazione della disciplina legale); i rinvii al contratto collettivo per la definizione di *standard* minimi di trattamento[50]. In tutte le tipologie, la contrattazione *leader* svolge una funzione che la mera logica contrattuale non spiegherebbe: essa non vincola in quanto contratto, ma orienta, conforma e delimita lo spazio di azione dei soggetti privati in quanto parametro selezionato dall'ordinamento. È questa la sostanza della funzione para-regolativa: l'autonomia collettiva diventa strumento di regolazione del mercato del lavoro non per propria forza giuridica ma per scelta del legislatore, che in essa riconosce l'espressione più affidabile degli equilibri del sistema.

Chiarita la distinzione tra efficacia soggettiva del contratto ed efficacia normativa del rinvio, sembra possibile trarne qualche ulteriore indicazione sul piano interpretativo: la tecnica del rinvio alla contrattazione *leader* può essere letta come una forma di attuazione selettiva e indiretta dell'art. 39 Cost., alternativa – e in parte sostitutiva – rispetto al modello prefigurato dai commi 2-4 di quella disposizione.

---

[49] Sulla funzione para-regolativa dell'autonomia collettiva, sia consentito rinviare al mio *Rappresentatività e contratto collettivo*, *cit*., p. 7 ss.

[50] Cfr. Marazza, *Ordinare il sistema dei rinvii*, *cit*., p. 6 ss.

Il ragionamento è il seguente. L'art. 39, co. 2-4, Cost. aveva immaginato un sistema in cui l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi fosse il risultato di un procedimento legale che subordinava questo effetto alla verifica democratica della rappresentatività dei soggetti stipulanti. Il punto centrale di quel modello – la selezione dei soggetti collettivi in base alla loro effettiva rappresentatività – è stato perseguito dal legislatore attraverso una via diversa: non mediante la registrazione e il riconoscimento formale, ma attraverso il rinvio ai contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Il requisito della rappresentatività democraticamente verificata, che nel modello costituzionale era presupposto dell'efficacia *erga omnes*, diventa nel modello legislativo la condizione per l'accesso alla funzione para-regolativa.

La differenza rispetto al modello costituzionale è naturalmente significativa: il criterio della rappresentatività comparata è meno preciso e trasparente della registrazione formale; l'effetto del rinvio non è tecnicamente l'efficacia *erga omnes* ma l'assunzione come parametro di *standard* minimi; la verifica della rappresentatività è affidata a meccanismi informali e alla giurisprudenza piuttosto che a procedure legali definite. Ma la logica di fondo – selezionare i soggetti collettivi sulla base della loro effettiva rappresentatività per attribuire ai loro prodotti negoziali una rilevanza che superi i confini dell'autonomia privata – è la medesima. In questo senso, il sistema dei rinvii legislativi alla contrattazione *leader* non è soltanto compatibile con l'art. 39 Cost.: ne rappresenta, nei limiti consentiti dalla mancata attuazione della seconda parte, una realizzazione parziale e indiretta.

Questa lettura ha una conseguenza importante per la valutazione del sistema attuale: se la funzione para-regolativa della contrattazione *leader* è una forma di attuazione indiretta dell'art. 39 Cost., allora la mancanza di criteri certi per la misurazione della rappresentatività non è soltanto un problema pratico ma una lacuna rilevante. Un sistema che subordina effetti giuridicamente decisivi alla qualità rappresentativa dei soggetti collettivi senza dotarsi di strumenti per verificare tale qualità è, per definizione, un sistema incompleto – e la sua incompletezza si riflette sull'effettività delle tutele che esso intende garantire.

Vale la pena segnalare come il criterio della rappresentatività comparata, quale tecnica di attuazione selettiva e indiretta dell'art. 39 Cost., non operi soltanto in funzione di parametro esterno per la determinazione di *standard* minimi di tutela, ma sia stato utilizzato dal legislatore anche in una direzione per certi versi opposta: l'attribuzione ai sindacati comparativamente più rappresentativi del potere di derogare, *in peius*, tanto al contratto collettivo nazionale quanto alla stessa legge. È quanto dispone l'art. 8 del d.l. n. 138/2011[51], che abilita specifiche intese aziendali o territoriali, stipulate da rappresentanze sindacali riconducibili ai sindacati comparativamente più rappresentativi, a derogare – con il solo limite del rispetto

---

[51] Su cui, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, si rinvia al mio *Il "nodo gordiano" dei contratti di prossimità:* Now and then, in *RGL*, 2024, n. 2, I, p. 201 ss., nonché, per i profili connessi alla rappresentatività dei soggetti stipulanti tali accordi, Preteroti, *Alla ricerca del sindacato comparativamente più rappresentativo ai sensi dell'art. 8, D.L. n. 138/2011*, in *Ambientediritto.it*, 2026, n. 1, p. 1 ss.

della Costituzione e delle fonti sovranazionali – la disciplina legale di materie che tradizionalmente la dottrina riconduceva alla contrattazione 'normativa' (mansioni, orario, licenziamenti), superando così la tradizionale distinzione tra contratti collettivi 'normativi' e contratti collettivi 'gestionali'[52]. La Corte costituzionale, chiamata a scrutinare la norma con la sentenza n. 52/2023[53], ne ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata in relazione agli artt. 2 e 39, co. 1, Cost., ma ha colto l'occasione per dare atto del diritto vivente formatosi sul punto, secondo cui l'efficacia del contratto aziendale di prossimità si estende 'tendenzialmente', e non incondizionatamente, a tutti i lavoratori dell'unità produttiva, restando subordinata alla verifica dell'effettiva rappresentatività del sindacato stipulante[54]. L'episodio conferma, da un'angolazione distinta rispetto a quella sin qui esaminata, la tesi qui sostenuta: il criterio della rappresentatività comparata si è ormai affermato come chiave di volta trasversale dell'intero sistema di relazioni industriali, tanto quando sia utilizzato per selezionare il contratto-parametro cui ancorare *standard* minimi di tutela (l'oggetto specifico di questo lavoro), quanto quando esso sia utilizzato, all'opposto, per abilitare la contrattazione di prossimità a derogare *in peius* alla disciplina legale e collettiva sovraordinata.

5. La sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025: consolidamento e nuove sfide

Una significativa conferma della centralità assunta da tale modello può essere rinvenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025[55]. Chiamata

---

[52] G. Prosperetti, *Rappresentatività sindacale*, *cit*., p. 175 ss.

[53] Corte cost. 28 marzo 2023, n. 52, in *LG*, 2023, n. 11, p. 1022, con nota di Nardelli, *I contratti di prossimità resistono al vaglio della Corte costituzionale. Legittimi, ma a determinate condizioni*. Sulla pronuncia v. altresì Rusciano, *L'incostituzionalità dell'art. 8 della legge 148 del 2011*, in *DLM*, 2023, n. 1, p. 134 ss.; Ferraresi, *Si consolida la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 8 (nota a margine di Corte costituzionale n. 52/2023)*, in *DRI*, 2023, n. 3, p. 677 ss.; Pacchiana Parravicini, *Con una sentenza di inammissibilità la Corte costituzionale, dichiara, implicitamente, l'efficacia generalizzata del contratto di prossimità di cui all'art. 8, d.l. 138/2021*, in *ADL*, 2023, n. 6, p. 1197 ss. e Zoppoli A., *Riflessioni (in "dialogo") sul contratto collettivo "di prossimità", muovendo dalla sentenza della Consulta n. 52 del 2023*, in *Ambientediritto.it*, 2024, n. 1, p. 1 ss.

[54] *Ivi*, pp. 180-181, con richiamo a Corte cost. 28 marzo 2023, n. 52, e a Cass. 15 novembre 2017, n. 27115.

[55] Corte cost. 30 ottobre 2025, n. 156, su cui, tra i numerosissimi commenti, cfr. almeno Alvino, *RSA e giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 2025, n. 4, II, p. 323 ss.; Ballestrero, *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia*, in *LLI*, 2025, n. 2, p. 1 ss.; Balletti, *Incertezza e incongruenza del nuovo criterio di selezione* ex *art. 19 St. Lav. introdotto da Corte cost. n. 156/2025*, in *ADL*, 2026, n. 2, p. 270 ss.; Biasi, *Il firmamento della RSA dopo Corte cost. n. 156/2025: alla ricerca di un'orsa maggiore*, in *RIDL*, 2025, n. 4, II, p. 331 ss.; Caruso, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte Cost. n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica*, in *giustiziacivile.com*, 7 novembre 2025; Ciucciovino, *I requisiti di rappresentatività sindacale per la costituzione delle rsa dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in *RIDL*, 2026, n. 1, I, p. 19 ss.; Corso, *Ostacolo irragionevole al pluralismo sindacale o argine alla proliferazione di sigle? Dubbi di costituzionalità sull'art. 19 Stat. lav.*, in *LG*, 2025, n. 7, p. 710 ss.; Ferraresi, *Corte cost. n. 156/2025 e r.s.a.: il ritorno della vecchia, maggiore rappresentatività*, in *giustiziacivile.com*, 14 novembre 2025; Gragnoli, *I limiti dell'attuale stesura dell'art. 19 St. lav.,* in

a individuare un criterio idoneo a fondare la legittimazione dell'organizzazione sindacale nell'ambito della quale i lavoratori possono costituire una rappresentanza sul luogo di lavoro, la Consulta ha infatti valorizzato la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo, riconoscendo come tale figura sia ormai divenuta "il punto di riferimento dell'evoluzione normativa", soprattutto nell'ambito della contrattazione collettiva e anche in funzione di contrasto ai fenomeni di *dumping*.

Per comprendere appieno il significato della sentenza n. 156/2025, è necessario ripercorrere brevemente la tormentata vicenda dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, che ne costituisce il contesto immediato e al tempo stesso uno specchio fedele dell'evoluzione complessiva dell'ordinamento in materia di rappresentanza sindacale.

L'art. 19 St. lav., nella versione originaria e alla luce delle relazioni industriali dell'epoca, individuava i soggetti legittimati a costituire rappresentanze sindacali aziendali con riferimento a due criteri alternativi: l'adesione alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale (criterio storico-presuntivo) e la sottoscrizione di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva (criterio negoziale). Il *referendum* del 1995 ha eliminato il primo criterio, lasciando il solo criterio negoziale[56]. L'obiettivo dichiarato era il superamento delle rendite di posizione delle confederazioni storiche e l'apertura del sistema della rappresentanza aziendale a tutti i sindacati che, pur non affiliati

---

VTDL, 2026, numero straordinario, p. 67 ss.; Ichino, *Il mutamento di rotta della Corte costituzionale in tema di rappresentanza sindacale in azienda*, in *RIDL*, 2025, n. 4, II, p. 303 ss.; Ingrao, *La costituzione di RSA dopo la sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale*, in *giustiziacivile.com*, 19 novembre 2025; Lassandari, *Il nuovo articolo 19: problemi risolti, aperti e permanenti*, in *DLRI*, 2025, n. 4, p. 775 ss.; Leccese, *La valorizzazione dell'effettivo consenso ai fini della selezione operata dall'art. 19, l. n. 300/1970: una strada ancora lunga?*, in *RGL*, 2026, n. 1, II, p. 3 ss.; Magnani, *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in *DRI*, 2026, n. 1, p. 16 ss.; Marazza, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte Cost. n. 156/2025 (più rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il* dumping *contrattuale)*, in *giustiziacivile.com*, 3 novembre 2025; Monda, *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025: il passato ritorna?*, in *giustiziacivile.com*, 23 giugno 2026; Nogler, *Tempo di ri-orientare le rappresentanze sindacali aziendali*, in *RIDL*, 2026, n. 1, I, p. 1 ss.; Olivieri, *Certezza e giustizia nell'articolo 19 Statuto lavoratori: l'inevitabile giudizio di valore*, in *MGL*, 2026, n. 1, p. 123 ss.; Salomone, *La Consulta riscrive l'art. 19 dello Statuto, tra radicalismi interpretativi e persistenti inadempienze legislative*, in *DRI*, 2026, n. 1, p. 168 ss.; Santini, *Le rappresentanze sindacali sui luoghi di lavoro nel settore privato: tra autoregolamentazione e supplenza costituzionale*, in *VTDL*, 2026, n. 2, p. 229 ss.; Treu, *Rappresentatività sindacale: contenuti e problemi della sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in *DRI*, 2026, n. 1, p. 2 ss.; Tursi, *Rappresentanze sindacali aziendali: si ritorna al punto di partenza*, *ivi*, 2026, n. 1, p. 26 ss.; Zilio Grandi, *Corte costituzionale n. 156/2025 e problemi sindacali: brevissime considerazioni* de futuro, in *RIDL*, 2025, n. 4, II, p. 317 ss.; Zoli, *La costituzione delle rappresentanze sindacali in azienda: un percorso lungo e accidentato,* in *VTDL*, 2026, numero straordinario, p. 122 ss.; Zoppoli A., *Corte Costituzionale n. 156 del 2025 e art. 19 dello Statuto dei lavoratori, un ciclo si compie in chiaroscuro e senza sconti*, in *DLM*, 2025, n. 3, p. 556 ss.

[56] Per la ricostruzione dell'intera vicenda, v. Ricci M., *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Bari, Cacucci, 1999, spec. p. 137 ss.

a CGIL, CISL e UIL, fossero presenti e riconosciuti nelle aziende come interlocutori negoziali.

La modifica referendaria ha prodotto, con il tempo, effetti paradossali che pochi avevano previsto: nel contesto delle vicende della Fiat nel primo decennio degli anni Duemila, la Fiom – che aveva rifiutato di sottoscrivere il contratto aziendale di Pomigliano e Mirafiori – è stata privata della legittimazione a costituire rappresentanze sindacali aziendali in stabilimenti in cui contava un numero rilevantissimo di iscritti[57]. La Corte costituzionale è stata chiamata ad intervenire con la sentenza n. 231/2013[58], che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 nella parte in cui non prevedeva la possibilità di costituire rsa per i sindacati che, pur non firmatari dei contratti collettivi applicati, avessero "comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda".

La vicenda ha insegnato una lezione preziosa per la comprensione del sistema: la modifica di un criterio di selezione dei soggetti sindacali, anche quando apparentemente ispirata a ragioni di democratizzazione e apertura del pluralismo, può produrre effetti contrari a quelli auspicati se non tiene conto delle dinamiche concrete del sistema di relazioni industriali. Un criterio pensato per allargare l'accesso alla rappresentanza può paradossalmente restringerlo, se le parti datoriali scelgono di stipulare accordi con soggetti meno rappresentativi proprio allo scopo di escludere i più rappresentativi dal sistema delle tutele aziendali.

La sentenza n. 156/2025 interviene in questa storia lunga e accidentata con un'operazione di rilevante portata sistematica. Il Tribunale di Modena, con ordinanza del 14 ottobre 2024, aveva rimesso alla Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 St. lav. nella parte in cui, nella versione risultante dalla sentenza n. 231/2013, consentiva la costituzione di rsa soltanto nell'ambito di associazioni firmatarie di contratti collettivi applicati o che avessero partecipato alla negoziazione, escludendo le associazioni comparativamente più rappresentative che non rientrassero in alcuna di queste categorie. Il giudice rimettente prospettava anche la soluzione più radicale di fare venire meno ogni requisito selettivo, aprendo la costituzione di rsa a qualsiasi soggetto sindacale.

La Corte ha respinto entrambe le opzioni estreme e ha operato una scelta precisa: ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possano essere costituite "anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale", escludendo invece la soluzione dell'assenza di criteri selettivi in quanto non "in sintonia con la giurisprudenza di questa Corte sul punto prima

---

[57] Su cui v. almeno Ales, *Dal "caso FIAT" al "caso Italia"*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2011, n. 134 e Bavaro, *Rassegna giuridico-sindacale sulla vertenza Fiat*, in *DLRI*, 2011, p. 303 ss.

[58] Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231, su cui, nella copiosa bibliografia, v. almeno i contributi pubblicati in Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, Bergamo, ADAPT University Press, e-Book series, 2014, n. 40 e Santoro Passarelli (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Atti del convegno Aidlass, Roma 16 settembre 2013, Napoli, Jovene, 2014.

richiamata, che ha evidenziato come l'accesso alla tutela del Titolo III dello statuto dei lavoratori evochi la necessità della individuazione di criteri selettivi"[59].

Il passaggio più rilevante ai fini della presente analisi è quello in cui la Corte afferma che "la figura dei sindacati comparativamente più rappresentativi è divenuta il punto di riferimento dell'evoluzione normativa, specie nell'ambito della negoziazione collettiva, anche in funzione del contrasto ai fenomeni di *dumping* indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti pirata"[60].

Questa affermazione non riguarda soltanto l'art. 19 St. lav.: essa fotografa lo stato dell'ordinamento e ne certifica la traiettoria evolutiva. La Corte non introduce *ex novo* il criterio della rappresentatività comparata – che, come si è visto, era già ampiamente consolidato nella legislazione positiva – ma ne riconosce il ruolo ordinante e sembra sancirne la compatibilità con il quadro costituzionale, incluso l'art. 39 Cost.

Il valore di questa affermazione è, innanzitutto, ricognitivo: la Corte prende atto di una realtà ordinamentale che si è formata per via legislativa e ne conferma la legittimità. Ma il valore è anche, in parte, performativo: una volta che la Corte costituzionale ha qualificato il criterio della rappresentatività comparata come "punto di riferimento dell'evoluzione normativa", ogni futuro intervento legislativo che se ne discosti dovrà fare i conti con questa affermazione. La sentenza n. 156/2025 ha dunque spostato il centro di gravità del dibattito: non si tratta più di discutere se il criterio della rappresentatività comparata sia costituzionalmente legittimo, ma di costruire un sistema che lo renda effettivo.

Sul piano applicativo, la sentenza ha prodotto effetti immediati che vanno oltre la specifica questione dell'art. 19 St. lav. Come ha documentato la letteratura più recente, la giurisprudenza di merito ha iniziato a ricavare dalla sentenza conseguenze operative di rilievo: il Tribunale di Milano, con sentenza del 4 dicembre 2025, e il Tribunale di Trani, con sentenza n. 622 del 10 marzo 2026, hanno dichiarato antisindacale la condotta del datore di lavoro che aveva applicato un contratto collettivo diverso da quello qualificato dalla norma di rinvio, ritenendo lesiva della libertà negoziale dei soggetti sindacali qualificati l'applicazione di un contratto stipulato da soggetti privi del requisito della rappresentatività comparata[61]. Questa giurisprudenza attribuisce al sistema dei rinvii un'effettività di nuovo tipo – non più soltanto difensiva (il lavoratore può rivendicare il trattamento del contratto *leader*) ma anche sindacalmente offensiva (il sindacato qualificato può agire *ex* art. 28 St. lav.) – che amplifica ulteriormente l'impatto sistemico del paradigma della contrattazione *leader*.

La sentenza n. 156/2025, nella sua portata sistematica, dice molto. Ma è essenziale comprendere anche ciò che non dice. O meglio, ciò che dice implicitamente, rinviando al legislatore compiti che la Corte non può svolgere in sua vece.

La Corte afferma che i criteri selettivi sono necessari e che il criterio della rappresentatività comparata è quello che meglio risponde alle esigenze del sistema.

---

[59] Corte cost. n. 156/2025, *§* 7.1.
[60] Corte cost. n. 156/2025, *§* 8.1.
[61] Marazza, *Ordinare il sistema dei rinvii*, *cit*., p. 3.

Ma non dice come la rappresentatività comparata debba essere misurata. Non indica i parametri – numero di iscritti, consenso elettorale nelle elezioni per le rsu, diffusione territoriale, applicazione contrattuale effettiva – che devono essere utilizzati per stabilire quali organizzazioni siano, in concreto, comparativamente più rappresentative. Non individua le sedi e le procedure attraverso cui questa misurazione deve avvenire. E, significativamente, auspica che sia "il legislatore" a procedere a una "organica riscrittura" della disposizione censurata[62].

Questo silenzio non è casuale. La Corte sa che la determinazione dei criteri di misurazione della rappresentatività è una questione politicamente sensibile – talmente sensibile da aver bloccato ogni tentativo di riforma legislativa per oltre trent'anni – e lascia al legislatore la scelta delle modalità concrete di implementazione del principio che essa enuncia. Ma proprio questo rinvio al legislatore rende urgente una riflessione su come dovrebbe essere strutturata una legge sulla rappresentatività che sia coerente con il quadro costituzionale e con l'evoluzione del sistema delle relazioni industriali.

Il punto critico è che, in assenza di criteri legali di misurazione, il requisito della rappresentatività comparata rimane in una condizione di indeterminatezza strutturale che ne compromette l'effettività. I giudici suppliscono con indici elaborati pretoriamente; le amministrazioni utilizzano le tabelle ministeriali del costo del lavoro come *proxy* per la selezione dei contratti qualificati; le parti sociali invocano la propria storica rappresentatività senza che questa possa essere verificata con dati certi e trasparenti. Questo stato di cose è compatibile con un sistema in cui il ruolo della contrattazione *leader* è limitato e residuale; non lo è più in un sistema in cui essa svolge funzioni para-regolative decisive per l'intero mercato del lavoro[63].

6. **La legge delega n. 144/2025 e il rischio (scongiurato) di eterogenesi dei fini**

La l. 26 settembre 2025, n. 144, recante delega al Governo in materia di retribuzione e contrattazione collettiva, si inserisce nel contesto che si è sin qui descritto come un episodio anomalo – e per certi versi perturbante – nella traiettoria evolutiva del sistema. Approvata al termine di un *iter* parlamentare lungo e travagliato, che ha trasformato la proposta di legge delle opposizioni sul salario minimo in un testo di carattere delegante radicalmente diverso[64], essa ha introdotto criteri che, almeno nella loro componente più innovativa, si discostano significativamente dal paradigma della rappresentatività comparata consolidatosi nell'ordinamento.

---

[62] Corte cost. n. 156/2025, *§* 9.

[63] In questi termini, v. il mio *Rappresentatività e contratto collettivo*, *cit.*, p. 209 ss. e già Alvino, Imberti, *Contratto collettivo* leader *e rappresentanza datoriale*, in *LLI*, 2018, n. 2, p. 3 ss.; Vitaletti, *La rappresentanza datoriale. Riflessioni intorno alla costruzione di un modello contrattuale simmetrico*, *ivi*, p. 153 ss.

[64] Per la ricostruzione dell'*iter* parlamentare si rinvia al mio *L'equo trattamento nei contratti pubblici*, *cit.*, p. 319 ss.

Il criterio che più interessa la presente analisi è quello contenuto nell'art. 1, co. 2, lett. a), della legge delega, con cui si chiedeva al Governo di "definire, per ciascuna categoria di lavoratori, i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti, al fine di prevedere che il trattamento economico complessivo minimo dei contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati costituisca, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria".

La novità è radicale. Per la prima volta, un atto normativo primario di carattere generale sostituisce – almeno in apparenza – il filtro soggettivo della rappresentatività con un criterio oggettivo di diffusione: non più il contratto stipulato dai soggetti più rappresentativi, ma il contratto più diffuso, misurato in base al numero di imprese e di dipendenti da esso regolati. L'apparente neutralità del criterio – che sembrerebbe rimettere al mercato la selezione del contratto-parametro, individuandolo nel prodotto negoziale che i datori di lavoro hanno autonomamente scelto in misura maggiore – ne nasconde le insidie sistemiche.

Il punto decisivo è che la 'maggiore applicazione' può trasformarsi in un *boomerang*: in un sistema fondato sulla libertà sindacale e sulla libera scelta del contratto collettivo applicabile – scelta che, in ultima istanza, è rimessa al datore di lavoro – la diffusione di un contratto può riflettere non tanto la qualità delle tutele offerte o la genuinità della rappresentanza che ne è alla base, quanto la convenienza economica per le imprese che lo adottano[65]. Un contratto stipulato da organizzazioni di dubbia rappresentatività con trattamenti inferiori a quelli dei contratti delle confederazioni storiche potrebbe, in astratto, diventare il 'contratto maggiormente applicato' nel momento in cui le imprese trovino conveniente adottarlo proprio per i minori costi che comporta: e diventando il contratto maggiormente applicato, acquisterebbe per ciò stesso il ruolo di parametro legale, in un circolo vizioso che alimenterebbe ulteriormente la corsa al ribasso[66].

A questa critica, di carattere prevalentemente sistemico-funzionale, può affiancarsi un'obiezione più propriamente tecnico-costituzionale: il criterio del contratto 'maggiormente applicato' si esporrebbe a un giudizio di irragionevolezza *ex* art. 3 Cost., per difetto di "connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che intende perseguire"[67]. La delega dichiara infatti, tra i propri obiettivi, quello di "contrastare i fenomeni di concorrenza sleale attuati mediante la proliferazione di sistemi contrattuali finalizzati alla riduzione del costo del lavoro […] (cosiddetto '*dumping* contrattuale')"; ma il criterio empirico prescelto – la diffusione quantitativa, accertata *ex post* attraverso i flussi Uniemens – è strutturalmente vulnerabile proprio alla dinamica che dovrebbe prevenire, perché

---

[65] In questi termini Gragnoli, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 161.

[66] È questo il caso segnalato da Tiraboschi, *Dove il* dumping *contrattuale cessa di essere marginale: alcuni spunti da un recente accordo in deroga nella Provincia di Lecce*, in *BA, 27 aprile 2026, n. 16*, con riferimento alla diffusione del CCNL turismo, agenzie di viaggio e pubblici esercizi sottoscritto da Anpit e Cisal (codice CNEL: H05K).

[67] Speziale, *La sentenza della Corte costituzionale n. 51*, *cit.*, p. 230.

nulla impedisce che un contratto 'pirata', proprio in ragione dei suoi minori costi, divenga nel tempo quello più applicato, ribaltando l'obiettivo dichiarato della norma. Si tratterebbe, in altri termini, non soltanto di un rischio di eterogenesi dei fini in senso lato, ma di una vera e propria "irrazionalità *intra legem*", cioè di una "contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata"[68], sindacabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale indipendentemente da qualsiasi violazione dell'art. 39 Cost. Questa lettura conferma, rafforzandola sul piano tecnico, la tesi qui sostenuta secondo cui la parentesi della l. n. 144/2025 rappresenta un episodio anomalo rispetto al paradigma consolidato[69], e ne segnala al tempo stesso la fragilità strutturale, poi di fatto riconosciuta dallo stesso legislatore con il ritorno al criterio della rappresentatività comparata nel d.l. n. 62/2026 (su cui *infra*, § 7) e ancora nel d.lgs. n. 96/2026[70].

La distinzione tra il criterio della maggiore applicazione e quello della rappresentatività comparata non è soltanto tecnica: essa riflette due diverse concezioni della funzione che il contratto collettivo-parametro è chiamato a svolgere nell'ordinamento.

Il criterio della rappresentatività comparata individua il contratto-parametro sulla base della qualità del soggetto che lo stipula: esprime la scelta legislativa di affidare la funzione para-regolativa a chi, nel sistema delle relazioni industriali, ha dimostrato di possedere la consistenza organizzativa, il radicamento sociale e l'autorevolezza necessari per essere considerato interlocutore credibile dell'intero sistema. Come ha sottolineato Veneziani in una riflessione ancora attuale, la rappresentatività del soggetto collettivo "è indicativa dell'effettiva possibilità di questo di tradurla in esercizio, e cioè in più compiti, il cui svolgimento è legato strettamente a un elevato livello di affidabilità sociale del sindacato, alla sua qualità di interlocutore credibile"[71]. Il contratto *leader* è il prodotto di un soggetto affidabile, e questa affidabilità si riflette sulla qualità e sull'equilibrio delle tutele che esso garantisce.

Il criterio della maggiore applicazione individua il contratto-parametro sulla base di un dato quantitativo di mercato: esprime la scelta di rimettere alla diffusione spontanea – o anche, come si è detto, strategicamente indotta – la selezione del parametro di riferimento. Questo criterio non incorpora alcuna garanzia di qualità: un contratto può essere maggiormente applicato per ragioni che non

---

[68] *Ibidem*, p. 230, con richiamo a Corte cost. n. 125/2022, n. 6/2019 e n. 416/2000 sul concetto di "irrazionalità *intra legem*".

[69] Treu, *Legge delega su contrattazione collettiva e salari*, in *DP*, 2025, p. 40.

[70] V. l'art. 4, co. 1, d.lgs. 7 maggio 2026, n. 96, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione", su cui in maniera critica Treu, *La Direttiva (UE) 2023/970 e il D.lgs. n. 96/2026 di recepimento: problemi di effettività* e Calafà, Peruzzi, *Strategie sindacali per la parità retributiva tra donne e uomini*, in *Diritto del lavoro. Open Labour Law*, 2026, 1, rispettivamente p. 1 ss. e p. 25 ss.

[71] Veneziani, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale comparato*, Bari, Cacucci, 1992, p. 103.

hanno nulla a che vedere con la genuinità della rappresentanza che ne è alla base o con l'adeguatezza delle tutele che esso offre. Esso è, in questo senso, intrinsecamente vulnerabile alle distorsioni che la proliferazione dei contratti pirata ha introdotto nel sistema[72].

La differenza diventa ancora più evidente se si considera la dimensione temporale. Il criterio della rappresentatività comparata guarda alle caratteristiche strutturali dei soggetti collettivi, che sono relativamente stabili nel tempo: un'organizzazione che è comparativamente più rappresentativa oggi lo era probabilmente ieri e lo sarà probabilmente domani, almeno nel breve-medio periodo. Il criterio della maggiore applicazione è invece intrinsecamente instabile: la diffusione di un contratto può cambiare rapidamente in risposta a incentivi economici, e i soggetti che aspirano ad acquisire il ruolo di contratto-parametro per via della maggiore applicazione hanno incentivi potenti a intraprendere strategie competitive aggressive sul costo del lavoro. Il sistema diventa, per questa via, vulnerabile a dinamiche di *race to the bottom* che la normativa *anti-dumping* è precisamente chiamata a prevenire[73].

Un precedente significativo aiuta a cogliere il rischio insito nel criterio della maggiore applicazione. Vale la pena richiamare questo precedente in modo più puntuale, perché le analogie strutturali sono di notevole interesse euristico.

Il *referendum* del 1995 aveva sostituito il criterio storico-presuntivo dell'adesione alle confederazioni maggiormente rappresentative con quello, apparentemente più democratico, della sottoscrizione di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva. Il presupposto implicito era che i sindacati genuinamente rappresentativi fossero anche quelli firmatari dei principali contratti applicati in azienda; ma questo presupposto valeva nello scenario in cui tutti i sindacati competono lealmente per la firma dei contratti, non in quello in cui una parte datoriale sceglie deliberatamente i propri interlocutori negoziali al fine di escludere quelli ritenuti scomodi. Quando la Fiat ha stipulato accordi separati escludendo la Fiom, il criterio pensato per aprire il sistema ha paradossalmente prodotto l'esclusione del sindacato più rappresentativo in quegli stabilimenti.

L'analogia con il criterio della maggiore applicazione è stretta. Anche in quel caso, un criterio apparentemente neutro e oggettivo – la firma di un contratto applicato – ha finito per produrre effetti perversi perché non teneva conto della possibilità che il dato di fatto su cui si fondava (la firma del contratto) fosse il prodotto di scelte strategiche mirate ad alterare il sistema della rappresentanza. Allo stesso modo, il criterio della maggiore applicazione è vulnerabile alla manipolazione: i datori di lavoro possono scegliere di applicare determinati contratti non perché siano i più adeguati ma perché siano i più convenienti, e questa scelta strategica può trasformare un contratto pirata in contratto-parametro legale.

---

[72] Gragnoli, *La legge di delegazione sul contratto nazionale e sul trattamento economico minimo*, in Garofalo, Proia (a cura di), *Problemi attuali della retribuzione. Atti del Convegno nazionale Aidlass Forense*, Bari - 21 novembre 2025, Bergamo, Adapt University Press, LABOUR STUDIES e-Book series 2026, n. 109, p. 61.

[73] Sul punto, con analisi sistematica, Piglialarmi, *L'ingegnerizzazione della contrattazione pirata*, in *BA*, 27 ottobre 2025, n. 37.

La sentenza della Corte costituzionale n. 231/2013, che ha corretto l'esito paradossale del referendum del 1995, ha fatto leva precisamente sul concetto di rappresentatività effettiva come criterio irrinunciabile di selezione. L'analoga logica dovrebbe guidare la valutazione del criterio della maggiore applicazione: esso può funzionare correttamente come indicatore indiretto della rappresentatività soltanto finché i contratti più applicati coincidono con quelli stipulati dai soggetti più rappresentativi; cessa di funzionare – e diventa anzi controproducente – quando quella coincidenza viene meno per effetto di strategie competitive al ribasso.

7. **Il d.l. n. 62/2026 e il consolidamento della contrattazione *leader***

Il d.l. 30 aprile 2026, n. 62 (c.d. decreto 1° maggio) segna, con il suo art. 7, un momento di particolare rilievo nella traiettoria evolutiva sin qui ricostruita. Non perché esso introduca elementi di novità radicale rispetto al paradigma già consolidato, ma perché, estendendo la tecnica del rinvio alla contrattazione *leader* alla determinazione del salario giusto per la generalità dei rapporti di lavoro, porta a compimento un processo di espansione, latente nel sistema sin dal secolo scorso, e lo eleva al rango di principio generale dell'ordinamento lavoristico. Il decreto, convertito con modificazioni dalla l. 25 giugno 2026, n. 112, ha peraltro conosciuto, proprio in sede di conversione, un ulteriore, significativo affinamento tecnico – l'introduzione del co. 4-*bis*, recante la definizione legale di trattamento economico complessivo – che ha suscitato un tempestivo e vivace dibattito dottrinale[74].

7.1. **Il salario giusto come attuazione dell'art. 36 Cost. *per relationem* al TEC del contratto *leader***

L'art. 7, co. 1, stabilisce che la contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 Cost., lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato. Il co. 2 precisa che ai fini della de-

---

[74] Al dibattito hanno preso parte, con letture di segno diverso, sia posizioni di sostanziale apprezzamento della novella – Albi, Bavaro, Bellavista, D'Onghia, Orlandini, *Brevi considerazioni sul decreto lavoro n. 62/2026*, in *Il diario del lavoro*, 4 maggio 2026; Tiraboschi, *Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio*, in *BA*, 4 maggio 2026, n. 17; Giubboni, *Il "salario giusto" nel decreto-legge n. 62/2026*, in *Il Menabò di Etica ed Economia*, 2026, n. 260, 1° giugno 2026; Bellavista, *Alcune considerazioni sul "salario giusto"*, dattiloscritto destinato agli Studi in onore di Mariella Magnani; Proia, *Prime riflessioni sul "salario giusto"*, dattiloscritto dell'intervento svolto nel corso del Convegno tenutosi il 10 luglio 2026 presso La Sapienza romana su "Retribuzione giusta e trasparente tra legge e contrattazione collettiva dopo il d.l. n. 62/2026 e il d.lgs. n. 96/2026"; Faioli, *La regolazione del salario minimo: fonti europee, giurisprudenza nazionale e prerogative delle Regioni*, in corso di pubblicazione in *RIDL* – sia posizioni più critiche circa la reale incisività dell'intervento –Miscione, *Il nuovo salario giusto*, in *LG*, 2026, p. 429 ss.; Barbieri, *Sono giustificati gli entusiasmi per il "salario giusto"?*, in *Il Menabò di Etica ed Economia*, 2026, n. 261, 13 giugno 2026; Gentile, *"Salario giusto" e "salario minimo adeguato" tra normative multilivello, contrattazione collettiva e giurisprudenza*, in *FI*, 2026, V, p. 369 ss.

terminazione del salario giusto debba farsi riferimento al trattamento economico complessivo "definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro". Il co. 3 aggiunge che il trattamento previsto dai contratti collettivi diversi da quelli di cui al co. 2 "non può essere inferiore al trattamento economico complessivo individuato dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale", con i criteri di connessione settoriale indicati nella stessa disposizione.

La norma conferma in modo esplicito il paradigma della rappresentatività comparata come criterio ordinatore della determinazione del salario giusto, segnando così una discontinuità netta rispetto all'impostazione della l. n. 144/2025 e realizzando quel 'ritorno' al modello consolidato auspicato dalla dottrina. Essa è al tempo stesso, come è stato osservato, una norma "di sistema, che chiude il cerchio rispetto a una serie di interventi nodali dell'odierno legislatore, tutti contraddistinti dalla medesima dinamica di 'leaderizzazione' della contrattazione collettiva"[75]: il Codice dei contratti pubblici, la disciplina degli appalti privati, la partecipazione dei lavoratori e ora il salario giusto convergono verso un medesimo paradigma, costruendo un sistema organico di tutele fondato sul contratto *leader* come parametro di riferimento.

Letto nella prospettiva che qui interessa, il rinvio al trattamento economico complessivo del contratto *leader* non opera soltanto come parametro per rimediare *ex post* a situazioni di sottoretribuzione, ma concorre a fissare *ex ante* una soglia di resistenza rispetto alla competizione salariale al ribasso. La funzione *anti-dumping* assume così anche una dimensione preventiva, nella misura in cui mira a evitare che la riduzione del costo del lavoro si traduca in una sistematica compressione degli *standard* retributivi, destinata a incidere con maggiore intensità sui segmenti più vulnerabili della forza lavoro. In questo senso, senza che *dumping* contrattuale e sfruttamento possano essere sovrapposti, il presidio rappresentato dalla contrattazione *leader* può concorrere a prevenire alcune delle condizioni economico-organizzative nelle quali lo sfruttamento lavorativo trova più facilmente terreno.

Come è stato notato, l'art. 7, co. 1 e 2, così configurato "mette al bando la contrattazione collettiva cosiddetta 'minore' o 'pirata' i cui attori non siano qualificati dalla maggiore rappresentatività comparata"[76], portando a compimento – sul piano della retribuzione generale – il medesimo effetto selettivo già prodotto dall'art. 29, co. 1-*bis*, del d.lgs. n. 276/2003 nel più circoscritto perimetro degli appalti. Sotto un diverso profilo, l'innovazione più significativa dell'art. 7 riguarda l'ampiezza della nozione di trattamento economico assunta a parametro. La

---

[75] Boccafurni, Manuali, *Tec e diffida accertativa. Prospettiva ispettiva sul salario giusto*, in *DPL*, 2026, n. 25, p. 1472 ss.

[76] Bellavista, *Alcune considerazioni*, *cit*.

giurisprudenza formatasi in sede di applicazione dell'art. 36 Cost. aveva infatti adottato, in prevalenza, un orientamento restrittivo[77], limitando l'utilizzabilità del contratto collettivo come parametro alla sola retribuzione base, alla contingenza e alla tredicesima mensilità, con esclusione di altri istituti (quattordicesima mensilità, scatti di anzianità e ulteriori indennità)[78]. L'art. 7, definendo il salario giusto in funzione dell'intero "trattamento economico complessivo" del contratto *leader* – nozione poi precisata, in sede di conversione, dal co. 4-*bis*, che vi ricomprende "tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite […], comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché […] le prestazioni di *welfare* contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti" – determina dunque un significativo ampliamento 'al rialzo' rispetto al previgente 'salario minimo costituzionale' di elaborazione giurisprudenziale[79]. Ne discende, come è stato osservato, che il vero effetto pratico della norma non è tanto quello di prefigurare la disapplicazione giudiziale del contratto *leader* – resa anzi meno probabile proprio dall'ampiezza del nuovo parametro ("purché, ovviamente, questo sia stato correttamente individuato, alla stregua di quanto stabilito dallo stesso art. 7") – quanto quello di fornire ai giudici "un valido strumento per disapplicare, in forza dell'art. 36 Cost., i CCNL siglati da agenti negoziali poco o nulla rappresentativi"[80], nei quali il TEC risulta sistematicamente inferiore[81].

Su questo specifico rilievo, tuttavia, è stata avanzata in dottrina una precisazione tecnica da segnalare, perché introduce una divergenza interpretativa non meramente terminologica. Si è infatti osservato che, tecnicamente, il giudice non 'disapplica' il contratto collettivo che preveda un TEC inferiore a quello del contratto *leader*: ciò che il giudice accerta, piuttosto, è il diritto del lavoratore a percepire la differenza tra il TEC del contratto meno favorevole e il salario giusto individuato nel TEC del contratto *leader* – un rimedio integrativo, non demolitorio, del contratto collettivo applicato. Diversamente, l'ipotesi della nullità dell'intero contratto, ai sensi dell'art. 17 della l. n. 300/1970, si porrebbe soltanto ove gli agenti negoziali del contratto 'diverso' fossero, per la radicale mancanza di rappresentatività, qualificabili come sindacati "di comodo"[82]. La distinzione non è priva di conseguenze pratiche, perché individua con maggiore precisione l'oggetto dell'accertamento giudiziale e, correlativamente, i limiti dell'effetto conformativo che la norma sul salario giusto produce sulla contrattazione 'non *leader*': quest'ultima non viene espunta dall'ordinamento, ma integrata al rialzo nella sola componente retributiva.

L'attuazione dell'art. 36 Cost. *per relationem* al TEC del contratto *leader* segue la logica già delineata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 51/2015 e ora

---

[77] Su cui v. le critiche di Bavaro, *"Adeguato", "sufficiente", "povero", "basso", "dignitoso": il salario in Italia fra principi giuridici e numeri economici*, in *RGL*, 2023, n. 4, I, p. 510 ss. e già Id., *Sul salario adeguato*, in *LDE*, 2022, n. 1.

[78] Bellavista, *Alcune considerazioni*, *cit*.

[79] *Ibidem*; Proia, *Prime riflessioni*, *cit*.

[80] Bellavista, *Alcune considerazioni*, *cit*.

[81] Albi, Bavaro, Bellavista, D'Onghia, Orlandini, *Brevi considerazioni*, *cit.*

[82] Proia, *Prime riflessioni*, *cit*.

confermata, in una prospettiva più ampia, dalla sentenza n. 156/2025: non si attribuisce al contratto *leader* efficacia *erga omnes*, ma lo si utilizza come "parametro esterno di commisurazione" della retribuzione proporzionata. La scelta del Governo di adottare questo approccio – confermando il paradigma della rappresentatività comparata in luogo del criterio della maggiore applicazione introdotto dalla l. n. 144/2025 – ha suscitato qualche sorpresa in considerazione dell'orientamento inizialmente mostrato dalla maggioranza di governo, ma è stata valutata positivamente dalla dottrina, che vi ha letto la consapevolezza dei rischi sistemici che il criterio della maggiore applicazione avrebbe comportato[83]. Nello stesso senso si è osservato che l'opzione per la rappresentatività comparata, in luogo del criterio della maggiore applicazione, scongiura i rischi di contrattazione al ribasso che quest'ultimo avrebbe comportato[84]. Non manca, tuttavia, chi ha sottolineato che, non potendo una legge ordinaria incidere sulla portata precettiva dell'art. 36 Cost., resta comunque impregiudicato il potere del giudice di sindacare la sufficienza del trattamento economico complessivo così individuato[85].

7.2. **La struttura della norma di rinvio e le sue implicazioni sistematiche**

La struttura della norma di rinvio contenuta nell'art. 7 del d.l. n. 62/2026 merita un'ulteriore analisi, perché le scelte linguistiche e tecniche del legislatore rivelano una raffinatezza sistematica che non sempre emerge nella lettura superficiale della disposizione.

L'art. 7, come segnalato, declina il rinvio all'autonomia collettiva attraverso due differenti forme[86]. Il co. 2, relativo all'impresa che applica un contratto qualificato dalla rappresentatività comparata dei firmatari, fa riferimento ai "contratti collettivi" (plurale): il datore di lavoro che si muove nell'ambito della contrattazione qualificata gode di un margine di scelta tra più contratti, tutti ugualmente legittimati purché stipulati da organizzazioni comparativamente più rappresentative e connessi al settore o alla categoria di riferimento. Il co. 3, relativo invece all'ipotesi del datore che applica un contratto non qualificato, fa riferimento al "contratto collettivo" (singolare): in questo caso il parametro è univoco, individuato nell'unico contratto stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative che abbia il campo di applicazione più aderente all'attività esercitata.

Questa struttura bipartita rivela una coerenza interna di notevole interesse sistematico. L'impresa che opera nell'ambito della contrattazione qualificata mantiene una libertà di scelta tra sistemi contrattuali alternativi, tutti ritenuti dall'or-

---

[83] Carabelli, *Il decreto lavoro 1° maggio (2026): salario giusto e salario sufficiente*, in *RGL online*, 2026, n. 5, p. 4.

[84] Giubboni, *Il "salario giusto"*, *cit.*

[85] Barbieri, *Sono giustificati gli entusiasmi*, *cit.* Dello stesso avviso, anche se con riferimento alla l. delega n. 144/2025, già Pascucci, *Il salario minimo nelle sentenze della Sezione lavoro della Cassazione del 2023*, in Albi (a cura di), *Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro*, Pisa, Pacini Giuridica, 2025, p. 236.

[86] Marazza, *Ordinare il sistema dei rinvii*, *cit.*, p. 19 ss.

dinamento adeguati a svolgere la funzione para-regolativa: la pluralità è coerente con il principio di libertà sindacale e con la realtà di un mercato delle relazioni industriali in cui più contratti possono legittimamente coesistere per la medesima tipologia di attività. L'impresa che sceglie un contratto non qualificato subisce invece una riduzione della libertà di scelta: il parametro che non può essere violato è univoco, e la sua individuazione è rimessa all'interprete secondo criteri di maggiore connessione settoriale. La logica *anti-dumping* opera più severamente nei confronti di chi si colloca fuori dal perimetro della contrattazione qualificata, disincentivando la fuoriuscita dal sistema e premiando l'adesione ad esso[87]. A questo proposito, va segnalato come il co. 2 dell'art. 7 preveda, oltre al criterio settoriale-categoriale, anche il riferimento "alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro" – criterio mutuato dall'art. 3 dell'Allegato I.01 al Codice dei contratti pubblici, ma qui utilizzato con una duplice funzione: da un lato per identificare il CCNL *leader* pertinente, dall'altro (al co. 3) come termine di comparazione. Ne deriva la possibilità, in astratto ammessa dalla stessa struttura della norma, che nel medesimo settore coesistano più CCNL *leader* in ragione della dimensione d'impresa (piccola o grande) o della sua natura giuridica (ad es. cooperativa o impresa artigiana)[88] – una possibilità che, se da un lato risponde a un'esigenza di adeguatezza settoriale, dall'altro riapre, sul piano applicativo, proprio quella difficoltà di perimetrazione categoriale della rappresentatività comparata. Emblematico, in tal senso, è l'esempio del settore metalmeccanico, nel cui ambito, accanto al contratto *leader* sottoscritto da Federmeccanica, coesistono ulteriori contratti nazionali riconducibili alle medesime organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative ma stipulati, sul versante datoriale, da associazioni diverse in ragione della dimensione d'impresa (Confapi) o della natura artigiana o cooperativa del datore di lavoro (Confartigianato, CNA, Legacoop produzione e servizi, Confcooperative lavoro e servizi)[89].

Una questione di grande rilievo teorico – e di immediata rilevanza pratica – che la norma lascia aperta è quella della definizione del TEC. Come è stato rilevato, il TEC non è un dato omogeneo: occorre distinguere tra un 'TEC generale', corrispondente all'insieme delle voci retributive dovute obbligatoriamente e continuativamente per la prestazione ordinaria, e un 'TEC soggettivo', che incorpora anche le componenti aggiuntive previste dalla contrattazione aziendale o dal contratto individuale[90]. Su questo terreno, la definizione legale introdotta dal co. 4-*bis* in sede di conversione ha preso una posizione netta, chiarendo che il TEC è composto da "tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite […] nonché […] le prestazioni di *welfare* contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti" e dagli "eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico", con esclusione espressa delle "voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori". Si tratta, come è stato osservato, di una nozione inderogabile – non

---

87 *Ibidem*.
88 Bellavista, *Alcune considerazioni*, *cit*.
89 Tiraboschi, *Prime note sul trattamento economico complessivo*, *cit*.
90 Carabelli, *Il decreto lavoro*, *cit*., p. 6.

modificabile, quanto al proprio perimetro, neppure dallo stesso contratto *leader* – e speciale, non sovrapponibile né alle nozioni di retribuzione rilevanti ad altri fini (fiscali, previdenziali, TFR) né, soprattutto, alla nozione di "minimo costituzionale" sin qui elaborata dalla giurisprudenza sull'art. 36 Cost.[91] Ne consegue che il raffronto tra il TEC del contratto *leader* e quello del contratto 'diverso' applicato dal datore di lavoro deve essere condotto non per saldo complessivo, ma voce per voce tra voci omogenee sul piano funzionale, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dai contratti a confronto (così, ad esempio, un'indennità di cassa e un'indennità per maneggio di denaro sono comparabili in quanto assolvono la medesima funzione, pur diversamente denominate)[92], sebbene analogo rigore non risulti replicato, sul piano letterale, dal meccanismo di condizionalità di cui al co. 5 ai fini dell'accesso ai benefici previsti dal decreto, che pare tollerare una verifica su base aggregata, praticabile anche tramite voci individuali discrezionali[93]. Resta discussa, e non priva di riflessi pratici significativi, la sorte dei superminimi individuali e degli assegni *ad personam*: mentre in materia di appalti pubblici la giurisprudenza amministrativa ne esclude la rilevanza ai fini del giudizio di equivalenza tra contratti[94], tale conclusione non appare automaticamente esportabile nell'ambito dell'art. 7, la cui finalità di attuazione generale dell'art. 36 Cost. non osta, anzi in linea di principio consente, che tali componenti – quando corrisposte in modo fisso, continuativo e non assorbibile – concorrano alla determinazione del salario giusto complessivamente percepito dal lavoratore[95]. Sul piano ricostruttivo, si è proposto di ancorare l'individuazione del TEC al Patto della fabbrica del 28 febbraio 2018 tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL, quale primo parametro interpretativo delle voci computabili, riconducendovi la paga base, l'eventuale indennità di contingenza, gli scatti di anzianità, le mensilità aggiuntive, gli elementi di garanzia e il welfare contrattuale definito in misura certa e fruibile dalla generalità dei lavoratori, con esclusione dei permessi retribuiti (ROL, ex festività) e delle voci individuali variabili[96]. Va peraltro segnalato che la definizione di trattamento economico complessivo introdotta dal comma 4-*bis* in sede di conversione – frutto di un emendamento presentato il 4 giugno 2026 – ha equiparato a componente retributiva anche le prestazioni di *welfare* contrattuale riconosciute alla generalità dei dipendenti, benché per il lavoratore esse costituiscano, come è stato rilevato criticamente, una prestazione solo eventuale e non un costo certo assimilabile al salario in senso proprio[97].

Le "Proposte per un accordo unitario" di CGIL, CISL e UIL del 17 giugno 2026 (su cui *infra*, *§* 8.1.) affrontano direttamente questo problema, proponendo

---

[91] Proia, *Prime riflessioni*, *cit*.

[92] *Ibidem*.

[93] Faioli, *La regolazione del salario minimo*, cit.

[94] V., ad es., Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2026, n. 4935. In dottrina, cfr. Tiraboschi, *Superminimi ed equivalenza economica dei contratti collettivi degli appalti pubblici: note critiche su TAR Campania 30 ottobre 2025, n. 7073*, in *DRI*, 2025, n. 4, p. 1142 ss.

[95] Proia, *Prime riflessioni*, *cit.*, con richiamo critico a Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2026, n. 4935.

[96] Tiraboschi, *Prime note sul trattamento economico complessivo*, *cit.*

[97] Barbieri, *Sono giustificati gli entusiasmi*, *cit*.

una definizione interconfederale uniforme del TEC che dovrebbe essere recepita e specificata dai singoli CCNL: questa iniziativa risponde a una delle principali incertezze applicative della norma e, se portata a compimento, potrebbe ridurre significativamente il contenzioso giudiziale e agevolare l'attività ispettiva. In questa direzione opera anche l'art. 9, co. 2, del d.l. n. 62/2026, che affida al CNEL il compito di "estrarre dai contratti collettivi depositati il trattamento economico complessivo ivi contenuto, aggiornando l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro": un'attività che, per quanto meramente ricognitiva e priva di efficacia vincolante in sede giudiziale, appare destinata a costituire un riferimento tecnico uniforme sia per l'attività ispettiva sia per l'opera di comparazione giudiziale, e che si inserisce – come si vedrà più innanzi – nella più ampia tendenza dell'ordinamento a valorizzare, in funzione di certezza applicativa, i dati amministrativi pubblici relativi alla contrattazione collettiva[98].

7.3. **Le ricadute sulla disciplina degli appalti e sull'attività ispettiva**

Le implicazioni del d.l. n. 62/2026 sulla disciplina degli appalti e sull'attività ispettiva dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro meritano una considerazione specifica per apprezzare la portata sistemica del provvedimento al di là della specifica questione del salario giusto[99].

Sul fronte degli appalti, il d.l. n. 62/2026 consolida un sistema di tutele stratificato che opera su più livelli. Per gli appalti pubblici, il riferimento principale rimane l'art. 11 del d.lgs. n. 36/2023, che garantisce l'equo trattamento attraverso il rinvio alla contrattazione *leader* e il meccanismo dell'equivalenza delle tutele. Per gli appalti privati, l'art. 29, co. 1-*bis*, del d.lgs. n. 276/2003 assicura un trattamento economico e normativo non inferiore a quello del contratto *leader* del settore e della zona. La norma sul salario giusto si aggiunge a questo sistema come presidio generale, operante per l'intero universo dei rapporti di lavoro e non soltanto per quelli inseriti in catene di appalto: essa garantisce che nessun lavoratore riceva una retribuzione inferiore al TEC del contratto *leader* pertinente, indipendentemente dalla struttura organizzativa del datore di lavoro[100].

Sul piano dell'effettività processuale, l'art. 7, co. 2, offre inoltre – come già rilevato – una solida base giuridica per l'azione *ex* art. 28 St. lav. delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, che potrebbero, sulla scia dei principi elaborati dal Tribunale di Milano e dal Tribunale di Trani, "sostenere l'antisindacalità della condotta del datore di lavoro che corrisponda ai propri dipendenti retribuzioni inferiori a quelle previste dalla contrattazione qualificata del settore o categoria di riferimento di cui sono firmatarie, sostituendosi all'azione

---

[98] Bellavista, *Alcune considerazioni*, *cit.*; Proia, *Prime riflessioni*, *cit.*; Tiraboschi, *Prime note*, *cit.*

[99] Cfr., in *questo volume*, il contributo di Mucciarelli, sulla parallela evoluzione della *due diligence* lungo la catena di fornitura e degli appalti.

[100] Boccafurni, Manuali, *Tec e diffida accertativa*, *cit.*, p. 1472.

individuale di questi ultimi e supportandone l'accesso effettivo alla giustizia"[101]. La disciplina sul salario giusto viene così a saldarsi con lo sviluppo giurisprudenziale già segnalato, dando luogo a un doppio canale di effettività – quello, tradizionale, dell'azione individuale del lavoratore e quello, di più recente emersione, dell'azione collettiva *ex* art. 28 St. lav. – che rafforza sensibilmente l'apparato di *enforcement* del paradigma della contrattazione *leader*[102].

Sul fronte ispettivo, le implicazioni sono di notevole portata pratica. Come è stato affermato, la norma sul salario giusto rende più agevole l'utilizzo della diffida accertativa per i crediti patrimoniali ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004: la predeterminazione legislativa del TEC minimo – *per relationem* al contratto *leader* – fornisce al personale ispettivo dell'INL un parametro sufficientemente certo per accertare l'*an* del credito e demandare all'ispettore la sola determinazione del *quantum*[103]. Questo effetto era già stato riconosciuto dalla prassi ministeriale con riferimento alla disciplina delle cooperative (circolare n. 1/2013) e dalla giurisprudenza amministrativa – nella sentenza del Consiglio di Stato n. 10382/2025, che ha riformato l'orientamento restrittivo del TAR Lombardia del 2023 – in relazione al potere dell'INL di diffidare il datore alla corresponsione di differenze retributive parametrate su un contratto diverso da quello applicato[104].

Permangono tuttavia due ostacoli pratici che limitano l'effettività della norma e rappresentano le criticità strutturali del sistema. Il primo è l'assenza di dati certi sulla rappresentatività sindacale nel settore privato, che crea incertezza sull'individuazione del contratto *leader* pertinente e pone difficoltà probatorie nelle controversie giudiziali e ispettive. Il secondo è l'eterogeneità delle nozioni di TEC contenute nei diversi CCNL, che rende complessa la comparazione tra contratti e rischia di paralizzare l'attività di verifica[105]. Entrambi questi ostacoli troverebbero soluzione, rispettivamente, in una legge sulla rappresentatività e in una definizione interconfederale uniforme del TEC: non a caso, entrambi questi obiettivi sono al centro delle "Proposte per un accordo unitario" del 17 giugno 2026. Va peraltro segnalato, a completamento del quadro, che il legislatore ha respinto – dopo ben tre distinti tentativi emersi nel dibattito parlamentare sulla conversione del decreto – l'introduzione di una sorta di 'scudo' temporale a beneficio dei datori di lavoro che avessero applicato il TEC del contratto *leader* poi giudicato 'inadeguato' ai sensi dell'art. 36 Cost., che avrebbe fatto decorrere gli

---

[101] Razzolini, Dumping *contrattuale e azione in giudizio*, *cit.*, p. 105, nonché Bellavista, *Alcune considerazioni*, *cit*.

[102] Sulla medesima pronuncia si veda, altresì, Vitaletti, *L'ingresso dell'associazione datoriale nel procedimento per la repressione della condotta antisindacale*, *cit.*, che ne coglie l'interesse sistematico nella prospettiva di una lettura bidirezionale della rappresentatività comparata, riferita tanto al versante sindacale quanto a quello datoriale, e ammette l'intervento adesivo, *ex* art. 105 c.p.c., dell'associazione datoriale titolare del contratto collettivo estromesso.

[103] Boccafurni, Manuali, *Tec e diffida accertativa*, *cit.*, 1474; cfr. Ministero del lavoro, circ. n. 1/2013; Cons. Stato, sez. III, 30 dicembre 2025, n. 10382.

[104] Sul punto v. Novella, *Effettività del diritto alla retribuzione e attività di vigilanza*, in *RGL*, 2019, 2, I, p. 288 ss. e Santoro, *La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro*, Bergamo, ADAPT University Press, 2018, spec. p. 88 ss.

[105] Ivi, 1475 ss.; INL, circ. 28 luglio 2020, n. 2.

effetti della rideterminazione giudiziale del trattamento solo dalla data della domanda giudiziale, anziché dal sorgere del credito. Un simile meccanismo, come è stato osservato, sarebbe risultato incompatibile con la garanzia costituzionale del diritto alla retribuzione, non potendo l'esigenza di tutelare l'affidamento delle imprese giustificare un sacrificio sproporzionato del diritto alla giusta retribuzione[106]. L'episodio, per quanto concluso con esito favorevole alla tenuta del sistema, segnala tuttavia la persistenza di tentativi di erosione, sul piano dell'effettività processuale, del paradigma qui ricostruito. A questi rilievi si aggiunge, in una prospettiva più radicale, la critica di chi ha osservato che, quale che sia la tecnica di rinvio prescelta, il sistema italiano resta comunque sprovvisto di una misura generale idonea a soddisfare la soglia dell'80% di copertura contrattuale effettiva, additata quale indicatore dell'obbligo di elaborare un piano d'azione dal considerando n. 25 della direttiva 2022/2041/UE, sicché il 'salario giusto' finirebbe per limitarsi a registrare l'esistenza di un trattamento economico complessivo di fonte collettiva già ricavabile in via giurisprudenziale, senza ampliare l'effettiva area di protezione retributiva[107].

8. **Il nodo irrisolto: la misurazione della rappresentatività**

Il sistema dei rinvii alla contrattazione *leader*, nella sua versione attuale, è costruito su un fondamento parzialmente indeterminato. Il requisito della rappresentatività comparata è il criterio ordinatore del sistema: esso condiziona l'accesso alla funzione para-regolativa, delimita il perimetro dei soggetti i cui prodotti negoziali fungono da parametro per la determinazione degli *standard* minimi, e orienta l'attività dei giudici, delle amministrazioni e delle stazioni appaltanti. Ma quel requisito non è definito dalla legge con la precisione che la sua importanza sistematica richiederebbe. La rappresentatività comparata dei soggetti collettivi è accertata, nella prassi, sulla base di indici elaborati dalla giurisprudenza in settant'anni di elaborazione pretoria – numero di iscritti, partecipazione alle trattative, firma di contratti applicati in azienda, presenza in organi bilaterali – e di accordi interconfederali sulla rappresentanza che, peraltro, hanno prodotto risultati applicativi insoddisfacenti[108].

Le cause di questa indeterminatezza sono storicamente note. L'inattuazione dell'art. 39, co. 2-4, Cost. ha privato il sistema di un meccanismo legale di verifica della rappresentatività; la preferenza delle organizzazioni sindacali per l'autoregolazione ha scoraggiato interventi legislativi in materia; la difficoltà di definire i 'perimetri' categoriali entro cui effettuare la comparazione ha reso tecnicamente

---

[106] Bellavista, *Alcune considerazioni*, *cit.*

[107] Gentile, *"Salario giusto"*, *cit.*, pp. 371-372.

[108] In tema v. Ricci M., *Aspettando* Godot*: la legge sulla rappresentatività sindacale e sulla contrattazione collettiva*, in *LDE*, 2022, n. 3; Lassandari, *Rilievi sulla copertura contrattuale e su alcuni altri profili*, in Carabelli (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, Ediesse, Roma, 2024, spec. p. 78.

ardua la costruzione di criteri certi[109]. A queste difficoltà strutturali si è aggiunto il peso di interessi consolidati: le organizzazioni storicamente dominanti hanno avuto ragione di temere che criteri di misurazione più rigorosi potessero mettere in discussione rendite di posizione acquisite, mentre le organizzazioni minori emergenti hanno resistito a qualsiasi formalizzazione che rischiasse di cristallizzare le gerarchie esistenti.

Questa indeterminatezza produce notevoli effetti nel sistema di relazioni industriali. Sul piano della certezza del diritto, l'accertamento della rappresentatività comparata resta controverso in molti settori, con orientamenti giurisprudenziali non sempre convergenti e prassi amministrative non uniformi. Sul piano dell'effettività delle tutele, la difficoltà di provare la rappresentatività comparata del soggetto stipulante il contratto *leader* può tradursi in un *deficit* probatorio che avvantaggia i datori di lavoro che applicano contratti pirata. Sul piano sistemico, l'assenza di criteri certi alimenta il pluralismo contrattuale patologico: in assenza di una chiara linea di demarcazione tra contratti qualificati e contratti non qualificati, il sistema è permeabile alla proliferazione di accordi di dubbia rappresentatività che ne erodono le fondamenta[110].

Proprio su questo terreno, tuttavia, si è registrata nel corso del 2026 una evoluzione di segno diverso, che merita di essere già anticipata e sarà sviluppata *infra* (*§* 8.1): la crescente valorizzazione – da parte del legislatore, delle parti sociali e della stessa giurisprudenza, lungo percorsi autonomi mossi in una direzione convergente – di dati amministrativi pubblici, omogenei e verificabili (in particolare i flussi Uniemens elaborati dall'Archivio nazionale dei contratti collettivi del CNEL)[111] quale possibile – per quanto non esclusivo – indicatore quantitativo della rappresentatività comparata, complementare rispetto agli indici qualitativi tradizionali[112]. Non si tratta, come si vedrà, di una disciplina legislativa organica della rappresentanza, ma di un mutamento di metodo da segnalare perché, se

---

[109] Sul punto v. almeno Marazza, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *LLI*, 2018, n. 2, p. III ss.; Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, n. 2, p. 185 ss.; De Luca Tamajo, *Le criticità della rappresentatività sindacale "misurata": quale perimetro?*, in *RIDL*, 2020, n. 3, I, p. 377 ss.; Faioli, *Il potere del sindacato senza potere. Terziario, contrattazione, rappresentatività*, in *DLM*, 2020, n. 2, p. 291 ss.; Treu, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *DRI*, 2020, n. 2, p. 453 ss.; Razzolini, *Salario minimo,* dumping *contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *LDE*, 2021, n. 2, spec. p. 6 ss., nonché gli studi monografici di Ferraresi, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Padova, Cedam, 2020 e Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, BUP, 2020.

[110] Cfr. Ciucciovino, *Fisiologia e patologia*, *cit.*, p. 185 ss. e, più di recente, Nogler, *La giungla delle agevolazioni fiscali e l'inefficienza delle relazioni industriali*, in *DLRI*, 2024, n. 1-2, p. 24.

[111] Sull'attendibilità dei flussi Uniemens v. le condivisibili criticità espresse da Calvellini, Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, n. 4, I, p. 577 ss. e Lassandari, *Rilievi sulla copertura contrattuale e su alcuni altri profili*, in Carabelli (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, in *QRGL*, 2024, n. 10, spec. p. 78.

[112] Tiraboschi, *Quando il dato amministrativo diventa prassi nella applicazione del diritto*, *cit.*

consolidato, potrebbe attenuare – senza risolverlo interamente – il *deficit* di certezza qui descritto.

Un aspetto che la dottrina ha trattato con minore sistematicità rispetto alla rappresentatività sindacale – ma che assume un'importanza crescente alla luce dell'espansione della funzione para-regolativa della contrattazione *leader* – è quello della rappresentatività delle organizzazioni datoriali[113]. Il contratto *leader* è, per definizione, il prodotto di una negoziazione bilaterale: non soltanto il soggetto sindacale, ma anche il soggetto datoriale che lo stipula deve possedere il requisito della rappresentatività comparata perché il contratto possa svolgere la sua funzione ordinatrice.

Tuttavia, la rappresentatività datoriale è stata finora misurata attraverso criteri ancora più informali e incerti di quelli applicati alle organizzazioni sindacali. Le associazioni datoriali non sono soggette a obblighi di trasparenza sulla propria composizione e consistenza; i dati sulla copertura contrattuale lato datori di lavoro sono frammentari e inaffidabili; la definizione dei 'perimetri' settoriali entro cui misurare la rappresentatività datoriale è affidata all'autonomia delle stesse associazioni, con tutti i rischi di autodeterminazione interessata che ne conseguono. La citata sentenza del Tribunale di Trani del 10 marzo 2026, che affronta per la prima volta in modo diretto il tema dell'accertamento della rappresentatività datoriale, rappresenta un segnale importante della crescente attenzione della giurisprudenza a questo versante, ancora largamente inesplorato[114]. Va peraltro segnalato, in senso critico, che proprio in quella pronuncia il tribunale pugliese è incorso in un passaggio argomentativo non privo di ambiguità, avendo qualificato l'associazione datoriale intervenuta *ad adiuvandum* come rappresentativa del settore "*per tabulas* e per notorio" – una formula che evoca, non senza qualche incongruenza sistematica, la concezione della rappresentatività presunta ormai da tempo abbandonata nel nostro ordinamento[115], e che conferma, *a contrario*, quanto sia ancora carente, sul versante datoriale, un metodo di accertamento realmente ancorato a dati verificabili.

Su questo fronte specifico, la giurisprudenza di merito e amministrativa formatasi nel corso del 2026 ha peraltro iniziato a offrire indicazioni più solide. Alcune pronunce (tra cui, in particolare, le decisioni del Tar di Trento del 29 giugno 2026, relative all'accesso a risorse pubbliche condizionato all'applicazione di un contratto collettivo qualificato) hanno valorizzato, accanto agli indici tradi-

---

[113] Su cui v. almeno Bellardi, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, in *DLRI*, 2016, p. 403 ss.; Papa, *Struttura contrattuale e rappresentanze datoriali. Gli effetti del decentramento sulle* peak associations, in *DLM,* 2016, p. 335 e Vitaletti, *Dall'altra parte: rappresentanza datoriale e contratto nazionale di categoria nello spazio giuridico globale*, in *DLM*, 2016, n. 2, p. 353 ss., nonché gli studi monografici di Marcianò, *L'associazionismo imprenditoriale nel moderno sistema di relazioni industriali*, Torino, Giappichelli, 2016 e Papa, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

[114] Trib. Trani 10 marzo 2026, n. 622.

[115] Razzolini, Dumping *contrattuale e azione in giudizio*, *cit*., p. 113, che rileva come la formula utilizzata dal Tribunale di Trani rievochi "una concezione di rappresentatività presunta da anni abbandonata nel nostro ordinamento".

zionali, il dato – tratto dai flussi Uniemens ed elaborato dall'Archivio nazionale dei contratti del CNEL – della diffusione effettiva di un contratto collettivo tra le imprese e i lavoratori di un determinato settore, quale "controprova empirica", per quanto non sostitutiva, della maggiore rappresentatività comparata delle organizzazioni stipulanti[116]. Si tratta di un dato che presenta un pregio specifico rispetto agli indici tradizionali (numero di iscritti, storicità dell'organizzazione): non dipende da autodichiarazioni delle parti sociali, ma deriva da flussi amministrativi costruiti per finalità previdenziali e contributive, ed è pertanto suscettibile di controllo pubblico e di verifica oggettiva[117]. Come si dirà più innanzi, proprio su questo terreno si è mossa, nel luglio 2026, anche l'iniziativa datoriale.

Il problema della rappresentatività datoriale è emerso con particolare evidenza nel tentativo del Governo di introdurre criteri legislativi per la sua misurazione in occasione del decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici: la nota congiunta delle principali associazioni datoriali del 28 novembre 2024 ha bloccato quell'iniziativa, ma ne ha al tempo stesso evidenziato la necessità. Senza criteri condivisi di misurazione della rappresentatività datoriale, il sistema dei rinvii alla contrattazione *leader* resta esposto al rischio che il lato datoriale della contrattazione venga monopolizzato da pochi soggetti storici o, al contrario, frammentato in una pluralità di associazioni micro-settoriali di dubbia consistenza.

8.1. **Le iniziative delle parti sociali nel 2026: le "Proposte per un accordo unitario" sindacale e il Documento datoriale sulla misurazione della rappresentanza**

Le "Proposte per un accordo unitario" presentate da CGIL, CISL e UIL il 17 giugno 2026 costituiscono, in questo quadro, un documento di significativo interesse non soltanto negoziale ma sistematico. Esse possono essere lette come il tentativo delle principali organizzazioni sindacali dei lavoratori di prendere l'iniziativa in materia di misurazione della rappresentatività prima che il legislatore, stimolato dall'urgenza sistemica sin qui descritta, imponga soluzioni dall'esterno.

Il documento è strutturato attorno a due assi principali, strettamente interconnessi. Il primo riguarda gli assetti contrattuali e la definizione del TEC: le Proposte individuano criteri uniformi per la distinzione tra TEM e TEC, prevedono meccanismi di adeguamento all'IPCA-NEI e stabiliscono la durata triennale o quadriennale dei CCNL con verifica annuale per la parte economica. Queste previsioni rispondono direttamente all'esigenza di certezza applicativa resa urgente dal d.l. n. 62/2026: una definizione interconfederale uniforme del TEC consentirebbe di superare l'eterogeneità attualmente esistente tra i diversi CCNL e fornirebbe un parametro chiaro tanto ai giudici quanto al personale ispettivo.

---

[116] Tiraboschi, *Accesso a risorse pubbliche e contrattazione collettiva: dal Tar di Trento utili indicazioni su maggiore rappresentatività comparata e tasso di applicazione del CCNL*, in *BA*, 6 luglio 2026, n. 26, con richiamo a Tar Trento 29 giugno 2026, nn. 106 e 107.

[117] *Ibidem*.

Il secondo asse riguarda la rappresentanza e la sua certificazione. Le Proposte riprendono e aggiornano il modello del Patto della Fabbrica del 2018[118], fondato sulla combinazione tra dato associativo (iscritti) e consenso elettorale (voti nelle RSU), e ne auspicano la generalizzazione attraverso un Accordo Quadro tra tutte le parti sociali. Sul versante datoriale, il documento riconosce esplicitamente la necessità di "definire criteri di rappresentanza tra tutte le associazioni, sulla base di dati omogenei, certi e misurabili", affrontando finalmente anche questo aspetto che era rimasto in ombra nei precedenti accordi interconfederali.

Meno di un mese dopo, il 10 luglio 2026, quel richiamo ha trovato un primo, parziale riscontro dal lato datoriale. Quattordici organizzazioni imprenditoriali hanno sottoscritto un Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale, volto a definire criteri comuni per la misurazione della rappresentanza delle associazioni datoriali, a rafforzare la trasparenza della contrattazione collettiva e a individuare, in relazione alla tipologia di impresa e al settore di attività, il contratto collettivo da assumere come riferimento ai fini del 'salario giusto' di cui all'art. 7 del d.l. n. 62/2026; l'accordo resta aperto all'adesione di ulteriori organizzazioni datoriali[119].

L'iniziativa merita di essere collocata nel quadro dell'evoluzione della rappresentanza datoriale prima ricostruita. Se il precedente tentativo – quello, di matrice governativa, contenuto negli artt. 4 e 5 dell'Allegato I.01 nella versione approvata dal Consiglio dei ministri il 21 ottobre 2024 – era stato bloccato dalla nota congiunta delle organizzazioni datoriali del 28 novembre 2024, il Documento del 10 luglio 2026 rappresenta il primo tentativo, di iniziativa spontanea e non etero-imposta, con cui un fronte ampio e composito di associazioni datoriali (comprensivo, oltre alle confederazioni storiche dell'industria e del commercio, anche del mondo cooperativo e dell'artigianato) accetta di sottoporsi a criteri comuni di misurazione della propria rappresentatività. Sotto questo profilo, l'accordo può essere letto come una risposta, sia pure indiretta, tanto alla pressione esercitata dalla disciplina sul salario giusto – che rende non più procrastinabile l'individuazione certa del contratto *leader* pertinente per ciascun settore e tipologia d'impresa – quanto al sollecito rivolto dalle stesse Proposte sindacali del 17 giugno[120].

Sul piano del metodo di misurazione adottato, il Documento datoriale si segnala per una scelta di rilievo sistematico, che lo colloca nel solco di quella convergenza tra legislatore, parti sociali e giurisprudenza già segnalata: accanto a

---

[118] Su cui v. almeno Liso, *Qualche erratica considerazione sul recente accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 9 marzo 2018*, in *BA*, 23 aprile 2018, n. 16; Di Noia, *Sul "ritrovato" dinamismo del sistema di relazioni industriali: rappresentatività e assetti contrattuali dopo l'AI 28 febbraio 2018*, in *DRI*, 2018, n. 4, III, p. 1260 ss.; Ricci M., *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: una svolta dagli esiti incerti*, in *ADL*, 2018, n. 6, p. 1392 ss.; Marazza, *Perimetri e rappresentanze sindacali*, cit.; Sartori, *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: un preludio alla legge sindacale?*, in *Jus*, 2018, n. 3, p. 365 ss.

[119] Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale, sottoscritto il 10 luglio 2026 da AGCI, ANIA, Casartigiani, CLAAI, CNA, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confservizi e Legacoop.

[120] Sul punto cfr. Valente, *Primi effetti delle politiche di sostegno alla contrattazione collettiva: un nuovo inizio per la rappresentanza sindacale*, in *Il diario del lavoro*, 24 luglio 2026.

tre criteri qualitativi tradizionali (anzianità dell'organizzazione, partecipazione al dialogo sociale europeo, presenza di un sistema strutturato di welfare contrattuale), l'accordo individua, quale unico criterio quantitativo, universale, oggettivo, certo e omogeneo oggi disponibile, la diffusione del contratto collettivo tra i lavoratori – dato desunto, appunto, dai flussi amministrativi Uniemens elaborati dal CNEL[121] – rinviando la consistenza associativa delle organizzazioni datoriali a una fase successiva di acquisizione e valutazione[122]. Si tratta di una scelta che dialoga direttamente con l'infrastruttura informativa pubblica costruita dagli artt. 8, 9 e 11 del d.l. n. 62/2026 – fondata sull'interoperabilità dei dati amministrativi, sulla corretta perimetrazione dei campi di applicazione contrattuale rispetto ai codici ATECO e sulla possibilità di individuare, attraverso informazioni verificabili, il trattamento economico complessivo del contratto collettivo di riferimento — e che trova un ulteriore, concomitante riscontro nella giurisprudenza di merito e amministrativa che, quasi negli stessi mesi, ha iniziato a valorizzare il medesimo tipo di dato[123]. Non siamo, come è stato osservato, di fronte a una disciplina legislativa organica della rappresentanza, né l'accordo del 10 luglio pretende di ridurre la rappresentatività a un mero indicatore algoritmico; ma si può ragionevolmente parlare dell'emersione di un nuovo, più maturo, metodo di accertamento, nel quale categorie giuridiche tradizionalmente affidate a valutazioni ampiamente intuitive iniziano a trovare riscontro in dati pubblici, omogenei e verificabili[124].

La valutazione sistematica del Documento datoriale deve tuttavia essere condotta con cautela, evitando sia l'enfasi con cui l'intesa è stata talora presentata sul piano mediatico sia, all'opposto, una lettura meramente scettica. Un primo elemento di cautela emerge dallo stesso testo dell'accordo e dalla posizione assunta, in sede di sottoscrizione, dalle Confederazioni dell'artigianato e delle piccole e medie imprese, le quali, pur aderendo al documento "in un quadro complesso", hanno espressamente segnalato due riserve di fondo: da un lato, l'esigenza che i criteri di misurazione della rappresentanza datoriale siano rafforzati attraverso "una chiara ed esplicita misurazione basata su dati certi e omogenei della consistenza associativa e sulla presenza delle sedi operative e articolazioni territoriali diffuse sull'intero territorio nazionale"; dall'altro, la richiesta di un impegno *anti-dumping* più incisivo, volto a "contrastare con maggiore determinazione la diffusione dei contratti collettivi nazionali multisettoriali che, estendendosi a comparti produttivi molto diversi tra loro, […] finiscono per comprimere i livelli salariali propri dei singoli settori"[125]. Queste riserve – sottoscritte da organizza-

---

[121] Su cui, da ultimo, Tiraboschi, *L'Archivio CNEL dei contratti: uno strumento al servizio di operatori, sindacalisti, imprese*, in *Norme & Tributi Plus*, 6 luglio 2026.

[122] Tiraboschi, *Quando il dato amministrativo diventa prassi*, cit. e Valente, *Primi effetti delle politiche di sostegno alla contrattazione collettiva, cit.*

[123] Tiraboschi, *Quando il dato amministrativo diventa prassi*, cit., con richiamo a Trib. Campobasso 10 aprile 2024, Trib. Trani 10 marzo 2026, Trib. Milano 4 dicembre 2025, Tar Trento 29 giugno 2026 e Trib. Genova 10 luglio 2026.

[124] *Ibidem*.

[125] V. le dichiarazioni rese in sede di sottoscrizione del Documento del 10 luglio dalle Confederazioni dell'artigianato e delle piccole e medie imprese (Confartigianato, CNA, Casartigiani

zioni che rappresentano una componente non marginale del tessuto produttivo italiano – segnalano che, anche all'interno del fronte dei firmatari, permane una tensione non del tutto ricomposta tra il criterio quantitativo della diffusione contrattuale (che tende strutturalmente a premiare, a parità di altre condizioni, i contratti collettivi a più ampio spettro di applicazione, inclusi quelli 'multisettoriali') e l'esigenza – su cui l'intero impianto qui ricostruito si fonda – di preservare una contrattazione *leader* realmente aderente alle specificità del settore produttivo di riferimento. In questo senso, la vicenda del Documento del 10 luglio conferma, più che smentire, la duplice preoccupazione già segnalata a proposito del criterio del "contratto maggiormente applicato" della l. n. 144/2025: anche un indicatore quantitativo apparentemente neutro, se non temperato da adeguati correttivi qualitativi e di connessione settoriale, rischia di premiare non la genuina rappresentatività, ma la mera dimensione dell'ambito di applicazione contrattuale.

Un secondo, e più strutturale, elemento di cautela riguarda la natura stessa dello strumento. Come già rilevato a proposito delle Proposte sindacali del 17 giugno, la storia degli accordi interconfederali sulla rappresentanza – dal Testo Unico del 2014 al Patto della Fabbrica del 2018 – insegna che la distanza tra l'enunciazione di principi condivisi e la loro effettiva implementazione è stata, sinora, sistematicamente ampia. Il Documento del 10 luglio 2026, per quanto significativo nel metodo adottato e nell'ampiezza del fronte sottoscrittore, resta un accordo privatistico tra associazioni datoriali, privo di efficacia *ultra partes* e aperto – per sua stessa previsione – a ulteriori adesioni non ancora acquisite. Esso non fornisce, di per sé, alcuna soluzione al versante sindacale della rappresentatività, né affronta il tema, distinto ma strettamente connesso, della certificazione unitaria e bilaterale (datoriale e sindacale) della rappresentanza, che resta l'obiettivo dichiarato, ma non ancora realizzato, tanto delle Proposte sindacali quanto – nella parte in cui le Confederazioni dell'artigianato "confermano […] la disponibilità a proseguire il confronto con le organizzazioni sindacali sul documento unitario trasmesso lo scorso 17 giugno"[126] – dello stesso fronte datoriale. Vi è, in questo passaggio, un dato di sistema da sottolineare: le due iniziative del 2026 – quella sindacale del 17 giugno e quella datoriale del 10 luglio – non sono tra loro isolate, ma si iscrivono in un medesimo processo di avvicinamento tra le parti sociali, ancora incompiuto, che potrebbe sfociare, nei prossimi mesi, in un vero e proprio accordo interconfederale sulla rappresentanza. Se e quando ciò avvenisse, si tratterebbe di uno sviluppo di assoluto rilievo per la tenuta del sistema qui ricostruito; allo stato, tuttavia, si è ancora in presenza di due documenti paralleli, sia pure in reciproco dialogo, la cui capacità di tradursi in un accertamento realmente certo, trasparente e verificabile della rappresentatività comparata (sindacale e datoriale) resta condizionata da un intervento normativo di sostegno che, ad oggi, ancora manca.

---

e CLAAI): *https://www.confartigianato.it/2026/07/accordo-su-rappresentanza-e-contrattazione-servono-chiarezza-su-rappresentativita-e-impegno-antidumping/*.

[126] *Ibidem*.

8.2. **La necessità di una legge sulla rappresentatività**

L'esperienza fin qui descritta porta a dover affrontare una questione che da decenni aleggia nel dibattito italiano – la legge sulla rappresentatività – con una consapevolezza più matura di quella con cui è stata discussa in passato. Non si tratta di una proposta astrattamente desiderabile, ma di un'esigenza che la progressiva espansione della funzione para-regolativa della contrattazione *leader* rende ormai concretamente urgente.

L'obiezione tradizionale – che una legge sulla rappresentatività costituirebbe un'interferenza inaccettabile nella libertà sindacale garantita dall'art. 39, co. 1, Cost. – non coglie nel segno quando si consideri la struttura del problema. Il sistema attuale non è un sistema di piena libertà sindacale: è un sistema in cui la funzione para-regolativa è già assegnata per legge a soggetti selezionati in base alla rappresentatività comparata. La questione non è se selezionare, ma come selezionare: con criteri informali, incerti e contestabili, oppure con criteri legali, trasparenti e verificabili. Scegliere la seconda opzione non comprime la libertà sindacale più di quanto non faccia la prima: la comprime in modo diverso, riducendo i margini di incertezza e di contestazione strategica del sistema[127].

Un intervento legislativo sulla rappresentatività, per essere costituzionalmente compatibile e sistemicamente efficace, dovrebbe rispettare alcune condizioni fondamentali. In primo luogo, dovrebbe fondare la misurazione su criteri empiricamente verificabili – combinazione di dato associativo e consenso elettorale, secondo il modello già sperimentato nel lavoro pubblico e negli accordi interconfederali – evitando criteri autoreferenziali o fondati sulla mera storicità della presenza nel sistema. In secondo luogo, dovrebbe lasciare alle parti sociali un ruolo attivo nella definizione delle modalità di misurazione e dei perimetri categoriali entro cui effettuarla[128], evitando la "legislazione di conformazione" che cristallizzerebbe una volta per tutte categorie e confini che l'autonomia collettiva è invece chiamata a ridefinire nel tempo[129]. In terzo luogo, dovrebbe riguardare simmetricamente le organizzazioni sindacali dei lavoratori e quelle datoriali, superando il vizio strutturale dei precedenti accordi interconfederali che si sono occupati prevalentemente del lato sindacale lasciando in ombra quello datoriale.

L'opzione più rispettosa del principio di libertà sindacale sarebbe quella di un intervento promozionale che generalizzi i risultati dell'autonomia collettiva – recependo in legge i criteri elaborati dagli accordi interconfederali, eventualmente integrandoli – e mantenga al tempo stesso un canale permanente di dialogo con le parti sociali per il loro aggiornamento. Un provvedimento di questo tipo consentirebbe di ottenere i benefici della certezza legale senza sacrificare la flessibilità

---

[127] V. le argomentazioni svolte in Di Noia, *Rappresentatività e contratto collettivo*, *cit.*, p. 209 ss. e, più di recente, cfr. Pizzoferrato, *"Significativa rappresentatività" e art. 19 St. lav.*, in *DML*, 2025, n. 1, p. 1 ss.

[128] Sulla 'fondamentale' questione dei perimetri contrattuali, da ultimo v. Valente, *Primi effetti delle politiche di sostegno alla contrattazione collettiva, cit.*

[129] L'espressione "legislazione di conformazione" è di Orsi Battaglini, *Note critiche sulla selezione eteronoma dei soggetti sindacali*, in *PD*, 1985, p. 387.

dell'autoregolazione, rispondendo al tempo stesso alla sfida della rappresentatività datoriale che il semplice rinvio agli accordi esistenti non è in grado di affrontare adeguatamente.

9. **Conclusioni: dalla legittimità all'effettività**

Il percorso ricostruito nelle pagine precedenti consente ora di tirare le fila di un'evoluzione che si è rivelata, nella sua traiettoria complessiva, più coerente e sistemica di quanto la successione frammentata degli interventi normativi potesse lasciare supporre.

La tecnica del rinvio legislativo ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative ha percorso, nel corso di un trentennio, un cammino che l'ha condotta dalle origini settoriali sino ad assumere il ruolo di criterio ordinatore generale del sistema delle relazioni industriali. La norma sul salario giusto contenuta nell'art. 7 del d.l. n. 62/2026 rappresenta il momento di maturazione più recente di questa traiettoria: essa porta il paradigma della contrattazione *leader* al livello di principio generale di attuazione dell'art. 36 Cost., colmando una lacuna che le soluzioni giurisprudenziali e settoriali disponibili non erano in grado di riempire in modo stabile.

La sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025 ha svolto, in questo processo, una funzione di consolidamento e legittimazione che non deve essere sopravvalutata – il sistema era già stabilmente fondato sul paradigma della rappresentatività comparata prima della sentenza – né sottovalutata. Essa ha fornito una 'copertura' costituzionale esplicita al criterio ordinatore del sistema, ne ha chiarito la compatibilità con l'art. 39 Cost. e ha spostato il centro del dibattito da una questione di legittimità – che appare oggi sostanzialmente consolidata – a una questione di effettività, che rimane aperta.

La parentesi della l. n. 144/2025, con il suo criterio dei 'contratti collettivi maggiormente applicati', ha dimostrato *a contrario* la solidità del paradigma che tentava di sostituire. La resistenza delle parti sociali, la critica dottrinale convergente e il successivo ritorno legislativo al criterio della rappresentatività comparata con il d.l. n. 62/2026 testimoniano che il sistema ha ormai interiorizzato la logica del rinvio alla contrattazione *leader* come componente strutturale del proprio funzionamento, non disponibile a manipolazioni che ne alterino la sostanza. Il pericolo di eterogenesi dei fini insito nel criterio della maggiore applicazione – il rischio, cioè, che uno strumento pensato per tutelare i lavoratori si trasformi in un incentivo alla proliferazione dei contratti pirata – è stato riconosciuto e respinto.

Questa traiettoria può essere letta anche nel più ampio quadro delle politiche di prevenzione dello sfruttamento lavorativo. Non perché il *dumping* contrattuale possa essere identificato con lo sfruttamento, ma perché la riduzione sistematica degli *standard* economici e normativi può alimentare condizioni di vulnerabilità e rendere più conveniente una competizione fondata sulla compressione del costo del lavoro anziché sulla qualità dell'organizzazione produttiva. Da questo punto di vista, l'effettività del criterio della rappresentatività comparata assume anche

una valenza preventiva: la selezione di parametri collettivi espressi da soggetti genuinamente rappresentativi contribuisce a rafforzare i presìdi contro quelle dinamiche di mercato che, soprattutto nelle filiere e negli appalti, possono favorire il deterioramento delle condizioni di lavoro.

Il problema centrale che l'evoluzione descritta lascia irrisolto riguarda la misurazione della rappresentatività. Quanto più il legislatore affida alla contrattazione *leader* funzioni para-regolative decisive tanto più diventa urgente costruire un sistema di accertamento della rappresentatività certo, trasparente e verificabile. Il sistema attuale, fondato su criteri informali, indici giurisprudenziali non sempre convergenti e accordi interconfederali di difficile implementazione e applicazione, non è adeguato a sostenere il peso che gli sviluppi normativi più recenti gli hanno imposto.

In questo contesto, le "Proposte per un accordo unitario" presentate da CGIL, CISL e UIL e il Documento datoriale sulla misurazione della rappresentanza possono essere lette come due tasselli, tra loro comunicanti, di un possibile momento di rilancio del percorso regolativo inaugurato dagli accordi interconfederali del 2011-2014 e culminato nel Patto della Fabbrica del 2018. La convergenza tra la pressione esercitata dalla normativa sul salario giusto (che rende urgente la definizione certa del TEC e del contratto *leader* pertinente) e l'impulso fornito dalla sentenza n. 156/2025 (che ha rilanciato il tema della misurazione della rappresentatività invitando il legislatore a intervenire) potrebbe creare le condizioni per un avanzamento più sostanziale rispetto alle esperienze precedenti. Ma l'autoregolazione, da sola, potrebbe non essere sufficiente: la storia degli accordi interconfederali degli ultimi vent'anni insegna che senza un intervento legislativo di sostegno – non sostitutivo, ma promozionale – i risultati dell'autonomia collettiva faticano a tradursi in certezza giuridica generalizzata.

La proposta di una legge sulla rappresentatività, strutturata nei termini che si sono indicati, non è dunque un'opzione tra le altre: è la condizione necessaria affinché il sistema che si è costruito nel corso di decenni di evoluzione normativa possa funzionare con l'effettività che le sue ambizioni regolative richiedono. Un sistema che subordina effetti giuridicamente decisivi alla rappresentatività comparata dei soggetti collettivi, senza dotarsi di strumenti per accertare quella rappresentatività in modo certo e verificabile, è un sistema incompleto nella sua architettura e fragile nelle sue fondamenta. Completare quell'architettura e rafforzare quelle fondamenta rappresenta oggi la sfida più urgente con cui il legislatore, le parti sociali e la dottrina, ciascuno per le proprie competenze, sono chiamati a misurarsi.

L'evoluzione della Direttiva *due diligence* e la catena delle forniture e degli appalti

Federico Maria Mucciarelli

Sommario: 1. Globalizzazione, catene del valore e crisi del nesso territoriale del diritto. – 2. L'emersione del problema dei diritti umani nelle catene globali di fornitura. – 3. La legge applicabile a fatto illecito e contratti di appalto. – 4. Le iniziative internazionali sulla *due diligence* in materia di diritti umani. – 5. Dalla *soft law* alla normazione vincolante: la disciplina europea sulla *due diligence*. – 6. *Due diligence* e disciplina degli appalti. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Globalizzazione, catene del valore e crisi del nesso territoriale del diritto

La globalizzazione contemporanea non si esaurisce nell'intensificazione degli scambi commerciali internazionali, ma si caratterizza soprattutto per la frammentazione geografica dei processi produttivi e per la dislocazione transnazionale delle catene del valore. In altri termini: la produzione di beni e servizi avviene in Stati diversi da quelli in cui è localizzato il centro decisionale e organizzativo dell'impresa, con il risultato che l'attività economica è strutturalmente svincolata da un unico ordinamento giuridico di riferimento[1].

In tale contesto operano le cosiddette 'imprese multinazionali', le quali però evidenziano una fenomenologia articolata: da un lato si possono individuare i gruppi societari in cui una società capogruppo controlla entità giuridiche costituite in altri Stati, mentre all'altro capo dello spettro vi sono le imprese che si avvalgono stabilmente di fornitori o appaltatori esteri per lo svolgimento di fasi essenziali della produzione o della fornitura di materiali. Anche in assenza di un controllo societario formale, la dipendenza economica e contrattuale dei partner a valle della catena del valore può determinare un'influenza significativa dell'impresa capofila sulle loro scelte operative.

La conseguenza sistemica di tale assetto è la rottura del nesso tradizionale tra territorio, potere normativo e attività economica. Lo Stato che disciplina la società capofila non coincide, di regola, con lo Stato che detta e applica le norme in materia di produzione, lavoro, ambiente e sicurezza nei luoghi in cui l'attività produttiva è concretamente svolta. I circuiti politici di formazione della legge risultano così separati dai meccanismi effettivi di produzione e commercializzazione delle merci, con un'evidente difficoltà di controllo giuridico sugli effetti sociali e ambientali dell'attività d'impresa.

---

[1] Sia consentito il rinvio a Mucciarelli, *Ricomporre il nesso spezzato: giurisdizione e legge applicabile alle imprese multinazionali*, in *RS,* 2021, p. 349 ss. Sulla progressiva dissolvenza del soggetto dominante nell'organizzazione dell'impresa v., in *questo volume*, Mignone.

2. L'emersione del problema dei diritti umani nelle catene globali di fornitura

Il disallineamento tra centro decisionale e luogo di produzione ha favorito fenomeni di sfruttamento, dimostrati da numerosi casi in cui imprese controllate o fornitori situati in Stati terzi hanno posto in essere condotte, attive od omissive, lesive della salute, dell'integrità fisica e della dignità delle persone, nonché dell'ambiente e delle comunità locali.

La giurisprudenza recente ha mostrato come tali violazioni possano, in determinate circostanze, essere ricondotte anche alla sfera di responsabilità delle società capogruppo o delle imprese committenti. Alcune decisioni britanniche, in particolare, hanno valorizzato l'esistenza di un dovere di diligenza della capogruppo nei confronti dei lavoratori della controllata estera, fondato su elementi quali l'identità o somiglianza dell'attività svolta, l'ingerenza di fatto nella gestione, la conoscenza dei rischi e la capacità di influire sulle scelte operative[2]. Altri casi hanno invece evidenziato i limiti degli strumenti tradizionali del diritto internazionale privato, soprattutto quando la legge applicabile prevede termini di decadenza o standard di tutela particolarmente ridotti[3].

3. La legge applicabile a fatto illecito e contratti di appalto

Le lesioni personali, i danni ambientali e le violazioni dei diritti dei lavoratori che si verificano nell'ambito delle catene globali di produzione sono normalmente qualificate come fatti illeciti sul piano del diritto interno e delle categorie internazionalprivatistiche. Nell'ordinamento dell'Unione europea, la legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali è disciplinata dal Regolamento (CE) n. 864/2007 ('Roma II'), caratterizzato da applicazione universale. Il criterio generale di collegamento è quello della legge del Paese in cui il danno si verifica, indipendentemente dal luogo in cui è avvenuto il fatto "che ha dato origine al danno"[4]. Ne deriva che, nella maggior parte dei casi, si applica la legge dello Stato in cui opera la società controllata o il fornitore, e non quella dello Stato in cui ha sede l'impresa capofila. La clausola di eccezione dei "collegamenti manifestamente più stretti" con un altro Paese è tradizionalmente interpretata in senso restrittivo, rendendo difficoltoso il ricorso alla legge del Paese della capogruppo. Questo assetto normativo comporta il rischio che Stati interessati ad attrarre in-

---

[2] Cfr. *Chandler v Cape Plc* [2012] EWCA Civ 525; *AAA v Unilever Plc* [2018] EWCA Civ 1532; *Vedanta Resources Plc v Lungowe* [2019] UKSC 20; *Okpabi v Royal Dutch Shell Plc* [2021] UKSC 3.

[3] *Landgericht* Dortmund – 7 O 95/15, 28 (reperibile su *https://openjur.de/u/2155292.html*) e OLG Hamm, NJW, 2019, 3527: un'impresa di Karachi produceva semilavorati tessili esclusivamente per una società importatrice tedesca; nel 2012 un incendio uccide più di duecento lavoratori, nella totale assenza di estintori e vie di fuga; le vittime agirono verso la società tedesca (che non era controllante, ma acquirente unica dei prodotti); sulla base del Regolamento Roma II (sul quale v. la nota successiva) i tribunali tedeschi, pur essendo competenti a conoscere la causa, applicarono il diritto pachistano, nel quale è riscontrabile un breve termine di decadenza che impedì di dare soddisfazione alle vittime (naturalmente, il giudice tedesco avrebbe potuto aggirare questo ostacolo qualificando il termine come norma meramente processuale, non sostanziale, quindi non applicabile).

[4] Regolamento Roma II, art. 4.

vestimenti esteri mantengano livelli di tutela particolarmente bassi in materia di lavoro e ambiente, incentivando pratiche di delocalizzazione produttiva fondate sul divario regolamentare.

Viceversa, per quanto riguarda i contratti di appalto e, più in generale, i rapporti contrattuali lungo la catena di fornitura, la legge applicabile è individuata sulla base del Regolamento (CE) n. 593/2008 ('Roma I'), richiamato dall'art. 57 della legge n. 218/1995 in materia di diritto internazionale privato. Il Regolamento consacra il principio dell'autonomia delle parti nella scelta della legge applicabile, pur prevedendo limiti rilevanti[5]. In assenza di scelta, il criterio generale è quello della legge del Paese di residenza abituale della parte che deve effettuare la prestazione caratteristica, che nei contratti di appalto coincide, di regola, con l'appaltatore[6]. Anche in questo caso, l'esito è spesso l'applicazione della legge del Paese in cui si svolge l'attività produttiva, da cui potrebbe derivare un pericolo ben preciso: che il Paese di produzione, tipicamente uno Stato in via di sviluppo, pur di attrarre investimenti produttivi abbassi gli standard di tutela dei lavoratori[7].

4. **Le iniziative internazionali sulla *due diligence* in materia di diritti umani**

A fronte dei limiti strutturali del diritto internazionale privato, la comunità internazionale ha progressivamente elaborato strumenti di *soft law* volti a responsabilizzare le imprese multinazionali rispetto agli impatti delle loro attività sui diritti umani. Un ruolo centrale è svolto dai Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani del 2011, fondati sul paradigma '*protect, respect and remedy*'[8].

In tale quadro, la nozione di "*human rights due diligence*" assume una funzione preventiva. Secondo lo schema operativo disegnato dai Principi dell'ONU, così come di altri schemi analoghi, le imprese sono chiamate a identificare, prevenire, mitigare e rendicontare gli impatti negativi, attuali e potenziali, sui diritti umani connessi alle proprie attività, ai propri prodotti o servizi, nonché alle relazioni commerciali lungo la catena del valore. La *due diligence*, quindi, dovrebbe essere un processo interno alla gestione dell'impresa, continuo e proporzionato alle dimensioni dell'impresa, alla natura delle attività e al contesto operativo, anche se i dettagli concreti e l'estensione di questa attività si collocano in un'area grigia che richiede un maggior grado di dettaglio (che probabilmente uno strumento di carattere internazionale come i *guiding principles* non può offrire).

Linee guida analoghe sono state sviluppate dall'OCSE[9] e dall'Organizzazione internazionale del lavoro[10], estendendo progressivamente il concetto di

---

[5] Regolamento Roma I, art. 3.

[6] Regolamento Roma I, art. 4, par. 2.

[7] Si veda il caso deciso da LG Dortmund e OLG Hamm illustrato *supra* a nota 3.

[8] *Guiding principles on business and human rights*, UN, 2011.

[9] Oecd, *Due diligence guidance for responsible business conduct*, 2018; Oecd, *Guidelines for multinational enterprises on responsible business conduct*, 2023.

[10] Oil, *Dichiarazione di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale*, 204ª sessione (1977) modificata nella 279ª sessione (2000), nella 295ª (2006) e 329ª (2017).

due diligence anche ai profili ambientali, climatici, di corruzione e di tutela dei consumatori.

5. Dalla *soft law* alla normazione vincolante: la disciplina europea sulla *due diligence*

Negli ultimi anni, l'Unione europea ha affiancato agli strumenti di soft law una normativa vincolante settoriale, imponendo obblighi di *due diligence* in specifiche filiere considerate ad alto rischio[11]. Successivamente, alcuni Stati membri hanno adottato leggi nazionali di carattere generale, imponendo doveri di vigilanza e diligenza alle imprese di maggiori dimensioni, estesi anche alle controllate e ai fornitori stabili[12].

Questo processo ha condotto all'adozione della Direttiva (UE) 2024/1760 sulla dovuta diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. La Direttiva introduce un obbligo generale di *due diligence* basato sul rischio in materia di diritti umani e ambiente, integrato nelle politiche aziendali e nei sistemi di gestione dei rischi. Essa si applica alle imprese di grandi dimensioni, comprese le società extra-UE che realizzano un fatturato significativo nel mercato europeo. Queste soglie sono state alzate in maniera significativa all'inizio del 2026, a causa dell'approvazione della Direttiva *Omnibus* che ha attenuato di molto gli obblighi di *due diligence*[13].

La Direttiva sostituisce il riferimento alla 'catena del valore' con quello di 'catena di attività', includendo espressamente appaltatori e subappaltatori sia a monte sia a valle della produzione. In questo contesto, le imprese sono tenute a identificare i rischi di impatti negativi, prevenire e mitigare quelli potenziali, arrestare e rimediare a quelli effettivi, instaurando forme di dialogo con i portatori di interessi e sistemi di monitoraggio dell'efficacia delle misure adottate.

6. *Due diligence* e disciplina degli appalti

La disciplina europea sulla *due diligence* incide in modo significativo sulla regolazione dei contratti di appalto e di subappalto. Gli appaltatori e subappaltatori sono considerati parte integrante della catena di attività, con la conseguenza che

---

[11] In particolare, si segnalano: Regolamento (UE) n. 995/2010 sull'importazione di legname tagliato illegalmente, seguito di recente da Regolamento 2023/1115, sui rischi di deforestazione; Regolamento (UE) 2017/821, sull'importazione di stagno, tantalio, tungsteno e oro da paesi in cui vi sono violazioni di diritti umani o guerre civili endemiche.

[12] In particolare: in Francia L. n. 2017-399, 27 marzo 2017 (*Loi de Vigilance*); nei Paesi Bassi L. 401/2019, del 24 ottobre 2019 (limitata a impedire il lavoro minorile); in Germania, L. 16.7.2021 (*Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*).

[13] Direttiva (UE) 2026/470 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2026 che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e taluni obblighi relativi al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. Sugli assetti organizzativi d'impresa e sulla tutela dei diritti umani v., in *questo volume*, Pasquariello; sul lavoro forzato e sulle filiere nel diritto dell'Unione, Protopapa.

l'impresa committente è chiamata a svolgere un controllo *ex ante* e *in itinere* sugli impatti negativi connessi all'esecuzione del contratto.

In fase di selezione dei fornitori, l'impresa deve procedere a una valutazione del rischio prima dell'affidamento, tenendo conto del contesto geografico e settoriale, nonché della capacità del partner commerciale di rispettare gli standard richiesti. I contratti devono includere clausole specifiche in materia di *due diligence*, diritti di audit, accesso alle informazioni e mappatura dei subappalti.

La logica sottesa non è quella di trasferire automaticamente la responsabilità per le violazioni commesse dal partner commerciale, ma di imporre un dovere organizzativo e procedurale di prevenzione. La responsabilità risarcitoria dell'impresa capofila sorge in caso di violazione degli obblighi di diligenza, quando tali obblighi siano finalizzati alla protezione di persone fisiche o giuridiche e il danno sia causalmente ricollegabile alla loro inosservanza[14].

7. **Considerazioni conclusive**

L'introduzione di obblighi di *due diligence* in materia di diritti umani e ambiente rappresenta un tentativo di ricomposizione del divario tra globalizzazione economica e territorialità del diritto. Attraverso l'imposizione di doveri procedurali e organizzativi alle imprese capofila, il legislatore europeo mira a neutralizzare gli incentivi alla delocalizzazione fondata sul dumping regolamentare e a rafforzare la tutela dei diritti lungo le catene globali di produzione.

Nel settore degli appalti, tale evoluzione segna il passaggio da una concezione puramente contrattuale del rapporto a una visione funzionale, in cui il contratto diviene strumento di governo dei rischi sociali e ambientali. La *due diligence* non elimina le asimmetrie strutturali della globalizzazione, ma introduce un nuovo paradigma di responsabilità, fondato sulla prevenzione e sull'integrazione dei diritti umani nella gestione ordinaria dell'impresa. Si tratta di una modalità nuova di affrontare il problema, all'interno della gestione dei rischi e, quindi, con un approccio *ex ante,* integrato nell'attività continuativa di monitoraggio condotta dal management e dagli organi apicali.

Purtroppo, questo approccio e la stessa Direttiva '*due diligence*' hanno incontrato anche critiche, talvolta asprissime (sino ad arrivare all'assurdo, sostenuto da qualcuno, che queste norme sarebbero incompatibili col capitalismo, quando invece si tratta solo di monitorare la presenza di maniglioni anti-panico nelle società fornitrici). E queste critiche hanno fatto breccia nel ceto politico europeo, che ha approvato una Direttiva '*Omnibus*' che sostanzialmente annacqua gli obblighi dell'originaria Direttiva *due diligence*, limitando il monitoraggio al primo livello dei fornitori e innalzando significativamente le soglie della sua applicazione. Si tratta di un progressivo indebolimento di una tutela che originariamente doveva essere molto più ambiziosa.

---

[14] Per una verifica empirica di tali meccanismi si vedano, in *questo volume*, Viola, su un sistema di appalti e cooperative nel settore della logistica, e Mattei, che documenta l'inefficacia di codici etici e *audit* nella filiera dell'alta moda.

L'art. 14, d.lgs. n. 81/2008: uno strumento dalla natura sanzionatoria e dalla finalità cautelare per contrastare il lavoro irregolare e insicuro

Valentina Pasquarella

Sommario: 1. Il nesso tra lavoro (ir)regolare e (in)sicurezza nell'art. 14, d.lgs. n. 81/2008: l'evoluzione di un istituto tra continuità ed esigenze di rafforzamento. – 2. La 'doppia anima' del provvedimento di sospensione, la sua doverosità e l'obbligo di motivazione. – 3. I nuovi presupposti per l'adozione della sospensione. – 4. Gli effetti del provvedimento, i rimedi esperibili e l'apparato sanzionatorio. – 5. Alcune osservazioni conclusive.

1. Il nesso tra lavoro (ir)regolare e (in)sicurezza nell'art. 14, d.lgs. n. 81/2008: l'evoluzione di un istituto tra continuità ed esigenze di rafforzamento

Tra le molteplici dimensioni dello sfruttamento lavorativo oggetto della ricerca condotta nell'ambito del progetto PRIN *EXPLOIT*, assume particolare rilievo quella prevenzionistica connessa ai rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, nell'ottica di verificare – alla luce delle specificità dei settori oggetto dell'indagine – l'effettività delle tutele approntate dall'ordinamento e la loro concreta idoneità a operare anche nei contesti caratterizzati da un'elevata vulnerabilità economica e sociale.

In tale prospettiva, assume indubbia centralità il rapporto tra (ir)regolarità del lavoro e (in)sicurezza nonché la stretta convergenza tra la finalità repressiva del lavoro irregolare e sommerso e quella di una più efficace prevenzione degli infortuni sul lavoro, in coerenza con gli indirizzi delineati dalla Commissione europea sin dal 1998[1].

Ebbene, nel nostro ordinamento, un esempio significativo di tale convergenza si rintraccia nell'art. 14, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (d'ora in poi anche: T.U.), che disciplina il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, quale misura di contrasto al "lavoro insicuro in quanto sommerso e irregolare"[2]. Orbene, da un lato, l'intenzione del legislatore è quella di affrontare il tema della salute e della sicurezza dei lavoratori non solo attraverso strumenti di tutela diretta, ma anche mediante istituti finalizzati, seppur indirettamente, a spingere le imprese alla legalità e a ricondurre l'attività lavorativa nell'alveo della regolarità. Dall'altro lato, la materia della salute e sicurezza del lavoro diviene essa stessa un terreno privilegiato per sperimentare politiche di stampo repressivo volte a contrastare il lavoro sommerso. A ben vedere, infatti, i controlli in materia di salute e sicurezza,

---

[1] Cfr. Comunicazione della Commissione, 7 aprile 1998, COM(1998) 219 def., in cui è stato evidenziato il rapporto tra lavoro sommerso e infortuni. Sul nesso tra sfruttamento e insicurezza del lavoro v., in *questo volume*, Buoso.

[2] Pascucci, *Il lavoro? Regolare, salubre e sicuro*, intervento presentato al *Festival Internazionale della Salute e della Sicurezza sul Lavoro, Stati Generali. La sfida della prevenzione partecipata* (Urbino, Palazzo Ducale, 4 maggio 2022), p. 20.

pur non essendo direttamente finalizzati all'emersione del lavoro irregolare, possono svelare, incidentalmente, rapporti di lavoro occultati o irregolari, con l'effetto deterrente di spingere implicitamente le imprese sia a regolarizzare i rapporti di lavoro sia ad adottare gli *standard* minimi di sicurezza richiesti per la prestazione lavorativa[3].

L'istituto su cui ci si intende soffermare rappresenta uno degli strumenti di tutela più immediati e incisivi approntati dall'ordinamento per contrastare il lavoro irregolare sul piano sanzionatorio amministrativo, nonché per far cessare situazioni di pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori, anche in ragione della particolare afflittività dei suoi effetti. Alle rilevanti conseguenze interdittive ed economiche che la misura comporta nei confronti delle imprese destinatarie si aggiunge, infatti, la previsione di una specifica tutela penale a presidio dell'effettività del provvedimento, coerentemente con la primaria importanza dei beni giuridici coinvolti[4]. A tale misura, ovviamente, si aggiunge la c.d. maxisanzione per lavoro nero[5], vera "punta di diamante dell'intero apparato sanzionatorio giuslavoristico"[6] nel contrasto al lavoro sommerso, la cui efficacia dissuasiva – in virtù del suo funzionamento e delle soglie economiche stabilite – è indiscussa[7].

Ebbene, con l'obiettivo di ristabilire la primazia del diritto alla salute (art. 32 Cost.) rispetto alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41, co. 1, Cost.), il legislatore ha attribuito al personale ispettivo il potere di adottare un provvedimento volto a bloccare l'attività imprenditoriale ogniqualvolta ricorrano i presupposti previsti dalla norma (ossia il riscontro di una determinata percentuale di lavoratori irregolari o di gravi violazioni della disciplina prevenzionistica), dalla cui integrale rimozione dipende la possibilità di riprendere l'attività. Resta ferma, come espressamente dispone l'art. 14, co. 1, l'adozione della prescrizione di cui agli artt. 20 e 21, d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, attraverso la quale l'organo di vigilanza assegna un termine per l'eliminazione delle irregolarità accertate, consentendo, al ricorrere delle condizioni previste dalla legge, l'estinzione della contravvenzione secondo una logica riparatoria e premiale.

La *ratio* dell'istituto in esame risiede nella convinzione che sia più efficace, sotto il profilo della tutela dei lavoratori, del contenimento dei costi sociali e persino

---

[3] Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, Bari, Cacucci, 2022, p. 90.

[4] In tal senso, cfr. Cass. pen., sez. III, 21 giugno 2019, n. 27534, in *DJ*.

[5] Cfr. art. 3, co. 3, d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, conv. dalla l. 23 aprile 2002, n. 73, aggiornato in più occasioni nel corso degli anni, da ultimo, ad opera del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, conv. dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, che è intervenuto ad aumentare la misura delle sanzioni applicabili, con particolare riferimento all'ipotesi di recidiva. Per una visione di insieme dei due istituti, cfr. *amplius*, Rausei, *Lavoro sommerso: fra maxisanzione e sospensione*, in *LG*, 2023, n. 12, p. 212 ss.

[6] Picco, *Politiche e strumenti di emersione e prevenzione del lavoro sommerso*, in *RGL*, 2023, n. 3, I, p. 372.

[7] La maxisanzione "si aggiunge ad ogni ulteriore provvedimento di carattere sanzionatorio legato all'utilizzo di manodopera irregolare" (Circolare Ministero del lavoro, 28 settembre 2006, n. 29), essendo costruita come "misura sanzionatoria aggiuntiva" destinata a sommarsi e ad aggiungersi a tutte le altre sanzioni previste nelle ipotesi di irregolare instaurazione del rapporto di lavoro (Circolare Ministero del lavoro, 12 novembre 2010, n. 38).

degli effetti gravanti sulle stesse imprese, anticipare l'intervento dell'ordinamento al momento in cui emerga una concreta situazione di pericolo, anziché attendere che il bene giuridico protetto subisca una lesione effettiva[8].

Giova evidenziare che, sin dalla sua introduzione, risalente al 2006[9], l'istituto ha collegato due fenomeni quali il lavoro irregolare (*rectius*: 'nero') e gli infortuni sul lavoro, sulla base della presunzione secondo cui il primo "determina automaticamente anche una condizione di criticità sul fronte della sicurezza sul lavoro" [10]. Ciò in quanto la mancanza di regolarità sotto il profilo strettamente lavoristico e la conseguente assenza o inadeguatezza di formazione e informazione sui pericoli connessi all'attività lavorativa svolta, implicano una situazione di maggiore pericolosità e un aumento dell'incidenza del rischio di infortuni sul lavoro.

A ben vedere, però, la regolarità del lavoro rappresenta "un'imprescindibile pre-condizione, necessaria ma non sufficiente"[11] ai fini della predisposizione di un adeguato sistema di prevenzione aziendale, in quanto essa non costituisce, di per sé, garanzia del rispetto della normativa prevenzionistica. Infatti, è possibile che anche un rapporto di lavoro pienamente regolare – in quanto assistito da un valido contratto, adeguatamente retribuito, conforme alla disciplina in materia di orario di lavoro ed eseguito secondo le modalità pattuite – si svolga in condizioni non sicure. Tuttavia, è ragionevole ritenere che, quanto più estese sono le aree di irregolarità che caratterizzano il rapporto lavorativo, tanto maggiore è il rischio che esso si svolga in condizioni pregiudizievoli per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Ciò è ancor più vero nel caso di lavoratori 'in nero', ossia del tutto sconosciuti alla pubblica amministrazione perché impiegati in assenza della preventiva comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto di lavoro, rispetto ai quali il rischio che risultino compromessi gli standard di tutela della salute e della sicurezza risulta ancora più elevato.

Nel corso degli anni, l'art. 14 T.U. ha subito una serie di modifiche legislative[12], rimanendo, però, saldamente ancorato a quell'equazione tra lavoro regolare

---

[8] Sul punto, cfr. Narducci, *La sospensione dell'attività d'impresa in Italia. L'intervento estremo dell'ordinamento a protezione della salute e sicurezza dei lavoratori*, Milano, CLD Libri, 2016, p. 78.

[9] L'istituto è stato introdotto per la prima volta nel settore dell'edilizia con l'art. 36-*bis*, d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (conv. dalla l. 4 agosto 2006, n. 248), per poi essere esteso a tutti gli altri settori merceologici dall'art. 5, l. 3 agosto 2007, n. 123; successivamente, è stato collocato all'interno del d.lgs. n. 81/2008, all'art. 14, che ne ha riscritto completamente il tessuto normativo, con contestuale abrogazione dell'art. 36-*bis*, d.l. n. 223/2006 e dell'art. 5, l. n. 123/2007. L'art. 14 ha subito varie e incisive modifiche normative per effetto dell'art. 41, co. 11, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (conv. dalla l. 6 agosto 2008, n. 133); dell'art. 11, d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106; dell'art. 14, co. 1, lett. *b)*, d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 (conv. dalla l. 21 febbraio 2014, n. 9); dell'art. 22, co. 4, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151 e, da ultimo, dall'art. 13, co. 1, lett. *d)*, d.l. 21 ottobre 2021, n. 146 (conv. dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215) e dall'art. 12-*sexies*, co. 1, d.l. 21 marzo 2022, n. 21 (conv. dalla l. 20 maggio 2022, n. 51).

[10] In tal senso, cfr. Circolare del Ministero del lavoro, 28 settembre 2006, n. 29.

[11] Pascucci, *Il lavoro? Regolare, salubre e sicuro*, *cit.*, p. 23.

[12] Tra i contributi dottrinali che hanno approfondito, nelle diverse fasi evolutive della disciplina, il provvedimento di sospensione dell'attività d'impresa, cfr.: Pascucci, *Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in Rusciano, Natullo (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla legge 3 agosto*

e lavoro sicuro attorno alla quale si snoda la previsione legislativa. L'incessante opera di *restyling* legislativo, unitamente alle incursioni della giurisprudenza costituzionale, ordinaria e amministrativa e ai numerosi arresti interpretativi dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (d'ora in poi: INL), hanno senz'altro minato la stabilità dell'istituto; al contempo però, tali interventi, nell'intento di risolvere o chiarire gli aspetti più controversi della disciplina, hanno costituito tasselli importanti volti a rafforzarne l'efficacia e consentirne una più diffusa applicazione. Ci si riferisce, in particolare, alla riscrittura dell'art. 14 operata dal d.l. n. 146/2021 (art. 13, co. 1, lett. *d)*), che ha introdotto significativi elementi di irrigidimento della disciplina, con il dichiarato obiettivo di intervenire "con maggiore efficacia sulle imprese che non rispettano le misure di prevenzione o che utilizzano lavoratori 'in nero'", mediante l'inasprimento del regime sanzionatorio e il potenziamento dei poteri di vigilanza e controllo in materia di salute e sicurezza sul lavoro[13].

Ciò premesso, l'indagine prende in esame alcuni dei principali profili dell'istituto che, anche in ragione del progressivo rafforzamento normativo intervenuto nel corso degli anni, ne hanno consolidato il ruolo quale strumento tecnico di più immediata efficacia nell'azione di prevenzione e repressione delle condotte imprenditoriali socialmente pericolose, nonché quale espressione del più incisivo potere attribuito al personale ispettivo nell'esercizio della "funzione sociale" di contemperamento tra l'interesse 'generale' alla legalità dell'azione economica e gli interessi 'particolari' connessi alle ragioni dell'impresa e alla tutela dei lavoratori ivi impiegati[14].

2007, n. 123, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro – Commentario*, VIII, Torino, Utet, 2008, p. 53 ss.; Papa, *Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale: novità dal CDM*, in *WP ADAPT*, 2009, n. 80, p. 1 ss.; Pascucci, *L'interpello, la vigilanza e la sospensione dell'attività imprenditoriale*, in L. Zoppoli, Pascucci, Natullo (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 aggiornato al d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 200 ss.; Pascucci, Angelini, Lazzari, *I "sistemi" di vigilanza e controllo nel diritto della salute e sicurezza sul lavoro*, in *LD*, 2015, n. 4, p. 621 ss.; Pasquarella, *La sospensione dell'attività imprenditoriale*, in Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet giuridica, 2015, p. 385 ss.; Narducci, *cit.*; Giovannone, *La sospensione dell'attività d'impresa dopo il Decreto Fiscale: tra vecchia e nuova disciplina*, in *DSL*, 2021, n. 2, p. 79 ss.; Rausei, *La sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e gravi violazioni di sicurezza*, in *LG*, 2022, n. 11, p. 1008 ss.; Carosielli, *Alla ricerca della razionalità perduta: il nuovo provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale tra aporie legislative ed interventi (correttivi?) di prassi*, in *DRI*, 2022, n. 1, p. 327 ss.; Casu, *"Io era tra color che son sospesi…". Incertezze applicative e prospettive future del nuovo provvedimento di sospensione ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 dopo il d.l. n. 146/2021*, in *DSL*, 2023, n. 1, p. 1 ss.; Boccafurni, *La sospensione dell'attività imprenditoriale* ex *art. 14 D.Lgs. n. 81/2008 e le recenti attribuzioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro dopo le Leggi 215/2021 e 51/2022*, in *LPO*, 2023, n. 9-10, p. 648 ss.

[13] Cfr. comunicato stampa del Consiglio dei Ministri, 15 ottobre 2021, n. 41.

[14] Sull'elevata efficacia del potere di adozione del provvedimento in esame, cfr. Boccafurni, *La sospensione*, *cit.*, pp. 650-651, secondo cui non sarebbe "rinvenibile (…) un omologo potere, tra quelli in capo all'ente, che sia dotato di pari *vis* coercitiva". Più in generale, sulla funzione sociale svolta dagli ispettori del lavoro, cfr.: Pennesi, Caselli, *I nuovi compiti della pubblica amministrazione*, in Tiraboschi, Fantini (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*

2. La 'doppia anima' del provvedimento di sospensione, la sua doverosità e l'obbligo di motivazione

Senza dubbio, la caratteristica che, sin dall'origine, ha reso l'istituto "rivoluzionario"[15] risiede nel suo ruolo anfibolo, ossia al contempo preventivo-cautelare, di tipo prevenzionistico, e sanzionatorio. Alla finalità di far cessare situazioni di pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori, che ne enfatizza la funzione cautelare, si affianca, infatti, una finalità repressiva con evidenti funzioni di deterrenza sul piano del contrasto al lavoro irregolare. Il provvedimento di sospensione è, difatti, idoneo a incidere significativamente sia sulla sfera economica dell'impresa, attraverso l'interruzione dell'attività produttiva, sia sulla sua reputazione sul mercato, assumendo così una chiara valenza sanzionatoria[16].

In questo senso si è espresso sia il Ministero del lavoro[17], sia una parte della giurisprudenza amministrativa, che ha classificato la sospensione come una "tipologia di sanzione", data la sua finalità di sollecitare il datore di lavoro a regolarizzare la posizione lavorativa dei dipendenti 'in nero'[18]. Vi è poi chi intravede anche una connotazione premiale e incentivante del provvedimento, poiché la sua durata dipende indirettamente dalla condotta del datore di lavoro, il quale può ottenerne la revoca in tempi più rapidi provvedendo tempestivamente alla regolarizzazione delle violazioni accertate[19].

Le modifiche intervenute nel corso degli anni non sembrano aver scalfito la duplice anima del provvedimento[20], ma hanno piuttosto puntato ad ampliare l'ambito di applicazione dell'istituto nonché a rafforzarne l'efficacia.

Nella prima direzione, si colloca l'estensione (operata dall'art. 5, l. n. 123/2007) del provvedimento di sospensione, introdotto in via sperimentale per il settore edilizio[21], a tutti i settori merceologici, sebbene sia apparsa alquanto

---

dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009), Milano, Giuffrè, 2009, p. 941; Rausei, *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in *LG*, 2016, n. 1, p. 5.

[15] Narducci, *cit.*, p. 78.

[16] In tal senso, cfr. *ex multis*, Narducci, *cit.*, p. 78; Pasquarella, *cit.*, p. 388; Bacchini, *Cosa cambia realmente in materia di sicurezza sul lavoro. Guida alle modifiche dell'originario "Testo Unico sulla Sicurezza*", Venezia, Hyper, 2009, p. 31; Pennesi, Caselli, *Nuovi compiti della pubblica amministrazione*, *cit.*, p. 941. In senso contrario, cfr. Elefante, *Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale* contra ius laboris *dal TAR Veneto al recente testo unico in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro: quando la cura è peggiore della malattia*, in *FA*, 2008, n. 3, p. 923, che ha ricondotto il provvedimento di sospensione agli atti amministrativi con finalità esclusivamente cautelare e non sanzionatoria.

[17] Cfr. Circolare del Ministero del lavoro, 10 novembre 2009, n. 33.

[18] Cfr. Tar Puglia, Sez. III, 24 settembre 2019, n. 1215 e Tar Lazio, Sez. I, 5 febbraio 2019, n. 82, entrambe in *DJ*, che riprendono quanto stabilito da: Tar Piemonte, Sez. II, 24 settembre 2016, n. 1164, in *FA*, 2016, n. 9, p. 2196; Tar Basilicata, Sez. I, 31 agosto 2011, n. 456, in *DJ*. *Contra*, C. St., Sez. III, 15 giugno 2020, n. 3832, in *DJ*.

[19] In questi termini, cfr. Narducci, *cit.*, p. 80.

[20] *Contra*, cfr. Casu, *cit.*, p. 4, secondo cui con il venir meno della discrezionalità nell'adozione del provvedimento, hanno "perso rilievo i caratteri cautelari dello stesso, in favore di una definizione in termini più propriamente sanzionatori, con evidenti ripercussioni anche sugli aspetti procedurali della sua contestazione".

[21] Con l'art. 36-*bis*, d.l. n. 223/2006, conv. dalla l. n. 248/2006.

riduttiva la scelta del legislatore di porre a fondamento della legittimità della sua adozione la qualifica imprenditoriale dell'attività. Tale scelta, oltre a non tener conto della collocazione dell'art. 14 all'interno di una normativa che si applica ben al di là dei confini dell'impresa, di fatto, limita l'effettività e l'efficacia del provvedimento in esame[22], quando, invece, "l'odiosità del lavoro totalmente irregolare, perché sommerso", dovrebbe spingere a sanzionare sempre e comunque la prestazione lavorativa 'in nero', "a prescindere dalla forma giuridica e organizzativa data all'attività ispezionata"[23].

Nella seconda direzione, rilevano, in modo particolare, le significative novità introdotte dal d.l. n. 146/2021.

In primis, per quanto concerne i soggetti titolari del potere di sospensione, il nuovo art. 14 non fa più riferimento, in termini generici, agli organi di vigilanza del Ministero del lavoro, bensì individua specificamente l'INL, quale organismo competente. Inoltre, in conformità alla logica sottesa al decreto Fiscale, volta ad ampliare e a rafforzare le competenze prevenzionistiche dell'INL, quest'ultimo è legittimato, al pari delle Aziende sanitarie locali (d'ora in poi: ASL)[24], ad adottare il provvedimento di sospensione per le violazioni in materia di sicurezza in tutti i settori merceologici, senza alcuna limitazione (art. 14, co. 8)[25].

In secundis, la novella del 2021 ha mutato la natura del potere di sospensione esercitato dagli organi ispettivi. Difatti, il provvedimento cessa di configurarsi come misura rimessa alla valutazione discrezionale dell'organo di vigilanza, assumendo, invece, carattere vincolato, sicché il suo esercizio diviene doveroso in presenza dei presupposti normativamente previsti[26].

A ben vedere, però, l'INL non ha perso del tutto il proprio sindacato di opportunità. Infatti, in capo agli ispettori residua un certo margine di discrezionalità in merito alla valutazione di un eventuale differimento degli effetti sospensivi del provvedimento alle ore 12:00 del giorno successivo ovvero alla cessazione dell'attività lavorativa in corso quando essa non può essere interrotta, sempre che non siano riscontrate "situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la

---

[22] La Nota INL, 20 giugno 2017, n. 5546, ha precisato che non è possibile adottare un provvedimento di sospensione con destinatari ONLUS, studi professionali (non organizzati in forma societaria), ASD, Associazioni culturali musicali e consimili senza scopo di lucro. Sul punto, si consenta di rinviare a Pasquarella, *cit.*, p. 404.

[23] Rausei, *Ispezioni e sanzioni a contrasto del lavoro sommerso*, in *RGL*, 2023, n. 3, I, p. 412.

[24] La riforma del 2021 ha confermato il potere di sospensione in capo ai servizi ispettivi delle ASL, seppur nel limitato ambito degli accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro, nonché la competenza esclusiva del Comando provinciale dei vigili del fuoco territorialmente competente all'adozione dei provvedimenti sospensivi a seguito di accertamento di violazioni in materia di prevenzione incendi (art. 14, co. 8).

[25] Prima delle modifiche operate dal d.l. n. 146/2021, l'art. 13, d.lgs. n. 81/2008 prevedeva solo una competenza concorrente dell'INL in materia di determinate attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile; di lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei; di attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, da individuare con un provvedimento, mai emanato.

[26] Con l'art. 13, co. 1, lett. *d)*, d.l. n. 146/2021, l'espressione "possono adottare" è stata sostituita dal verbo "adotta".

salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità" (art. 14, co. 4); in tal caso, la decorrenza degli effetti sospensivi è immediata[27].

Inoltre, spetta al personale ispettivo – in un'ottica di bilanciamento degli interessi coinvolti nel caso di specie – valutare, in rapporto alla fattispecie concreta, la sussistenza di circostanze particolari legate ad esigenze di salute e sicurezza sul lavoro, in presenza delle quali è opportuno che il provvedimento non venga adottato[28]. In tali ipotesi, nelle quali la mancata adozione del provvedimento di sospensione è da considerare quale *extrema ratio* rispetto alla fisiologica applicazione della norma, si riespande il potere decisionale dell'Ente che ha avocato a sé l'individuazione delle attività 'non differibili' da sottrarre all'automatismo della sospensione[29]. Resta fermo, però, che la continuazione dell'attività (per mancata adozione del provvedimento o per posticipazione dei suoi effetti) deve comunque avvenire nel rispetto di ogni condizione di legalità e di sicurezza, cosicché sarà ad esempio impedito ai lavoratori 'in nero' di continuare a svolgere la propria attività sino ad una completa regolarizzazione[30].

Non solo. All'INL viene altresì riconosciuta la possibilità di imporre, unitamente al provvedimento di sospensione, "specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro" (*ex* art. 14, co. 1), come l'esercizio del potere di disposizione *ex* art. 10, d.p.r. 19 marzo 1955, n. 520. Tale disposizione, di natura spiccatamente cautelare, trova applicazione tanto nell'ipotesi di lavoro irregolare quanto in relazione alle gravi violazioni della normativa prevenzionistica. Si riespande così il potere discrezionale del personale ispettivo, cui spetterà valutare l'*an* e il *quid* dell'adozione delle misure di prevenzione che, nel caso concreto, risultino più idonee a eliminare il pericolo per la sfera psico-fisica dei lavoratori.

In tertiis, a differenza del previgente regime, nel quale i termini per l'adozione del provvedimento erano desumibili esclusivamente dalla prassi amministrativa, la novella ha introdotto una disciplina espressa, stabilendo che esso debba essere emanato nell'immediatezza degli accertamenti ovvero, qualora questi siano stati svolti su segnalazione di altre Amministrazioni, entro il perentorio termine di sette giorni dal ricevimento del relativo verbale (art. 14, co. 3). La scelta del legislatore di stabilire termini particolarmente contenuti si giustifica alla luce della funzione eminentemente cautelare e prevenzionistica del provvedimento, la cui capacità di impedire la protrazione o la reiterazione della situazione di rischio risulterebbe significativamente attenuata ove la sua adozione fosse differita nel tempo. La tempestività dell'intervento amministrativo costituisce, pertanto, un elemento essenziale per assicurare l'effettività della tutela perseguita dalla disciplina.

Un altro aspetto che vale la pena evidenziare riguarda l'estensione ai provvedimenti di sospensione delle disposizioni di cui all'art. 3, l. 7 agosto 1990, n. 241,

---

[27] Cfr. Circolare INL, 9 novembre 2021, n. 3. Nello stesso senso, cfr. Circolare del Ministero del lavoro, n. 33/2009.

[28] Cfr. Nota INL, 7 giugno 2022, n. 1159, che riprende la Circolare INL, n. 3/2021.

[29] Secondo Boccafurni, *La sospensione, cit.*, p. 654, alla luce di tale interpretazione *praeter legem* della norma, l'Ente mantiene una certa "discrezionalità tecnica".

[30] In tal senso, cfr. Nota INL, n. 1159/2022, in conformità a Nota INL, n. 5546/2017.

che, com'è noto, impone alla pubblica amministrazione l'obbligo di motivare tutti i provvedimenti amministrativi (art. 14, co. 5). Conseguentemente, gli organi ispettivi hanno l'obbligo di motivare, sia pure sinteticamente, il provvedimento, in modo da consentire al destinatario un controllo di "correttezza, coerenza e logicità dello stesso"[31].

In punto di motivazione del provvedimento, espressamente esclusa dalla più risalente formulazione dell'art. 14, co. 1, era intervenuta la Corte costituzionale a dichiarare l'incostituzionalità della norma che, in deroga alla l. n. 241/1990, esonerava il provvedimento di sospensione dal dovere di motivazione. Secondo la Consulta, così come era formulata, la norma vanificava "l'esigenza di conoscibilità dell'azione amministrativa, (…) intrinseca ai principi di buon andamento e d'imparzialità, esigenza che si realizza proprio attraverso la motivazione, in quanto strumento volto ad esternare le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa". Peraltro, "la giusta e doverosa finalità di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, non è in alcun modo compromessa dall'esigenza che l'amministrazione procedente dia conto, con apposita motivazione, dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione [dell'organo ispettivo], con riferimento alle risultanze dell'istruttoria"[32].

3. **I nuovi presupposti per l'adozione della sospensione**

Giova osservare che, a parte la discutibile e improvvida eliminazione[33] – ad opera della l. n. 133/2008 (art. 41, co. 11 e 12) – delle reiterate violazioni della disciplina sui tempi di lavoro (*ex* artt. 4, 7 e 9, d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66), quale ulteriore ipotesi per l'adozione del provvedimento *de quo*, sono rimaste sostanzialmente immutate le altre ipotesi generali di attivazione del potere ispettivo di sospensione dell'attività di impresa – ovvero il riscontro di una quota di rapporti di lavoro irregolare o di violazioni in materia di sicurezza del lavoro – sebbene gli specifici presupposti applicativi dell'istituto abbiano subito rilevanti modifiche.

Con riferimento all'impiego di lavoratori irregolari, va rilevato che fino alla riforma del 2021, l'art. 14 ha continuato a riferirsi distintamente alle due fattispecie del lavoro irregolare e del lavoro sommerso, sebbene, a partire dal 2008, il presupposto per sospendere l'attività d'impresa fosse costituito esclusivamente dall'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria. Invero, il riferimento alle due fattispecie trovava giustificazione finché la norma distingueva in modo chiaro e razionale i presupposti (reiterate violazioni della disciplina sui tempi di lavoro/impiego di lavoratori irregolari in quanto non dichiarati) e le finalità del provvedimento (contrasto al lavoro irregolare/contrasto al lavoro sommerso). Pertanto, a seguito della soppressione di uno dei due pre-

---

[31] Cfr. Nota Ministero del lavoro, 8 novembre 2010, n. 18802.

[32] Corte cost. 5 novembre 2010, n. 310, in *https://www.cortecostituzionale.it/*.

[33] In questi termini si è espresso Pascucci, *Il lavoro? Regolare, salubre e sicuro*, *cit.*, p. 21.

supposti, tale distinzione perdeva il proprio fondamento. Da ciò si è dedotto che il legislatore, mediante l'endiadi 'sommerso e irregolare', intendesse in realtà riferirsi esclusivamente al lavoro sommerso[34].

Con il d.l. n. 146/2021, il legislatore ha sostanzialmente assorbito la nozione di lavoro sommerso in quella più ampia di lavoro irregolare, confermando che la causa dell'irregolarità deve essere ricondotta alla mancata effettuazione della comunicazione obbligatoria preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro. Per effetto di tale scelta normativa, l'ambito applicativo del provvedimento di sospensione risulta delimitato "alle ipotesi in cui l'irregolarità del lavoro rischi maggiormente di pregiudicare la sicurezza dei lavoratori"[35]. Sembra così emergere con maggiore chiarezza l'inevitabile intreccio tra il profilo formale della mancata dichiarazione di instaurazione del rapporto alle autorità pubbliche competenti e il mancato rispetto della normativa prevenzionistica, cui consegue un alto grado di vulnerabilità dei lavoratori non dichiarati per il fatto di non essere riconoscibili nel sistema formale di legalità[36].

Tale scelta normativa pare peraltro soddisfare le esigenze di semplificazione applicativa e di certezza del diritto, considerata l'estrema vaghezza concettuale insita nella locuzione 'lavoro sommerso'. A tal proposito, senza addentrarsi in complesse questioni definitorie, vale la pena precisare che quello comunemente chiamato 'lavoro sommerso', in realtà, costituisce una "galassia variegata che nemmeno il tentativo classificatorio operato dal legislatore multilivello è riuscito a ricondurre nell'ambito di fattispecie normative specifiche e tassative"[37]. Quindi, ci si imbatte in "definizioni a geometria variabile a seconda della *ratio legis* e della ispirazione della politica legislativa" sottese alle misure di contrasto del fenomeno, in quanto "la finalità preventiva, repressiva e promozionale" delle norme determina "specifiche ricadute sul piano definitorio"[38].

In via generale, si ritiene che la locuzione 'lavoro sommerso' rappresenti la trasposizione dell'espressione '*undeclared work*' ('lavoro non dichiarato'), utilizzata dall'Ue per definire "qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata

---

[34] In tal senso, cfr. Pascucci, *Il lavoro? Regolare, salubre e sicuro*, cit., p 21.

[35] Pascucci, *Il lavoro? Regolare, salubre e sicuro*, *cit.*, p. 23. In senso analogo, cfr. Casu, *cit.*, p. 5.

[36] Bellavista, Garilli, *Politiche pubbliche e lavoro sommerso: realtà e prospettive*, in *RGL*, 2012, n. 2, I, p. 269 ss.

[37] Esposito, Filì, Mc Britton (a cura di), *Presentazione*, in Esposito, Filì, Mc Britton (a cura di), *Le problematiche del lavoro sommerso in una prospettiva interdisciplinare*, in *RGL*, 2023, n. 3, I, p. 317.

[38] Ciucciovino, Undeclared work *e lavoro sommerso: definizioni e fenomenologie nella prospettiva nazionale e sovranazionale*, in Esposito, Filì, Mc Britton (a cura di), *Le problematiche del lavoro sommerso in una prospettiva interdisciplinare*, in *RGL*, 2023, n. 3, I, p. 361-363. Per un'ampia disamina delle questioni terminologiche, cfr. *ex multis*: Peruzzi, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione Europea*, in *DLM*, 2015, n. 1, p. 115 ss.; Esposito, voce *Lavoro sommerso*, in *ED*, aggiornamento, 2012, vol. V, p. 752 ss.; Bellavista, *Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichelli, 2002. Cfr., altresì, il *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025*, adottato con d.m. 19 dicembre 2022, n. 221.

alle autorità pubbliche"[39]. Ma tale definizione ha costituito solo il punto di partenza per l'inquadramento sistematico del fenomeno, la cui portata è stata progressivamente precisata dall'elaborazione dottrinale. Così, in via interpretativa, si è giunti a ricondurre il lavoro sommerso nell'ambito del più ampio *genus* del lavoro irregolare, del quale rappresenta una *species*. Il tratto distintivo è individuato nella "mancata corrispondenza tra rapporto di lavoro effettivamente instaurato e comunicazioni/registrazioni verso le autorità pubbliche competenti"[40]. Si tratta, tuttavia, di una categoria non univoca, che ricomprende una pluralità di fattispecie caratterizzate da diversi livelli di occultamento del rapporto di lavoro e, quindi, dall'invisibilità, parziale o totale, agli enti pubblici competenti.

Tale complessità trova riscontro anche nella varietà delle espressioni utilizzate non solo nel linguaggio corrente, ma anche nelle disposizioni legislative e nella prassi amministrativa, quali lavoro nero, lavoro grigio e lavoro mascherato/simulato, ciascuna delle quali richiama differenti forme di irregolarità caratterizzate da un diverso grado di inosservanza degli obblighi di dichiarazione e registrazione del rapporto di lavoro[41]. Basti osservare che nell'ambito della stessa disciplina amministrativa relativa all'art. 14, ricorre frequentemente la locuzione 'lavoro nero', con la quale si tende a identificare la situazione di totale "invisibilità giuridica" del rapporto di lavoro agli enti competenti e la conseguente mancanza di ogni forma di copertura contributiva, assicurativa e fiscale[42].

C'è poi un altro aspetto che merita di essere precisato. La previsione della mancata comunicazione obbligatoria quale requisito per l'adozione del provvedimento di sospensione potrebbe indurre a sostenere una sostanziale coincidenza tra la fattispecie *ex* art. 14 e quella *ex* art. 3, co. 3, d.l. 12/2002. Tale assimilazione, però, ad un'attenta lettura, non appare corretta, in quanto la maxisanzione e la sospensione dell'attività imprenditoriale accolgono due definizioni di lavoro irregolare sanzionabile differenti dal punto di vista soggettivo. Più precisamente, la

---

[39] In tal senso, cfr.: Comunicazione della Commissione, 7 aprile 1998, COM(1998) 219 def.; Comunicazione della Commissione, *Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*, 24 ottobre 2007, COM(2007) 628 def.; parere d'iniziativa del Comitato economico sociale europeo n. 2014/C-177/02. In dottrina, cfr. Ales, *Del lavoro sommerso o, meglio, "non dichiarato": una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di "attività remunerata"*, in *DLM*, 2014, n. 1, p. 11, che evidenzia la 'non tecnicità' di tale espressione.

[40] Ministero del Lavoro e strutture periferiche, enti previdenziali e assistenziali, INAIL, Agenzia delle entrate, Asl per i profili connessi alla salute e sicurezza sul lavoro. Si rinvia ampiamente a Ciucciovino, Undeclared work, *cit.*, p. 354, anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

[41] Con l'art. 1, co. 1, n. 2, l. 29 ottobre 2016, n. 199 (c.d. legge sul caporalato), che ha modificato l'art. 603-*bis* c.p., è stata aggiunta una sfumatura dai toni più accesi ossia il lavoro sfruttato. Il reato, punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa fino a € 1.000,00, consiste nell'impiego di lavoratori in condizioni di sfruttamento e approfittando dello stato di bisogno, a prescindere dall'eventuale rispetto degli adempimenti previsti per l'assunzione. Cfr. in *questo volume*, il contributo di Esposito, il quale evidenzia l'importanza di tracciare una linea di demarcazione tra lavoro sommerso e lavoro sfruttato (sulla nozione e sui suoi confini v., in *questo volume*, D'Onghia), spezzando l'idea che vi sia un'implicazione necessaria del secondo nell'ambito del primo e giunge alla conclusione che il concetto di lavoro sfruttato sta superando l'enfasi sul lavoro sommerso, cioè lo sta in qualche modo normalizzando.

[42] Cfr. ancora, *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025*, *cit.*, p. 6.

prima fa riferimento al solo lavoro subordinato alle dipendenze di datori di lavoro privati e di enti pubblici economici (con esclusione dei lavoratori domestici), occupati in mancanza di comunicazione telematica preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro. Invece, nella seconda – che comprende la generalità dei rapporti di lavoro per i quali è obbligatoria la comunicazione preventiva di assunzione – il requisito della subordinazione non costituisce elemento essenziale ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione[43]. Tale impostazione risulta pienamente coerente con l'assetto complessivo del T.U. e con la definizione universalistica di lavoratore *ivi* contenuta, nozione che supera i confini della subordinazione giuridica e si sgancia da tale vincolo per fondarsi sull'inserimento del lavoratore nell'organizzazione datoriale a prescindere dalla tipologia contrattuale impiegata e dal carattere oneroso o gratuito della prestazione (art. 2, co. 1, lett. a)).

D'altro canto, la differenziazione delle definizioni di lavoro irregolare risponde alle specifiche esigenze sottese a ciascuna fattispecie sanzionatoria. Nel caso del provvedimento *ex* art. 14, l'illecito deve essere individuato con assoluta immediatezza, al fine di garantire l'effettività della misura interdittiva, senza richiedere agli organi di vigilanza di procedere, all'atto dell'accesso ispettivo, a una valutazione della qualificazione giuridica del rapporto di lavoro. Diversamente, nell'ambito della maxisanzione, l'accertamento dell'illecito può essere compiuto soltanto all'esito dell'attività istruttoria e trova formale espressione nel verbale unico di accertamento e notificazione, dopo l'esame della documentazione acquisita e la raccolta di tutti gli elementi informativi necessari ai fini dell'indagine[44].

In un'ottica di rafforzamento della finalità di contrasto del lavoro irregolare va letta la significativa riduzione del precedente *quorum* percentuale di lavoratori presenti sul luogo di lavoro che risultino occupati, al momento dell'accesso ispettivo, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro[45]. L'abbassamento della soglia dal 20% al 10% determina, di fatto, l'applicazione quasi sistematica della sospensione, considerato che i rapporti di lavoro irregolare si riscontrano prevalentemente nelle imprese di modeste dimensioni.

Nel contempo, viene confermata l'unica deroga all'applicazione del provvedimento di sospensione prevista in favore delle microimprese, intese quali realtà organizzative minime composte da un solo dipendente[46]. In un'ottica di attenuazione dell'impatto sanzionatorio, il legislatore ha infatti escluso l'adozione

---

[43] In tal senso, si è espressa la Circolare del Ministero del lavoro, n. 33/2009.

[44] Sul punto, cfr. Rausei, *Lavoro sommerso*, *cit.*, p. 213.

[45] Ai sensi, dell'art. 9-*bis*, co. 2, d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, conv. dalla l. 28 novembre 1996, n. 608, sono soggetti alla preventiva comunicazione di assunzione (Unilav): i lavoratori subordinati, i collaboratori coordinati e continuativi, i collaboratori continuativi etero-organizzati, i soci lavoratori di cooperativa e i tirocinanti di formazione e orientamento. Ai fini della sospensione non potranno dunque essere considerati irregolari i lavoratori rispetto ai quali non è richiesta la comunicazione, come avviene nelle ipotesi di coadiuvanti familiari ovvero dei soci, per i quali è prevista unicamente la comunicazione all'INAIL *ex* art. 23, d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124. Cfr. Circolare INL, n. 3/2021.

[46] Tale definizione è rinvenibile nella Direttiva del Ministero del lavoro, 18 settembre 2008, n. 34368, nonché nella Circolare dello stesso Ministero, 12 novembre 2008, n. 30.

del provvedimento nell'ipotesi in cui il lavoratore irregolare accertato risulti l'unico dipendente dell'impresa (art. 14, co. 4)[47]. In tale evenienza, l'accertamento dell'impiego di un lavoratore 'in nero', pur non legittimando l'adozione del provvedimento di sospensione, comporta comunque l'immediato allontanamento del lavoratore dall'attività lavorativa fino alla regolarizzazione del rapporto, con particolare riferimento all'assolvimento, da parte del datore di lavoro, degli obblighi in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

È di tutta evidenza come la previsione di un limite legale oggettivo all'adozione del provvedimento di sospensione incida negativamente sull'effettività della misura proprio nelle ipotesi di maggiore gravità, vale a dire quando l'irregolarità coinvolge la totalità della forza lavoro impiegata dall'impresa, raggiungendo il 100% e superando ampiamente la soglia del 10% individuata dal legislatore quale presupposto per l'adozione del provvedimento. Sotto questo profilo, sarebbe stato preferibile perseguire l'obiettivo di tutela delle microimprese attraverso strumenti diversi dall'esclusione della sospensione. Una soluzione maggiormente equilibrata avrebbe potuto prevedere un regime agevolato ai fini della revoca del provvedimento, mediante una riduzione delle somme aggiuntive dovute – ad esempio nella misura della metà o di un quarto – subordinata alla piena e tempestiva regolarizzazione del rapporto di lavoro e all'integrale adempimento degli obblighi prevenzionistici[48].

Peraltro, al fine di evitare possibili comportamenti "opportunistici" da parte del datore di lavoro sottoposto ad ispezione, l'INL ha inteso non solo escludere dalla base di computo i lavoratori sopraggiunti nel corso dell'accesso ispettivo[49], ma, altresì, precisare che la regolarizzazione dei lavoratori nel corso di detto accesso è del tutto irrilevante. Di conseguenza, il provvedimento andrà comunque adottato, anche nelle ipotesi di segnalazione da parte di altre Amministrazioni[50]. Ciò in quanto, ai fini di un'effettiva regolarizzazione, è necessario procedere a tutti gli adempimenti legislativamente previsti, che certamente non si esauriscono con la mera comunicazione di assunzione, ma richiedono altresì la consegna della lettera di assunzione e, laddove prevista, la visita di idoneità alla mansione e un'attività formativa/informativa. Peraltro, la stessa collocazione della disciplina in esame all'interno del d.lgs. n. 81/2008 evidenzia la necessità di prestare particolare attenzione agli aspetti che collegano il lavoro nero all'assenza di tutela della salute e sicurezza del lavoratore.

In buona sostanza, la necessità di garantire le finalità sanzionatorie del provvedimento – finalità che non possono essere subordinate alla durata più o meno lunga dell'accesso ispettivo tale da consentire, *medio tempore*, l'effettuazione di una comunicazione al Centro per l'impiego – impone l'obbligo di adottarlo anche qualora, nel corso dell'accesso, sia effettuata una comunicazione di assunzione[51].

---

[47] Sul punto, la Nota INL, 24 gennaio 2023, n. 162, ha precisato che tale eccezione è riferita esplicitamente alle sole ipotesi di occupazione di lavoratori irregolari.

[48] In tal senso, cfr. Rausei, *Ispezioni e sanzioni*, *cit.*, p. 413.

[49] Cfr. Nota INL, n. 5546/2017.

[50] Cfr. Circolare INL, n. 3/2021.

[51] Cfr. le precisazioni contenute nella Nota INL, n. 5546/2017.

Un'altra novità introdotta nel 2021, in sede di conversione del d.l. n. 146/2021, riguarda l'introduzione dell'ulteriore fattispecie di omessa comunicazione obbligatoria relativa all'avvio dei rapporti di lavoro autonomo occasionale[52] e il conseguente inserimento di tali lavoratori, in assenza delle condizioni richieste dalla normativa, nella base di computo del 10% (art. 14, co. 1). La disposizione, finalizzata al "monitoraggio" e al contrasto di "forme elusive nell'utilizzo di tale tipologia contrattuale", ha sollevato una serie di dubbi interpretativi e applicativi che la prassi amministrativa ha provato a sciogliere[53]. Primo fra tutti, quello relativo alle modalità informatiche[54], mediante le quali il committente è tenuto ad effettuare la comunicazione preventiva all'Ispettorato competente per territorio. Infatti, è apparso subito evidente come tale sistema rischi di generare incertezze decisionali e applicative in capo agli organi ispettivi, in quanto – differentemente dal sistema Unilav – non consente di accedere su tutto il territorio nazionale alla verifica della regolarità della comunicazione del rapporto lavorativo e, quindi, risulta altamente improbabile che il personale ispettivo possa consultarlo al momento dell'accesso, al fine di valutare, in tempo reale, se adottare o meno il provvedimento sospensivo[55].

A un più attento esame, l'inclusione dei lavoratori autonomi occasionali nell'ambito dell'art. 14 sembra rispondere più all'esigenza di contrastare "l'uso distorto di uno strumento contrattuale" e, più in generale, "un fenomeno considerato oggetto di prassi commerciali potenzialmente abusive"[56], che a una reale estensione della tutela prevenzionistica di tali lavoratori. Depone in tal senso la circostanza che il d.lgs. n. 81/2008 riconosce a questi ultimi una tutela prevenzionistica minimale. L'art. 21, co. 2, infatti, si limita a prevedere, per quanto qui rileva, la facoltà di partecipare, con oneri a proprio carico, "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", nonché di "beneficiare della sorveglianza sanitaria secondo le previsioni di cui all'art. 41", fatti salvi gli obblighi derivanti da disposizioni speciali (co. 2, lett. *a)* e *b)*).

Peraltro, l'intento di scoraggiare qualsiasi forma di sfruttamento del lavoro e aggravare le posizioni dei committenti che violano il suddetto obbligo di comu-

---

[52] La norma, in seguito alla modifica introdotta dal d.l. n. 21/2022 (art. 12-*sexies*, co. 1), fa salve le attività autonome occasionali intermediate dalle piattaforme digitali *ex* d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233. Secondo la Circolare congiunta del Ministero del lavoro e dell'INL, 11 gennaio 2022, n. 29, la disposizione interessa i lavoratori inquadrabili nella definizione contenuta all'art. 2222 c.c. e sottoposti, in ragione dell'occasionalità dell'attività, al regime fiscale di cui all'art. 67, co. 1, lett. *l)*, del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917.

[53] Cfr. Circolare congiunta Ministero del lavoro e INL, n. 29/2022, cit.; Nota INL, 27 gennaio 2022, n. 109.

[54] L'art. 14, co. 1, stabilisce che si applicano le modalità operative previste per il contratto di lavoro intermittente *ex* art. 15, co. 3, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81. Inoltre, si applica la sanzione amministrativa da euro 500 a euro 2.500 in relazione a ciascun lavoratore autonomo occasionale per cui è stata omessa o ritardata la comunicazione.

[55] Cfr. *amplius*, Lippolis, *Sospensione dell'attività imprenditoriale: in quali casi e come effettuare il nuovo obbligo di comunicazione*, in *Ipsoa Quotidiano*, 22 dicembre 2021.

[56] Carosielli, *cit.*, p. 329.

nicazione, ha indotto il legislatore (art. 14, co. 1) ad escludere l'applicabilità della procedura di diffida (*ex* art. 13, d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124) – in virtù della quale il personale ispettivo, in caso di inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, avrebbe il potere di diffidare il trasgressore alla regolarizzazione delle inosservanze materialmente sanabili – nonché del relativo regime premiale, che consiste nel pagamento di una somma ridotta rispetto alla sanzione stabilita in origine, estinguendo così il procedimento sanzionatorio.

Ugualmente rilevanti risultano le modifiche apportate dalla novella del 2021 al secondo presupposto applicativo del provvedimento di sospensione, rappresentato dall'accertamento di gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, che non devono più presentare il requisito della reiterazione (art. 14, co. 1). Secondo la nuova formulazione dell'art. 14, infatti, ai fini dell'adozione del provvedimento è sufficiente che si riscontri una delle gravi violazioni tassativamente individuate nell'Allegato I, d.lgs. n. 81/2008 (anch'esso modificato dal d.l. n. 146/2021)[57], rispetto alle quali l'accertamento va condotto alla luce delle indicazioni operative fornite in via amministrativa relativamente alle condizioni attinenti a ciascuna fattispecie[58].

È indubbio che la previsione di automaticità del provvedimento a fronte già della prima violazione grave risulti maggiormente incisiva per il datore di lavoro, il quale si trova immediatamente esposto al rischio di sospensione dell'attività. Nel contempo, tale modifica normativa ha risolto il problema sorto nella vigenza del regime precedente, determinando un'impennata nell'applicazione dei provvedimenti sospensivi per motivi di sicurezza[59]. Infatti, l'impossibilità per gli organi ispettivi di disporre di banche dati idonee a rilevare i precedenti imputabili in

---

[57] Ai fini dell'adozione del provvedimento di cui all'art. 14, rilevano le seguenti fattispecie di violazione: 1. Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi; 2. Mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione; 3. Mancata formazione ed addestramento; 4. Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile; 5. Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS); 6. Mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto; 7. Mancanza di protezioni verso il vuoto; 8. Mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno; 9. Lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi; 10. Presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi; 11. Mancanza di protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale); 12. Omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo; 12-*bis*. Mancata notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione all'amianto. Per un commento sulle diverse fattispecie, cfr. Giovannone, *cit.*, pp. 95-97. Sulla sospensione per mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi, cfr. anche Casu, *cit.*, pp. 8-9.

[58] Cfr. Circolare INL, 9 dicembre 2021, n. 4.

[59] Si è passati dai 330 provvedimenti adottati nel 2021 (di cui 321 dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 146/2021) ai 4.949 del 2025. In particolare, nel 2025, sui 13.263 provvedimenti di sospensione adottati, oltre il 37% sono stati determinati dalla presenza di gravi violazioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (di questi 1.241 in presenza anche di lavoro nero). Cfr. INL, *Risultati attività di vigilanza anno 2025*, p. 18. Sull'azione ispettiva osservata sul campo v., in *questo volume*, Borelli e de Martino, Soccio.

capo ai soggetti ispezionati, aveva reso nella pratica molto arduo, se non impossibile, adottare il provvedimento di sospensione dell'impresa proprio nei casi più gravi.

A tal proposito, occorre rilevare che alcune ipotesi di violazioni prevenzionistiche previste nel suddetto allegato potrebbero determinare, nella pratica, intricate sovrapposizioni con l'ipotesi di lavoro irregolare, atteso che quest'ultima implica, ad esempio, la mancata formazione e il mancato addestramento dei lavoratori. Ebbene, l'INL ha risolto la questione della potenziale sovrapponibilità tra le due causali di sospensione dell'attività imprenditoriale alla luce del principio di economicità dell'azione amministrativa. Infatti, si è precisato che, qualora si accerti la presenza contestuale di più violazioni utili all'adozione del provvedimento *de quo*, siano esse riconducibili tutte all'Allegato I, ovvero in parte all'Allegato I e in parte all'occupazione di personale irregolare, andrà adottato un unico provvedimento di sospensione della parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni, ferme restando le conseguenze della pluralità delle violazioni ai fini della revoca (*infra*). Pertanto, la sospensione dell'attività lavorativa prestata dai lavoratori interessati da specifiche violazioni in materia prevenzionistica (quelle di cui ai punti 3 e 6 dell'Allegato I) ricorre solo quando dette violazioni concernenti la formazione, l'addestramento o la mancata fornitura di dispositivi di protezione individuale (d'ora in poi: DPI) non siano accompagnate da altre violazioni utili all'adozione della sospensione[60].

4. **Gli effetti del provvedimento, i rimedi esperibili e l'apparato sanzionatorio**

Ulteriori novità riguardano gli effetti sanzionatori del provvedimento di sospensione che, per espressa previsione legislativa (art. 14, co. 12), può operare come sanzione aggiuntiva rispetto alle sanzioni di natura penale, civile o amministrativa previste per le singole violazioni accertate in sede ispettiva. Ne consegue che la sospensione dell'attività è cumulabile con le ulteriori sanzioni applicabili, senza sostituirle né escluderne l'irrogazione.

Per quanto riguarda gli effetti sospensivi dell'attività imprenditoriale, nessuna novità è stata introdotta dalle ultime riforme in merito all'ambito spaziale del provvedimento così come delineato nel testo previgente della norma. Infatti, tali effetti continuano ad essere circoscritti solo alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni (art. 14, co. 1), espressione che la prassi amministrativa ha ritenuto riferibile alla singola unità produttiva in cui sono stati verificati i presupposti applicativi e, per quanto concerne il settore edile, al singolo cantiere[61]. Del resto, l'estensione dell'efficacia del provvedimento all'intera impresa avrebbe determinato un eccessivo sacrificio dell'interesse tutelato dall'art. 41 Cost.

La parte innovativa dell'art. 14, co. 1, attiene, invece, agli effetti della sospensione quando siano riscontrate alcune violazioni in materia prevenzionistica e precisamente quelle concernenti la mancanza di formazione e addestramento o

---

[60] Circolare INL, n. 3/2021.

[61] Circolare del Ministero del lavoro, n. 33/2009, confermata dalla Circolare INL, n. 3/2021.

dei DPI contro le cadute dall'alto (di cui ai punti 3 e 6 dell'Allegato I). In tali ipotesi, infatti, la sospensione non riguarda una porzione aziendale, ma attiene all'attività lavorativa prestata dai lavoratori interessati dalle suddette violazioni. In particolare, essendo queste ultime circoscritte alla posizione di un singolo lavoratore, esse comportano l'impossibilità per il datore di lavoro di avvalersi del lavoratore interessato finché non sarà intervenuta la revoca del provvedimento, nonché l'obbligo di corrispondere allo stesso il trattamento retributivo e di versare la relativa contribuzione (art. 14, co. 2). Ciò in quanto, trattandosi di una situazione determinata da una causa non imputabile al lavoratore, ma a condotte dolose o colpose ascrivibili al datore di lavoro[62], quest'ultimo – alla luce degli artt. 1218 e 1256 c.c. nonché degli orientamenti della Suprema Corte[63] – non può essere esonerato dagli obblighi di fonte legislativa e contrattuale nei confronti dei propri dipendenti.

A tal proposito, si ritiene di condividere l'opinione di quanti hanno sostenuto che l'integrazione legislativa non ha configurato un'ulteriore fattispecie sanzionatoria, ma si è limitata a esplicitare una "conseguenza civilistica [che] intensifica l'effetto sanzionatorio della norma o, comunque, il pregiudizio economico"[64] subito dall'imprenditore. Quest'ultimo, infatti, per l'intero periodo di sospensione, oltre a rinunciare ai ricavi derivanti dall'esercizio della propria attività, sarà tenuto a sopportare il costo dei trattamenti retributivi e contributivi in favore dei dipendenti interessati dal provvedimento di sospensione.

Agli effetti sospensivi dell'attività, si aggiunge una sanzione accessoria di natura interdittiva, che nel mutato assetto normativo è stata confermata ma con una formula semplificata. Tale sanzione si sostanzia nel divieto per l'impresa destinataria del provvedimento di sospensione di contrarre con la pubblica amministrazione e con le stazioni appaltanti, con contestuale comunicazione del provvedimento all'Autorità nazionale anticorruzione (d'ora in poi: ANAC) e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in poi: MIT), per i profili di rispettiva competenza (art. 14, co. 2). A differenza della disciplina previgente alla novella del 2021, in virtù della quale la durata del provvedimento interdittivo – riferito all'impresa nel suo complesso e, quindi, ad ogni attività contrattuale posta in essere nei confronti di qualsiasi pubblica amministrazione[65] – era graduata in base alla gravità della violazione[66], l'attuale formulazione prevede che essa coincida, in

---

[62] Cfr. sul punto Circolare INL, n. 3/2021. In dottrina, cfr. Giovannone, *cit.*, p. 99.

[63] Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2019, n. 29092, ma già Cass. civ., sez. lav., 22 ottobre 1999, n. 11916, entrambe in *DJ*.

[64] Casu, cit., p 11. Sul punto, cfr. altresì Giovannone, cit., p. 99.

[65] Circolare del Ministero del lavoro, n. 33/2009.

[66] In particolare, il periodo interdittivo coincideva con quello della sospensione quando i lavoratori irregolari erano inferiori al 50% del personale presente sul luogo di lavoro, mentre veniva raddoppiato, entro il limite massimo di due anni, nei casi di maggiore gravità (lavoro irregolare pari o superiore al 50%, gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza o reiterazione dell'illecito). La norma disciplinava, inoltre, la decorrenza dell'interdizione in caso di reiterazione e prevedeva che, qualora la sospensione non fosse stata revocata entro quattro mesi dalla sua adozione, la durata dell'interdizione fosse automaticamente fissata in due anni, salvo una successiva rideterminazione conseguente alla revoca del provvedimento di sospensione.

ogni caso, con la durata del provvedimento di sospensione[67].

Passando ai rimedi esperibili nei confronti del provvedimento sospensivo, anche nella rinnovata cornice regolatoria sono confermati la revoca e il ricorso in via amministrativa.

Quanto alla revoca, da intendere quale facoltà dell'ispezionato condizionata alla regolarizzazione delle violazioni accertate e al pagamento di un onere economico aggiuntivo, la riforma del 2021 ha modificato le condizioni al ricorrere delle quali l'amministrazione che ha adottato il provvedimento è tenuta a disporla. Tali condizioni, tuttavia, restano distinte a seconda del presupposto di adozione del provvedimento.

In particolare, ai sensi dell'art. 14, co. 9, il presupposto essenziale per la revoca della sospensione adottata per lavoro irregolare è costituito dalla regolarizzazione dei lavoratori[68], intesa non già come mera effettuazione della comunicazione di assunzione, della denuncia agli enti previdenziali o come registrazione sul Libro unico del lavoro, ma anche come assolvimento dei doveri minimi in materia di sicurezza, con riferimento all'informazione, alla formazione e all'addestramento, nonché alla sorveglianza sanitaria, se prevista[69]. Ciò in quanto, come è stato evidenziato, è ragionevole ritenere che un lavoratore 'in nero' non abbia ricevuto la formazione obbligatoria in materia di sicurezza e non sia stato sottoposto a visita medica di idoneità alle mansioni cui è stato adibito[70].

A tale riguardo, alla dottrina più attenta non è sfuggito l'evidente corto circuito sistematico derivante dalla circostanza che la revoca del provvedimento di sospensione è subordinata anche alla verifica dell'avvenuto assolvimento dell'ob-

---

[67] Da ciò deriva che, qualora la sospensione abbia durata pari a zero, la comunicazione all'ANAC e al MIT non dovrà essere effettuata: cfr. Circolare del Ministero del lavoro, n. 33/2009.

[68] La Nota dell'INL, 2 febbraio 2022, n. 151, ha previsto che la regolarizzazione dei lavoratori (subordinati) 'in nero' deve essere effettuata, di norma, mediante le tipologie contrattuali indicate dalla disciplina in materia di maxisanzione contro il sommerso, cioè con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, anche a tempo parziale (con riduzione dell'orario non superiore al 50%) o contratti a tempo pieno e determinato di durata non inferiore a tre mesi. Inoltre, per i lavoratori irregolari impiegati nel settore agricolo e nei settori produttivi caratterizzati da stagionalità o dalla natura avventizia delle prestazioni lavorative, resta possibile la regolarizzazione del personale interessato con soluzioni contrattuali diverse, pur sempre compatibili con la prestazione di lavoro subordinato già resa.

[69] Sul punto la Circolare INL, n. 3/2021 ha richiamato i chiarimenti contenuti nella Nota del Ministero del lavoro, 16 novembre 2015, n. 19570, secondo cui quanto alla sorveglianza sanitaria, sarà necessaria l'effettuazione della relativa visita medica, potendosi comunque ritenere sufficiente l'esibizione della prenotazione della stessa purché i lavoratori interessati non siano adibiti a mansioni lavorative per le quali debba conseguirsi il relativo giudizio di idoneità. Quanto agli obblighi di formazione e informazione, si ritiene sufficiente che l'attività formativa del personale da regolarizzare sia stata programmata in modo tale da concludersi entro il termine di 60 giorni e che l'obbligo informativo sia comprovato da idonea documentazione sottoscritta dal lavoratore.

[70] La Nota dell'INL, n. 151/2022, con riguardo alla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari privi del permesso di soggiorno in agricoltura, stante la particolare modalità di pagamento dei contributi previdenziali nel settore agricolo, ha chiarito che "il datore di lavoro dovrà fornire prova del pagamento della somma aggiuntiva ai fini della revoca e provvedere al versamento dei contributi di legge laddove i termini siano già scaduti, ovvero fornire prova della avvenuta denuncia contributiva secondo le modalità previste dall'INPS".

bligo di sorveglianza sanitaria, ove quest'ultimo risulti imposto sulla base della valutazione dei rischi contenuta nel DVR[71]. Tale verifica presupporrebbe, quindi, una preventiva disamina del contenuto del DVR, e segnatamente delle situazioni di rischio ivi individuate che rendono obbligatoria l'attivazione della sorveglianza sanitaria, risultando altrimenti preclusa qualsiasi valutazione in ordine alla conformità dell'operato datoriale rispetto al dettato normativo. Nondimeno, secondo la prassi amministrativa consolidatasi in materia, nel corso dell'accesso ispettivo la verifica del DVR si arresta al mero accertamento della sua esistenza e della sua redazione formale, senza estendersi al vaglio del relativo contenuto[72].

Quanto, invece, alla revoca della sospensione adottata per gravi violazioni in materia prevenzionistica, sarà necessario il ripristino delle regolari condizioni di lavoro e la rimozione delle conseguenze pericolose delle violazioni accertate, adempimenti che dovranno conformarsi a quanto richiesto dal parallelo provvedimento di prescrizione obbligatoria che sarà adottato.

Ai fini della revoca del provvedimento, il datore di lavoro dovrà altresì provvedere al pagamento di una somma aggiuntiva prevista per ciascuna fattispecie di violazione riscontrata. Nello specifico, nelle ipotesi di lavoro irregolare, sono previsti due differenti importi: se il numero dei lavoratori irregolari non è superiore a cinque, l'importo è pari a 2.500 euro, se superiore a cinque, la somma aggiuntiva è pari a 5.000 euro. Per le sospensioni dovute a violazioni in materia di sicurezza, invece, la somma aggiuntiva varia in ragione della specifica violazione e gli importi oscillano tra i 300 e i 3000 euro. In ogni caso, se la sospensione è stata adottata al ricorrere di entrambe le condizioni, per aver riscontrato sia lavoro irregolare sia violazioni in materia di sicurezza, per la revoca sono richiesti la regolarizzazione delle singole fattispecie contestate nonché il pagamento di tutti gli importi connessi alle irregolarità accertate, sommati tra loro[73].

Un'ulteriore innovazione introdotta dalla riforma del 2021, destinata ad accentuare gli effetti sanzionatori del provvedimento, è rappresentata dalla previsione di un meccanismo di recidiva, volto a sanzionare più severamente le imprese destinatarie di reiterati provvedimenti di sospensione. L'art. 14, co. 10, dispone, infatti, il raddoppio degli importi delle somme aggiuntive qualora, nei cinque anni precedenti all'adozione del provvedimento di sospensione, la medesima impresa sia già stata destinataria di un analogo provvedimento, anche se adottato in applicazione della disciplina previgente e ancorché fondato su violazioni diverse da quelle oggetto dell'ultimo accertamento[74].

In realtà, tale previsione sembra riproporre, sia pure in termini diversi, le criticità che avevano caratterizzato la disciplina previgente. In assenza di una banca dati nazionale che consenta agli organi ispettivi di verificare agevolmente i precedenti provvedimenti di sospensione, l'accertamento della recidiva rischia

---

[71] Su questo aspetto, cfr. Carosielli, *cit.*, p. 333.

[72] In tal senso, cfr. Circolare INL, n. 4/2021. In senso critico rispetto all'interpretazione dell'INL, cfr. Casu, *cit.*, pp. 8-9.

[73] Circolare INL, n. 3/2021.

[74] Circolare INL, n. 3/2021.

infatti di incontrare le medesime difficoltà operative che, prima della riforma del 2021, ostacolavano la verifica della reiterazione delle violazioni in materia prevenzionistica.

Il comma successivo, però, attenua la portata del precedente e nell'ottica di agevolare la revoca e scongiurare il blocco dell'attività, conferma la possibilità di effettuare un pagamento iniziale del 20% (in luogo del precedente 25%) delle somme aggiuntive complessive, differendo di sei mesi il versamento della somma residua, maggiorata del 5% (art. 14, co. 11)[75].

Anche l'altro rimedio esperibile avverso il provvedimento di sospensione è stato investito da importanti novità ad opera dell'intervento legislativo del 2021. Infatti, mentre nel precedente assetto normativo era riconosciuta la possibilità di ricorrere in via amministrativa nei confronti dei provvedimenti di sospensione adottati sia per lavoro irregolare sia per violazioni in materia di sicurezza; nel novellato art. 14, co. 14, invece, si ammette il ricorso gerarchico all'Ispettorato interregionale del lavoro (oggi, Direzione Interregionale del lavoro – d'ora in poi: DIL) per la sola ipotesi di lavoro irregolare[76], nulla disponendo in relazione alla seconda causale. Al silenzio del legislatore e ai tentativi della dottrina di individuare le tutele di natura giustiziale amministrativa volte a garantire la piena realizzazione del diritto di azione e di difesa di cui all'art. 24 Cost.[77], ha fatto seguito l'orientamento dell'INL. Secondo l'Ente, infatti, la nuova disciplina escluderebbe qualsiasi contenzioso amministrativo per la sospensione in materia prevenzionistica, sicché in tale ipotesi, la cognizione, in caso di inottemperanza alla prescrizione, è rimessa alla cognizione del giudice penale[78].

A tal proposito, non ha avuto miglior esito chiarificatore l'ulteriore disposizione della novella (art. 14, co. 16) che, più che esplicitare, ha complicato i rapporti tra la sospensione e il decreto di archiviazione del procedimento penale, stabilendo che la prima decade a fronte dell'emissione del secondo per effetto dell'estinzione delle contravvenzioni contestate, a seguito della conclusione della procedura di prescrizione prevista (*ex* artt. 20 ss., d.lgs. n. 758/1994). Tale previsione ha generato una serie di perplessità, in quanto si ha, per un verso, un provvedimento amministrativo (la sospensione) caducato *ex lege* da un provvedimento del giudice penale; per altro verso, un provvedimento del giudice penale, la cui efficacia è subordinata alla verifica di un avvenuto pagamento, dovuto in conseguenza dell'adozione di un atto amministrativo. Oltre al fatto che l'utilità pratica della caducazione *ex lege* sarebbe vanificata dalla distanza temporale che

---

[75] Secondo la norma, in caso di mancato versamento o di versamento parziale dell'importo residuo entro detto termine, il provvedimento di accoglimento dell'istanza di revoca costituisce titolo esecutivo per l'importo non versato (art. 14, co. 11). Cfr., sul punto, i chiarimenti operativi contenuti nella Circolare INL, n. 3/2021.

[76] Il ricorso deve essere presentato, entro 30 giorni dalla notifica al datore di lavoro e la DTL competente dovrà pronunciarsi nel termine di 30 giorni dalla notifica del ricorso; decorso inutilmente quest'ultimo termine, il provvedimento perde di efficacia, secondo la prassi amministrativa del 'silenzio incidente'.

[77] Su questo aspetto, cfr. Casu, *cit.*, p. 12.

[78] Cfr. Circolare INL, n. 3/2021.

in genere intercorre tra l'adozione del provvedimento di sospensione e quella dell'atto conclusivo del procedimento penale[79].

Sul piano sanzionatorio, l'osservanza del provvedimento continua a essere presidiata da due diverse fattispecie contravvenzionali, l'una punita esclusivamente con la pena detentiva, qualora la sospensione sia stata disposta per violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e, invece, l'altra con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, nelle ipotesi in cui il provvedimento sia stato adottato in ragione dell'impiego di lavoratori irregolari (art. 14, co. 15)[80].

Con riferimento alla struttura dell'illecito, l'inottemperanza al provvedimento sospensivo è inquadrabile come reato proprio, in cui l'elemento soggettivo può essere sia il dolo, sia la colpa, "purché vi sia l'azione cosciente e volontaria, di aver seguitato a svolgere o di aver ripreso l'attività lavorativa nella parte di impresa sospesa"[81] o di aver continuato a impiegare i lavoratori sospesi. Andrebbe, invece, esclusa la punibilità dell'imprenditore che prosegua o riprenda l'attività per stato di necessità (*ex* art. 54 c.p.), per caso fortuito o per forza maggiore (*ex* art. 45 c.p.) o previa e tempestiva presentazione di un ricorso amministrativo non rigettato nei 30 giorni successivi alla sua notifica.

Peraltro, da tempo la giurisprudenza di legittimità è giunta ad affermare che, sebbene l'art. 14 – a differenza di analoghe fattispecie incriminatrici che hanno per presupposto l'inosservanza di provvedimenti amministrativi – non preveda espressamente che il reato sussista soltanto laddove il provvedimento sia legalmente dato, il giudice penale ha il potere di sindacare la legittimità dell'atto amministrativo che costituisce elemento di fattispecie. Ciò non soltanto quando tale potere trovi fondamento e giustificazione in un'esplicita previsione legislativa, ma anche quando l'interpretazione finalistica della norma penale conduca a ritenere che la legittimità dell'atto amministrativo si presenti essa stessa come elemento essenziale della fattispecie criminosa. Da ciò consegue il principio secondo cui il reato di inottemperanza al provvedimento di sospensione non sussiste "laddove il giudice ravvisi profili di illegittimità formale o sostanziale del provvedimento contestato come violato"[82].

Ha sollevato, poi, un acceso dibattito dottrinale[83] l'orientamento ministeriale che, attraverso l'ampliamento dell'ambito applicativo degli istituti premiali, ha esteso alle fattispecie contravvenzionali in esame le procedure di estinzione

---

[79] Sul punto, si rinvia a Santoro, *I nuovi provvedimenti per lavoro nero e sicurezza dopo il Decreto Fiscale*, in *La Circolare di Lavoro e Previdenza*, 2021, p. 7.

[80] Ai sensi della norma, il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione è punito con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare.

[81] Pennesi, Rausei, *La sospensione dell'attività imprenditoriale*, in Tiraboschi, Fantini (a cura di), *Il testo unico della salute*, *cit.*, p. 1034-1035.

[82] Cass. pen., sez. III, 21 giugno 2019, n. 27534, *cit.*, ma già Cass., S.U., 31 gennaio 1987, n. 3, in *DJ*.

[83] Per una ricostruzione di tale dibattito, sia consentito rinviare a Pasquarella, *cit.*, p. 412-421.

agevolata dei reati. Così facendo, più che rivalutare la funzione preventiva della sanzione penale nella materia di sicurezza, sembra piuttosto favorirne la "monetizzazione", sovvertendo il principio per cui "chi viola la normativa di sicurezza paga" e trasformandolo in "chi paga può violare la sicurezza"[84].

Nello specifico, in via amministrativa, si è previsto che l'inottemperanza al provvedimento emesso per gravi violazioni in materia di sicurezza sarebbe definibile con la procedura di cui all'art. 302 T.U. Diversamente, qualora l'inottemperanza riguardi il provvedimento di sospensione disposto per l'impiego di lavoratori in nero, troverebbe applicazione la procedura di prescrizione obbligatoria di cui agli artt. 20 ss., d.lgs. n. 758/1994 (espressamente richiamati dall'art. 301 T.U.)[85]. In quest'ultima ipotesi, la prescrizione, coerentemente con la finalità perseguita dal legislatore mediante il potere di sospensione, potrà consistere nell'ordine di sospendere l'attività imprenditoriale fino all'avvenuta regolarizzazione dei lavoratori interessati.

La fattispecie incriminatrice in esame, in quanto reato formale che si consuma con condotta permanente, è integrata sin dal momento e per tutto il tempo in cui l'imprenditore destinatario dello stesso non vi si conforma[86]. Anzi, si è ritenuto sussistente il reato di inosservanza del provvedimento di sospensione anche quando il datore di lavoro, pur avendo eliminato la violazione riscontrata dagli organi accertatori attraverso la regolarizzazione della posizione del lavoratore, non ha pagato la sanzione amministrativa irrogata ai sensi dell'art. 21, d.lgs. n. 758/1994 e, in ogni caso, in assenza di una formale revoca della sospensione amministrativa disposta[87].

5. **Alcune osservazioni conclusive**

È indubbio che l'evoluzione dell'art. 14 e, in modo particolare, la mutata natura del provvedimento da discrezionale a vincolato, abbia progressivamente rafforzato l'operatività dell'istituto, garantendone una più estesa applicazione in molti settori, come dimostra il costante incremento del numero dei provvedimenti adottati nell'ultimo quinquennio[88]. Tuttavia, l'effettività e l'efficacia di un istituto non possono essere misurata esclusivamente sulla base dei dati quanti-

---

[84] Soprani, *Illeciti amministrativi, reati e procedure sanzionatorie*, in *DPL*, 2009, n. 41, p. 2355.

[85] Circolare del Ministero del lavoro, n. 33/2009.

[86] Cass. pen., sez. III, 21 giugno 2019, n. 27534, *cit.*

[87] Trib. Frosinone, 21 febbraio 2018, n. 262, in *DJ*.

[88] I dati registrati dal 2021 al 2024 mostrano un incremento costante del numero delle sospensioni adottate: si è passati, infatti, dai 3.971 del 2021 ai 15.002 del 2024, che ha fatto registrare il massimo storico, con un incremento del 34% rispetto al 2023 (11.174). Nel 2025 si registra una lieve flessione (13.263). Se poi ci si limita a osservare i numeri relativi alle sospensioni determinate da motivi di sicurezza, il dato è ancor più significativo, considerando che si è passati dalle 330 del 2021 (di cui 321 dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 146/2021) alle 3.708 del 2025 e che, nel 2020, erano appena 28. I dati sono consultabili al seguente *link*: *https://www.ispettorato.gov.it/attivita-studi-e-statistiche/monitoraggio-e-report/monitoraggio-periodico-dei-provvedimenti-di-sospensione*.

tativi. Permangono, infatti, profili di incertezza interpretativa e applicativa, che potrebbero comprometterne la funzione preventiva e deterrente.

Resta da sciogliere la *vexata quaestio* della competenza giurisdizionale in materia di ricorsi avverso i provvedimenti di sospensione che, secondo l'orientamento giurisprudenziale da ultimo consolidatosi, risulta essere in capo al giudice ordinario e non amministrativo[89], sebbene non manchino posizioni, anche dottrinali, contrastanti[90].

Un altro nodo particolarmente controverso riguarda la possibile sovrapposizione tra il potere di sospensione e quello di prescrizione obbligatoria, esercitabili parallelamente dal personale ispettivo, in virtù dell'espressa clausola contenuta nell'*incipit* dell'art. 14, che fa salve le attribuzioni degli organismi di vigilanza in materia di prescrizione obbligatoria.

L'applicazione congiunta dei due strumenti sanzionatori, entrambi riconducibili al c.d. "sistema di vigilanza e controllo esterno"[91] in materia di salute e sicurezza, rileva nei casi di violazioni in materia prevenzionistica (di cui all'Allegato I, d.lgs. n. 81/2008), punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda. In tali ipotesi, infatti, il provvedimento di sospensione – che va doverosamente adottato al ricorrere dei presupposti di legge – verrebbe a sovrapporsi con i provvedimenti di prescrizione obbligatoria ai sensi dell'art. 301 T.U.

Risulta, quindi, più che auspicabile un intervento legislativo di coordinamento tra i due provvedimenti per evitare che l'eventuale sovrapposizione, per il medesimo fatto illecito, di due misure differenti per natura, procedimento e strumenti di tutela (anche giurisdizionale) esperibili, pregiudichi la "coerenza del sistema normativo in materia di salute e sicurezza, caratterizzato dall'approccio prevenzionistico e non repressivo"[92].

Un altro profilo problematico è collegato all'estensione delle competenze dell'INL rispetto alle violazioni prevenzionistiche (di cui all'Allegato I, d.lgs. n. 81/2008), che fino al 2021 erano di appannaggio esclusivo delle ASL, e riguarda l'adeguata formazione tecnica del personale dell'Ente, già in forza o neo-assunto.

---

[89] Cfr. Tar Sicilia, sez. II, 7 giugno 2022, n. 1850, in *DJ*; Tar Puglia, sez. III, 24 settembre 2019, n. 1215, *cit.*; e Tar Lazio, sez. I, 5 febbraio 2019, n. 82, *cit.*; Tar Piemonte, sez. II, 24 settembre 2016, n. 1164, in *FA*, 2016, n. 9, p. 2196, *cit.*, secondo cui il provvedimento di sospensione incide direttamente sull'attività imprenditoriale, sicché la posizione azionata dall'imprenditore assume i caratteri del diritto soggettivo. In dottrina, cfr. Casu, *cit.*, p. 14, che sostenendo la natura sanzionatoria – e non cautelare-amministrativa – del nuovo provvedimento di sospensione, ritiene che esso vada devoluto alla giurisdizione ordinaria, come d'altronde tutti i contenziosi connessi alle sanzioni, lesive per la loro natura di diritti soggettivi.

[90] Cfr. Tar Basilicata, sez. I, 26 agosto 2014, n. 557, in *DJ*, secondo cui la posizione soggettiva fatta valere dall'imprenditore ha natura e consistenza di interesse legittimo, sicché la relativa controversia rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo. In dottrina, in senso conforme cfr. Lippolis, *cit.*; Santoro, *cit.*, p. 7.

[91] Pascucci, Angelini, Lazzari, *I "sistemi" di vigilanza e di controllo nel diritto della salute e sicurezza sul lavoro*, in *LD*, 2015, n. 4, p. 621 ss., i quali distinguono tra il modello di controllo interno al sistema aziendale e l'attività di vigilanza degli organismi pubblici esterni.

[92] Casu, *cit.*, p. 16. Sul punto, cfr. anche Giovannone, *cit.*, p. 106.

A tal proposito, infatti, non si è tardato a evidenziare che, nonostante la tecnicità e la specializzazione di talune fattispecie previste dall'Allegato I richiedano una specifica formazione in capo al personale ispettivo, sia mancato un intervento legislativo volto a stabilire la ripartizione delle competenze tra i diversi organi di vigilanza[93].

Il vuoto normativo è stato colmato in via amministrativa dall'INL che, nelle more dell'evoluzione normativa e delle modalità operative della vigilanza, ha distinto le fattispecie da ricondurre esclusivamente al personale con specializzazione tecnica in base al profilo professionale di inquadramento (punti 3, 6-12, Allegato I), da quelle rimesse anche agli ispettori del lavoro non appartenenti ai profili tecnici, previo svolgimento di dedicati percorsi di aggiornamento professionale, ivi compreso il personale ispettivo INPS e INAIL (punti 1, 2, 4, 5, Allegato I)[94]. Tuttavia, la temporaneità di tale *summa divisio* lascia del tutto indefinito il momento in cui troverà attuazione il disposto normativo, ovvero quando l'intero personale di vigilanza ispettiva, di formazione tecnica e amministrativa, possa adottare il provvedimento sospensivo invocando una causale, l'altra o entrambe, "con evidente pregiudizio della certezza normativa nonché dell'efficacia dell'azione di vigilanza"[95].

Ciò rileva maggiormente alla luce dell'esigenza di potenziare le sinergie operative nell'ambito della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, tra il personale ispettivo e i servizi di prevenzione delle ASL e, quindi, di intensificare a livello locale ogni utile raccordo tra tali organi, anche al fine di sviluppare modelli operativi condivisi da attuare in attività di vigilanza coordinate e congiunte. Per di più, al fine di promuovere un approccio uniforme e completo alle verifiche ispettive, dovrà essere favorita la costituzione di gruppi di intervento ispettivo integrati anche con la partecipazione di personale, civile e/o militare, con specializzazione tecnica, ferma restando l'opportuna programmazione congiunta con le ASL da condividere negli organismi locali[96].

È indubbio che la risoluzione di questi aspetti problematici potrà garantire una maggiore effettività dello strumento di cui all'art. 14. Tuttavia, resta fermo che il solo approccio meramente repressivo, volto a spingere le imprese alla legalità e a una più efficace osservanza degli obblighi prevenzionistici, mediante l'inasprimento delle sanzioni e un monitoraggio più efficace grazie all'intensificazione dell'attività ispettiva, non è sufficiente. Ciò soprattutto se si considera che la misura in esame si inserisce in un contesto normativo costituito prevalentemente da azioni repressive (si pensi al carattere strettamente punitivo della maxisanzione), anche di tipo penale (art. 603-*bis* c.p.), non integrate da sanzioni promozionali positive.

Infatti, com'è stato condivisibilmente sostenuto, le misure repressive, anche se indirettamente collegate al tema del lavoro sommerso, come quella in esame,

---

93 Carosielli, *cit.*, p. 334.
94 Cfr. Circolare INL, n. 4/2021.
95 Casu, *cit.*, p. 7.
96 È quanto ha ribadito l'INL nella Circolare n. 4/2021.

possono contribuire a "modificare la percezione del datore di lavoro sull'utilizzo di lavoratori irregolari, diminuendo lo spazio e la convenienza di questa scelta"[97]. Tuttavia, nel lungo periodo, esse devono essere affiancate da misure premianti volte a valorizzare l'emersione spontanea delle imprese e a favorire un percorso di regolarizzazione meno traumatico, nonché da meccanismi mirati a incentivare la conformità delle imprese alla normativa posta a tutela del lavoratore[98].

In tale ultima direzione, sembrerebbe collocarsi la misura introdotta dal decreto PNRR 2024, denominata "Lista di conformità INL"[99]. Essa, infatti, è volta a premiare le imprese virtuose che – all'esito degli accertamenti ispettivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, comprese le verifiche relative alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro – non presentino violazioni o irregolarità, riducendo la probabilità di successivi controlli e offrendo loro, tramite la pubblicazione del nome dell'azienda sul sito dell'INL, un vantaggio reputazionale di non poco rilievo in termini di rafforzamento della loro credibilità e competitività sul mercato[100].

Sul versante della tutela della salute e sicurezza, poi, l'approccio repressivo, "seppur necessario in un contesto patologico o disfunzionale", è orientato a scopi diversi rispetto a quelli propri degli strumenti prevenzionistici primari, ispirati "ad una logica di organizzazione virtuosa capace di declinare al meglio l'esatto adempimento datoriale"[101]. Lo stesso T.U., che fa da architrave alla norma in esame, è espressione di una precisa opzione di politica legislativa volta a superare una cultura essenzialmente sanzionatoria e repressiva, in favore di un sistema che attribuisca centralità alla prevenzione e alla programmazione della sicurezza[102]. In tale prospettiva, si condivide la posizione che ritiene opportuno ragionare sul potenziamento di strumenti che valorizzino il ruolo degli attori privati nella normazione della materia, attraverso tecniche regolative basate sulla norma pattizia, muovendo dalla "fiducia nella capacità datoriale di negoziare le regole, nel rispet-

---

97 Battista, *cit.*, p. 92, cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

98 In questo senso, cfr. Picco, *cit.,* p. 377.

99 Art. 29, co. 7, 8 e 9, d.l. n. 19/2024, conv. dalla l. 29 aprile 2024, n. 56. La disciplina della lista di conformità è stata ulteriormente modificata dal d.l. 28 ottobre 2024, n. 160, conv. dalla l. 20 dicembre 2024, n. 199 e dal d.l. 31 ottobre 2025, n. 159, conv. dalla l. 29 dicembre 2025, n. 198.

100 Tali imprese ricevono dall'INL un attestato di conformità e vengono iscritte, previo assenso del datore di lavoro, in un apposito elenco informatico consultabile pubblicamente tramite il sito istituzionale dell'Ente. Per un periodo di 12 mesi dalla data di iscrizione, esse sono considerate "a basso rischio di irregolarità", con la conseguenza che l'Ispettorato può decidere, a propria discrezionalità, di non procedere a ulteriori verifiche nelle materie che hanno determinato l'iscrizione nella lista di conformità, fatte salve le verifiche in materia di salute e sicurezza, nonché quelle eventualmente richieste su iniziativa dell'Autorità Giudiziaria o di altri soggetti legittimati. Cfr. *amplius*, Rago, *Ad un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 19/2024: luci e ombre della patente a crediti per la sicurezza sul lavoro*, in *DSL*, 2025, n. 1, p. 204.

101 Giovannone, *cit.*, p. 107.

102 Sul punto, cfr. Tiraboschi, *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il decreto legislativo n. 106 del 2009: il nuovo testo unico*, in Tiraboschi, Fantini (a cura di), *Il testo unico della salute*, cit., p 10.

to del quadro normativo vigente, con la comunità di rischio aziendale" e nella più ampia logica della responsabilizzazione sociale delle imprese[103].

Nel d.lgs. n. 81/2008 è possibile cogliere segnali che vanno in questa direzione, tuttavia, la maggior parte di essi è rimasta solo sulla carta. Infatti, oltre alla mancata valorizzazione di buone prassi e codici etici e di condotta, attraverso l'introduzione di misure incentivanti e premiali, si è persa, più di una volta, l'occasione per attuare il sistema di qualificazione delle imprese di cui all'art. 27, d.lgs. n. 81/2008, che – sin dalla sua introduzione – mirava a introdurre un sistema di premialità per le imprese virtuose in termini di organizzazione del lavoro[104]. L'obiettivo della norma era proprio quello di "favorire la costruzione di un sistema di prevenzione primaria inserendolo in un processo di *hardening* regolativa di pratiche volontarie di responsabilità sociale dell'impresa", coniugando "processi di auto-controllo interno e procedure di premialità istituzionale"[105], in parte mediate dall'intervento di enti terzi nel contesto della volontà negoziale assistita e delle procedure di certificazione.

Tuttavia, con la riformulazione dell'art. 27, operata dal c.d. decreto PNRR 2024[106], l'originario sistema di *compliance* previsto dal legislatore del 2008, incentrato su un meccanismo premiale, ma soprattutto partecipato, anche attraverso la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (*ex* art. 6, d.lgs. n. 81/2008), è stato in larga parte smantellato e privato d'efficacia. Infatti, nel tentativo di compiere un passo avanti nella lotta al lavoro irregolare e insicuro, il legislatore ha "ripiegato sull'ennesimo meccanismo sanzionatorio", convertendo "una norma di premialità sostanziale" per le imprese virtuose, in un dispositivo di controllo di "regolarità formale" (peraltro, autocertificata dalle stesse imprese), "di difficile praticabilità, intriso di contraddizioni"[107] e per di più privo di un reale coordinamento con la sospensione dell'attività d'impresa *ex* art. 14. Nondimeno, il nuovo meccanismo, considerata la sua scarsa adozione da parte degli operatori, non sembra in grado di produrre effetti apprezzabili nemmeno sul piano della verifica della regolarità formale[108].

---

[103] Giovannone, *cit.*, p. 108.

[104] Tale sistema era basato sulla sussistenza di "elementi sostanziali relativi alla gestione della prevenzione, alla struttura e alla qualità dei processi formativi e alla valorizzazione della acquisizione di competenze mirate e validate, all'assenza di violazioni specifiche in tema di tutela delle condizioni di lavoro, oltre che all'adozione di standard contrattuali ed organizzativi, la cui qualità e genuinità fossero attestate mediante la certificazione volontaria" di cui all'art. 75 ss., d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Cfr. Pascucci, Giovannone, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?*, in *DSL*, 2024, n. 2, p. 303.

[105] Pascucci, Giovannone, *cit.*, p. 306.

[106] L'art. 27 è stato interamente riscritto ad opera dell'art. 29, co. 19, d.l. n. 19/2024, conv. dalla l. n. 56/2024, con la finalità "di rafforzare l'attività di contrasto al lavoro sommerso e di vigilanza in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro", e ha subito ulteriori modifiche con il d.l. n. 159/2025, conv. dalla l. n. 198/2025.

[107] Pascucci, Giovannone, *cit.*, pp. 332-333.

[108] In tal senso, cfr. Rago, cit., p 210, al quale si rinvia per l'analisi delle plurime ragioni di questa limitata attuazione.

In definitiva, sembra che anche i più recenti interventi legislativi volti ad arginare la recrudescenza del fenomeno infortunistico e a contrastare il lavoro irregolare riflettano una tendenza di impronta prevalentemente repressiva, risultando privi di quello "slancio preventivo capace di dare vita a un sistema realmente prevenzionistico", fondato su una logica di intervento *ex ante*. Resta, dunque, aperta la sfida di affrontare il fenomeno del lavoro irregolare e insicuro in chiave preventiva e partecipativa, attraverso la responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti, secondo quei principi cardine che il legislatore del 2008 ha lucidamente posto a fondamento del sistema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Sostenibilità d'impresa tra adeguatezza degli assetti e tutela dei diritti umani

Caterina Pasquariello

Sommario: 1. Delimitazione del campo d'indagine. – 2. Dalla neutralità economica alla responsabilità sociale d'impresa: i fattori ESG. – 2.1. Il pacchetto *Omnibus*: una semplificazione che non vuole essere disimpegno. – 3. Il rilievo per l'organizzazione dell'impresa: la clausola di adeguatezza degli assetti amministrativi, organizzativi e contabili. – 4. L'organizzazione dell'impresa di fronte alle sfide della sostenibilità: assetti adeguati e diritti umani. – 5. Quali prospettive di valorizzazione e di tutela dei diritti umani?

1. Delimitazione del campo d'indagine

Lo studio e la riflessione sull'organizzazione dell'attività d'impresa presuppongono l'acquisizione di un punto di partenza fondamentale: il venire meno della assoluta e piena discrezionalità strategica dell'imprenditore nel confezionare l'apparato organizzativo e la stessa attività alla quale esso è funzionalmente teso. Da un canto, se è indubbio che negli ordinamenti dei Paesi industrialmente più avanzati sia consustanziale alla sofisticazione dell'apparato normativo l'inserimento di istituti volti a sostenere e valorizzare la costituzione e l'attività delle imprese azionarie e – più in generale – di grandi dimensioni; dall'altro non si può trascurare di considerare che negli ultimi anni si sono via via perfezionate riflessioni più ampie sull'orizzonte futuro dello sviluppo economico, in ciò portando anche ad una più complessiva riforma delle tradizionali regole di conduzione della stessa impresa azionaria che, senza perdere la propria vocazione economica e privatistica, ha (ri) scoperto il suo ruolo di istituzione e di formazione sociale a cui affidare una missione di interesse per la collettività e compiti di rilievo pubblicistico.

Seguendo questa fondamentale premessa, varrà quindi osservare e misurare l'impatto sulle scelte dell'imprenditore e sull'articolarsi delle relazioni industriali della oramai nota teorica della responsabilizzazione d'impresa, in uno con la considerazione della necessità di affermare il dovere dell'imprenditore di approntare adeguati assetti che siano idonei al perseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale e di *governance* (ESG). La descritta parabola evolutiva dovrà registrare gli effetti della fase di esecuzione e di operatività della proposta *Omnibus* e *Omnibus* II che sembra segnare una non trascurabile battuta d'arresto nel disegno rivoluzionario che è appena stato descritto: nonostante questa "ipotesi riduzionista"[1], il lascito e il segno nella conformazione del sistema della *corporate governan-*

---

[1] Leggi Guarriello, *L'impresa responsabile e i suoi interlocutori:* the other side of the duty of care, in Aa.Vv. (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Milano, FrancoAngeli, 2025, p. 47; ivi, Borelli, *Le politiche europee per la competitività e pacchetto* Omnibus *I di modifica delle direttive sulla rendicontazione di sostenibilità e sulla dovuta diligenza*, p. 71, per

ce impressi dal paradigma della sostenibilità paiono così significativi da richiedere analisi e riflessioni interdisciplinari e approfondite[2].

Il presente lavoro intende dimostrare come i rilievi in termini di organizzazione e strategia d'impresa vadano declinati proprio in chiave di sostenibilità, così che la tutela dei diritti umani – e, in particolare, dei diritti dei lavoratori – rappresenti un elemento fondamentale del contenuto sostanziale di tale adeguatezza.

2. Dalla neutralità economica alla responsabilità sociale d'impresa: i fattori ESG

Il progressivo affermarsi del paradigma della sostenibilità d'impresa si inserisce in un più ampio processo evolutivo che segna una significativa trasformazione strutturale del diritto dell'impresa: da un sistema volto primariamente alla massimizzazione della remunerazione del capitale investito si realizza un importante passaggio ad un ordinamento che abbandona la dimensione schiettamente egoistica per accogliere una considerazione integrata degli interessi degli *shareholders* e dei valori fondamentali del mercato e del vivere civile.

L'impostazione dottrinale tradizionale muoveva dalla considerazione della teorica della *shareholder primacy*[3] per ricostruire i complessi gangli e i delicati equilibri della *governance* societaria, assumendo che i *managers* fossero incaricati di perseguire unicamente l'interesse al profitto dei soci e senza sforzarsi di individuare un interesse sociale altro, frutto di una difficile composizione tra gli interessi di chi sta ai bordi dell'impresa (creditori, fornitori, investitori, lavoratori, consumatori); ciò che poteva scaturirne era un *agency problem*, un problema di tenuta del rapporto tra preponente – il socio – e agente – l'amministratore – spesso lasciato troppo libero di agire indisturbato, di perseguire una politica dello *short-term* e di assumere decisioni anche inutilmente azzardate in nome di una sfrenata ricerca del profitto, anche proprio[4].

L'assolutezza della logica della *shareholder value* viene progressivamente ridimensionata in ragione di un modello di *governance* diversamente orientato[5],

---

un'accurata analisi del contesto politico dell'Unione europea, soprattutto nella logica della *Better Regulation*.

[2] Osserva Portale, *Tra diritto dell'impresa e metamorfosi della S.p.A.*, in *RDC*, 2014, p. 148 che "il diritto della società per azioni a larga diffusione di capitale, e in particolare di quella quotata in uno o più mercati regolamentati, si è talmente trasformato (...) da rendere ardua l'individuazione di cosa oggi è veramente l'interesse della società, costringendo il giuscommercialista a rimeditare *funditus* gli istituti fondamentali del diritto azionario".

[3] Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962, afferma che l'unico scopo degli amministratori è quello di "make as much money as possible", mentre la realizzazione di politiche in favore di soggetti diversi dai soci implicherebbe un costo per questi ultimi – l'autore parla di vere e proprie tasse – che non troverebbe ragione alcuna.

[4] Berle, Means, *The Modern Corporation and Private Property*, Londra, Oxford University Press, 1932. E, più recentemente, Bratton, *Berle and Means Reconsidered at the Century's Turn*, in *https://ssrn.com/abstract=291081*.

[5] Voci critiche, *ex multis*: Denozza, *Lo scopo della società: dall'organizzazione al mercato*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2019, p. 615; Id., *Lo scopo della società tra* short-termism *e* stakeholder empowerment, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2021, n. 1; Id., *Incertezza, azione collettiva, esternalità, problemi distributivi: come si forma lo* short-termism *e come se ne può uscire con*

capace di interrogarsi sullo spazio da riconoscere agli altri interessi e alle finalità ad impatto sociale: l'impresa, quale organizzazione produttiva inserita in un contesto economico e sociale complesso, deve essere intesa come una "struttura organizzata che opera in un contesto di relazioni economiche e sociali"[6], sì da portare a riconoscere rilevanza giuridica a interessi ulteriori rispetto a quelli dei soci.

In questa valorizzazione della sua funzione nel sistema giuridico, la legittimazione dell'impresa non è più ancorata esclusivamente al risultato economico, ma si allarga alla luce della sua complessiva incidenza sul sistema sociale. A partire dagli anni '80, la dottrina si è progressivamente unita intorno alla nuova ideologia della *corporate social responsibility* in una svolta culturale, politica e, quindi, anche giuridica sicuramente epocale, che porta ad aggiungere all'attenzione del governo societario verso gli investitori e la loro tutela, la riflessione sugli *stakeholders* dell'impresa, visti come degli ulteriori importanti destinatari degli istituti e dei meccanismi di *governance*: lavoratori, consumatori, individui, gruppi, sindacati, comunità, organizzazioni della società civile rappresentano a vario livello gli interessi pubblici che richiedono di ricevere attenzione e tutela – anche – attraverso l'attività d'impresa[7]. Da qui il rilievo e il risalto per istanze sociali, ambientali e di *governance* che divengono sempre più integrate nelle politiche commerciali, ma anche nei processi decisionali perlomeno della grande impresa e un punto di riferimento per le condotte concrete degli operatori[8]: la sostenibilità assurge a 'para-

---

l'aiuto degli stakeholders, in *Rivista delle società*, 2021, p. 297; Libertini, *Un commento al manifesto sulla responsabilità sociale d'impresa della* Business Roundtable, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2019, p. 627; Id., *Gestione "sostenibile" delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, in *Contratto e impresa*, 2023, p. 54; Id., *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Rivista delle società*, 2009, p. 1; Tombari, *"Potere" e "interessi" nella grande impresa azionaria*, Milano, Giuffrè, 2021; Id., Corporate purpose *e diritto societario: dalla "supremazia degli interessi dei soci" alla libertà di scelta dello "scopo sociale"?*, in *Rivista delle società*, 2021, p. 1.

[6] Per uno *shareholderism* puro, leggi Ferri, *L'evoluzione del fenomeno imprenditoriale: conservazione dell'autonomia e dell'economicità dell'impresa nell'adeguamento della sua struttura organizzativa*, in Ferri, *Scritti giuridici,* Napoli, ESI, 1990, p. 160; Jaeger, *L'interesse sociale rivisitato (quarant'anni dopo)*, in *Rivista delle società*, 2000, p. 795.

[7] In argomento vedi *ex multis* Aa.Vv., *La responsabilità dell'impresa. Atti del Convegno per i trent'anni di Giurisprudenza Commerciale*, Bologna, 8-9 ottobre 2004, Milano, Giuffrè, 2006, ove in particolare: Buonocore, *La responsabilità dell'impresa fra libertà e vincoli*, p. 19; Costi, *La responsabilità sociale dell'impresa e il diritto azionario italiano*, p. 83; Gambino, *La responsabilità dell'impresa e la gestione*, p. 69; Libertini, *La responsabilità dell'impresa e l'ambiente*, p. 199. Di seguito, e più di recente: Angelici, *Divagazioni sulla "responsabilità sociale" d'impresa*, in *Rivista delle società*, 2018, p. 3; Libertini, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Rivista delle società*, 2009, p. 1; Rossi, *Il diritto della* Corporate Social Responsibility, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2021, p. 99. In argomento resta fondamentale Friedman, *The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits*, in *The New York Times Sunday Magazine*, 13 settembre 1970, *www.nytimes.com*.

[8] Sulla natura della sostenibilità, con diverse sfumature: Cian, *Principi dell'ordinamento giuridico-economico e sviluppo sostenibile in Italia e in Austria*, in *NLCC*, 2022, p. 100; Ciocca, *Sostenibilità dell'attività d'impresa e doveri degli amministratori,* in Massa (a cura di), *Sostenibilità. Profili giuridici, economici e manageriali delle PMI italiane*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 77; Denozza, *Sostenibilità e* corporate governance: *dagli investitori agli* stakeholders, in Tombari (a

metro evolutivo', indice e fattore di questa stessa evoluzione funzionale[9] che mira a tradurre il concetto, multiforme e multidisciplinare, in regole di comportamento, obblighi organizzativi, adempimenti informativi e responsabilità qualificanti.

Le descritte correnti, mitigate e bilanciate tra loro, tracciano la rotta per l'ingresso della sostenibilità e, di conseguenza, dei fattori c.d. ESG (*Environmental, Social and Governance*), innanzitutto nell'ordinamento UE e poi in quello italiano[10], in una vera e propria transizione 'ecologica', verso un modello di crescita economica sostenibile che sappia coniugare redditività a lungo termine, giustizia sociale e protezione dell'ambiente.

Va preliminarmente osservato che l'apertura alle soluzioni di informazione non finanziaria rappresenta un passaggio fondamentale del più ampio e già descritto processo evolutivo del diritto dell'impresa poiché, come chiarito, corrisponde ad un obiettivo di competitività del sistema economico e di valorizzazione della capacità delle imprese di dare risposta alle istanze di complessiva acquisizione delle tematiche ecologiche/sociali[11]. Così, la Dir. 2014/95/UE (c.d. *Non-Financial Reporting Directive* recepita in Italia con il d.lgs. 30 dicembre 2016, n.

---

cura di), *Sostenibilità e* Corporate governance *nel nuovo contesto geopolitico*, Bologna, il Mulino, 2024, p. 103; Libertini, *Gestione sostenibile e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, in *Contratto e impresa*, 2023, p. 80; Montalenti, *La "rivoluzione" ESG*, in Aa.Vv., *La s.p.a. nell'epoca della sostenibilità e della transizione tecnologica*, Milano, Giuffrè, 2024, II, p. 735; Stella Richter Jr, Long-termism, in *Rivista delle società*, 2021, p. 16; Tombari, Corporate purpose *e diritto societario: dalla "supremazia degli interessi dei soci" alla libertà di scelta dello "scopo sociale"*, in *Rivista delle società*, 2021, p. 3.

[9] Libertini, *La responsabilità dell'impresa per l'ambiente,* in Aa.Vv., *La responsabilità dell'impresa – Per i trent'anni di Giurisprudenza Commerciale, cit.*, p. 199.

[10] In questo processo di inserimento del paradigma della sostenibilità nell'ordinamento italiano, il primo atto che merita di essere segnalato è senz'altro la legge costituzionale n. 1/2022 che ha modificato l'art. 9, co. 3, Cost. (la Repubblica Italiana "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali") e, soprattutto, l'art. 41 Cost., stabilendo la possibilità per il legislatore di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, non solo a fini sociali, ma anche ambientali (co. 3). Confrontandosi con gli ordinamenti giuridici stranieri a noi più vicini, sicuramente quello francese si distingue per l'ampio spazio riservato alla disciplina della responsabilità sociale d'impresa: in particolare, la *Loi PACTE (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises)* 2019-486 del 22 maggio 2019 introduce l'art. 1833 del *Code civil*, in cui il dovere per gli amministratori di considerare anche i fattori ambientali e sociali al momento di assumere decisioni gestionali, e l'art. L. 225-35 del *Code de commerce*, ove l'obbligo per il CdA e per il CE di conformare le politiche aziendali all'interesse sociale, tenuto conto degli aspetti sociali e ambientali; in ultimo, è stata riconosciuta la facoltà alle società di inserire nel proprio statuto una *raison d'*être, nel senso di un progetto o comunque una considerazione generale che porti ad affermare valori essenziali e a lungo termine (art. 1835, *Code civil*). Su questi temi leggi Cerrato, *Appunti per una via italiana all'ESG. L'impresa costituzionalmente solidale (anche alla luce dei nuovi artt. 9 e 41, comma 3, Cost.)*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022, p. 63.

[11] V. il Rapporto OCSE, *Il futuro della corporate governance nei mercati dei capitali in seguito alla crisi Covid-19*, 30 giugno 2021, su *www.oecd.org*, ove l'analisi della crisi pandemica e l'urgenza di un pacchetto di riforme strutturali per una ripresa sostenuta, verde e inclusiva, in grado di incrementare l'occupazione e gli investimenti.

254) ha introdotto e disciplinato la dichiarazione individuale di carattere non finanziario: si tratta di un resoconto annuale, predisposto dagli amministratori e sottoposto al monitoraggio dell'organo di controllo, ove, al posto delle informazioni finanziarie – tipicamente oggetto della documentazione contabile e dei rilievi in essa condotti – trovano spazio i dati relativi a fattori ambientali, sociali e di *governance*.

Il valore dell'adempimento si misura evidenziando l'impatto dell'impresa su sfere di interesse molto lontane dalla logica della redditività e del valore dell'investimento, ma, piuttosto, di rilevanza collettiva e quasi pubblicistica, come la tutela dell'ambiente (e, vedi, il monitoraggio delle emissioni inquinanti, delle fonti energetiche utilizzate, dell'incidenza dell'attività sul patrimonio idrico), la salute pubblica, la selezione e la gestione del personale con l'indicazione delle azioni intraprese per assicurare la parità di genere, il rispetto dei diritti umani, la lotta contro la corruzione e l'indicazione delle azioni intraprese per contrastare ogni discriminazione di sorta.

La Dir. 2022/2464/UE (c.d. *Corporate Sustainability Reporting*, recepita con d.lgs. 6 settembre 2024, n. 125) adotta per gli enti di interesse pubblico un modello di *reporting* qualificato come "rendiconto di sostenibilità" e dispone un'estensione progressiva dell'ambito soggettivo di applicazione di riferimento, gradualmente muovendo dal 1° gennaio 2024 via via fino al 1° gennaio 2028. L'informativa introdotta si struttura come comunicazione societaria obbligatoria e realizza un delicato connubio tra regole per la buona e trasparente gestione societaria, anche favorendo il regolare funzionamento dell'organo di amministrazione oltre che il consapevole esercizio dei diritti degli azionisti, e regole che mirano alla creazione di valore per l'azionista, in un orizzonte temporale del medio-lungo periodo[12]. Emergono, poi, due importanti fattori di espansione: innanzitutto, nella comunicazione si dovrà dare conto delle informazioni emerse non solo in relazione alle operazioni proprie della società, ma anche a quelle compiute lungo la catena del valore, ricomprendendo attività, risorse e relazioni poste a monte e a valle del processo produttivo; inoltre, non viene trascurata nemmeno l'eventualità che la società sia inserita in un gruppo poiché in quel caso si aggiunge la soluzione di una rendicontazione consolidata a quella individuale[13].

---

[12] Il sistema informativo della CSRD è retto dalla clausola generale della c.d. doppia rilevanza (*double materiality*) che impone alle imprese di riferire in merito sia all'impatto dell'attività stessa sulle persone e sull'ambiente (c.d. *impact materiality*), sia al modo con cui le questioni di sostenibilità incidono sull'impresa (c.d. *financial materiality*): la descritta logica bidirezionale *(inside-out* e *outside-in*) amplia significativamente il perimetro della rilevanza giuridica della rendicontazione perché funzionale ad una più completa mappatura del rischio, in grado di porsi a servizio di una sua più efficace trattazione e risoluzione.

[13] Leggi Zammitti, *Rendicontazione consolidata di sostenibilità e responsabilità della capogruppo*, in *Rivista di diritto societario*, 2026, p. 53, ove vengono messe in luce le criticità applicative per i gruppi societari, significativamente a livello di costi e complessità dei flussi dati, soprattutto all'interno di strutture multinazionali. Non possono sfuggire le problematiche insite nella direttiva in parola siccome connesse alla difficoltà di tradurre in regole giuridiche di immediata applicazione il concetto di sostenibilità, così multiforme e intrinsecamente indeterminato, di scottante attualità e idoneo a registrare posizioni non uniformi, che si atteggiano di riflesso rispetto al mutare del

Infine, in questo lungo percorso evolutivo la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) – Dir. 2024/1760/UE – rappresenta il passaggio decisivo sul piano di interesse perché porta all'adozione della logica dell'organizzazione e del monitoraggio: i doveri di diligenza definiscono a diversi livelli l'esercizio dell'attività d'impresa e sono funzionali ad attivare il rispetto dell'ambiente, dei diritti umani e della buona *governance*[14]. In buona sostanza, il provvedimento segna il definitivo abbandono dell'approccio volontaristico ai temi della sostenibilità e un complessivo esautoramento della discrezionalità prima riservata alle imprese, per accogliere invece la logica della doverosità attraverso disposizioni di principio che impongono precisi obblighi comportamentali corredati da un sistema di *public* e *private enforcement*[15].

La *due diligence* viene messa al servizio dello sviluppo sostenibile delle imprese attraverso la gestione, ma anche la prevenzione e la mappatura dei rischi relativi alla *non compliance* sugli obblighi informativi in chiave ESG: la prospettiva del legislatore si allarga a tutte le imprese sussidiarie appartenenti alla medesima *supply chain*[16] e permette di sviluppare strategie di *reporting* di sostenibilità e sugli impatti sociali delle attività svolte, focalizzandosi sulle realtà ritenute critiche (settore tessile, agricolo, estrattivo), ma imponendo comunque un sistema di allerta e di raccolta delle segnalazioni che studi e indaghi i rischi e i danni connessi all'operatività sul mercato. Gli obblighi in parola implementano un sistema di gestione del rischio ove cruciale è il dovere di diligenza, hanno natura schietta-

---

contesto economico e politico; per contro, il lascito più significativo della disciplina della CSRD è la possibilità di apprezzare l'impatto sistematico della disciplina della informazione non finanziaria secondo una prospettiva pubblicitaria e competitiva tesa all'accreditamento delle imprese e all'orientamento delle scelte di investimento.

[14] In argomento, seppure analizzando la Proposta di direttiva, Montalenti, *Società, mercati finanziari e fattori ESG: ultimi sviluppi*, in *Corporate Governance*, 2022, p. 22. Leggi anche Brino, Corporate sustainability due diligence: *quali implicazioni per i diritti dei lavoratori?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, p. 707.

[15] Vedi Bianchini, *Doveri fiduciari degli amministratori e* climate change, in Aa.Vv., *La s.p.a. nell'epoca della sostenibilità e della transizione tecnologica*, *cit.*, p. 781; Calvosa, *La* governance *delle società quotate italiane nella transizione verso la sostenibilità e la digitalizzazione*, in *Rivista delle società*, 2022, p. 309.

Emblematica di questo rinnovato approccio è l'espressa qualificazione della portata extra-territoriale della Direttiva, in considerazione della quale, ai fini della irrogazione delle misure sanzionatorie previste, risulta irrilevante che il luogo in cui si verificano gli impatti negativi sull'ambiente o sui diritti umani sia situato fuori dei confini europei: la scelta di rigore è sicuramente da salutare con favore anche in relazione all'uso strumentale della misura del trasferimento della sede sociale per abusivamente intercettare regimi normativi più laschi e strumenti di *enforcement* meno pervasivi. Cfr. Stella Richter jr, Corporate Sustainability Due Diligence*: notarelle semiserie su problemi serissimi*, in *Rivista delle società*, 2022, p. 714; e Pastorino, Ranieli, *L'origine "sostenibile" del cibo nelle catene di attività transnazionali tra CSDDD e EUDR. Obblighi di* due diligence*, ricadute e prospettive*, 2025, in *www.rivista.euroius.it*.

[16] La direttiva si riferisce alle attività svolte dai partner commerciali 'a monte' e 'a valle' dell'azienda sotto esame, da intendersi come relative alla produzione di beni o alla fornitura di servizi da parte dell'azienda stessa, tra cui la progettazione, l'estrazione, l'approvvigionamento, la fabbricazione, il trasporto, lo stoccaggio e la fornitura di materie prime, prodotti o parti dei prodotti e lo sviluppo del prodotto o del servizio.

mente procedurale e, per il loro pieno operare, postulano la necessità di stabilire *standard* chiari, dettagliati e verificabili che funzionino da guida per l'operato delle imprese: così, se la CSDDD prevede che le imprese debbano adottare misure e soluzioni organizzative adeguate a prevenire, evitare, rimediare ai rischi che possono determinarsi in relazione allo svolgimento della loro attività, allora l'adesione a certi standard tecnici internazionali potrà valere come prova della suddetta 'adeguatezza'[17].

I rinnovati doveri in tema di sostenibilità si traducono, all'evidenza, in nuovi adempimenti e in nuove competenze di cui sono richiesti gli organi sociali sul piano dell'organizzazione, della gestione e del controllo, nonché nuove responsabilità a tutela dei nuovi interessi coinvolti (c.d. *enlightened shareholderism*): non si tratta di tradire la vocazione economica dell'impresa in nome di una sua forzata funzionalizzazione pubblica, né di far soccombere automaticamente lo scopo di profitto in favore di istanze diverse, ma di incanalare la responsabilità sociale d'impresa nella *governance* della (grande) impresa e, attraverso incentivi, alimentare la spinta trasformativa verso una scelta per la sostenibilità che si faccia sempre più conveniente[18]. È indubbio che vada rintracciato in questo il valore educativo per i *managers* di un precetto che obbliga alla considerazione di interessi 'altri' nell'assumere decisioni gestorie e nel portarle all'esecuzione; a ciò si uniscano gli effetti reputazionali positivi indotti dalla scelta di soluzioni e strategie d'impresa – maggiormente – rispettose di valori 'altri' sulle scelte di investimento, ponendosi al servizio della formazione e dell'aggiornamento di un giudizio di qualità che orienta i potenziali investitori nelle rispettive scelte di allocazione del risparmio e che, incoraggiando le aziende ad intraprendere percorsi di sostenibilità, potrebbe innescare un circolo virtuoso[19].

In sostanza, la questione sociale deve essere affrontata senza abbandonare la prospettiva del valore e della *performance* aziendale, anche perché la scelta organizzativa o gestoria che non sia realizzativa di un interesse dei soci potrebbe portare addirittura ad una criticità della stabilità del loro incarico[20].

---

[17] Così Tonelli, *Standardising due diligence: competizione "normativa" e marginalizzazione delle rappresentanze dei lavoratori*, in Aa.Vv., *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, *cit.*, p. 122, in tema di *CSDDD*, individuando così una lettura potenzialmente estensibile anche alle implicazioni della clausola di adeguatezza *ex* art. 2086, co. 2, c.c.

[18] In argomento Caruso, *Lavoro e impresa tra profitto e responsabilità. Le forme giuridiche dello* stakeholderism, in *RIDL*, 2025, p. 343, che legge le riforme attuate nell'ambito delle s.p.a. come un percorso verso uno *shareholderism* bilanciato, secondo una prospettiva che valorizza la responsabilità sociale integrata nella *governance* con una attenta ricerca di bilanciamenti endogeni tra potere e interessi.

[19] Sul ruolo che i soci e, in particolare, gli investitori istituzionali possono svolgere nel perseguimento degli obiettivi di interesse generale leggi, *ex multis*, Strampelli, *ESG,* disclosure *di sostenibilità e* stewardship *degli investitori istituzionali*, in *Rivista delle società*, 2023, p. 828.

[20] Osserva Cerrato, *Appunti per una «via italiana» all'ESG. L'impresa «costituzionalmente solidale» (anche alla luce dei «nuovi» artt. 9 e 41, comma 3, Cost.)*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022, p. 3, che gli amministratori si devono adoperare affinché l'impresa sia condotta secondo un principio di efficienza, così valorizzando anche eventuali interessi riferibili a terzi in quanto strumentali al migliore perseguimento dell'interesse sociale stesso. Diffusamente Boggio – Pinto, *Sostenibilità e responsabilità degli amministratori*, in *GI*, 2024, p. 1235.

2.1. **Il pacchetto *Omnibus*: una semplificazione che non vuole essere disimpegno**

I principi dello sviluppo sostenibile e del rispetto dei criteri ESG hanno rappresentato per lungo tempo la principale risposta alle sfide delle crisi e dell'economia digitale, così da entrare definitivamente a far parte dell'ordinamento internazionale ed europeo[21], anche se nel tempo non erano mancate voci dissonanti rispetto al coro[22]. Oggi e da ultimo si assiste ad una sensibile battuta d'arresto, in un'inversione di prospettiva che fino a poco fa sembrava non ipotizzabile e quindi non prevedibile. I pacchetti *Omnibus* I e II stigmatizzano infatti l'avvio di una serie di iniziative legislative della Commissione europea che dal 2025, pur senza abbandonare e tradire gli obiettivi del *Green Deal*, ha scelto di semplificare in maniera significativa il quadro normativo sulla sostenibilità sia in termini di obblighi sia nel quadro delle responsabilità per le imprese. La tensione sta nel tentativo di conciliare l'ambizione dell'UE verso una transizione sostenibile con una crescita economica realizzabile, politiche di sostegno delle imprese e incentivi per i finanziamenti privati verso progetti di investimento sostenibili[23].

Dal punto di vista operativo le due direttive che sono state già emanate fanno registrare un sensibile arretramento della spinta legislativa verso la piena e incondizionata condivisione degli obiettivi di sostenibilità: prima la Dir. 2025/794/UE (c.d. *Stop the clock directive*) porta al posticipo di alcune scadenze fissate per l'adempimento degli obblighi sulla rendicontazione di sostenibilità e per il recepimento delle regole in tema di *due diligence* con un rinvio di uno ma anche di

---

[21] L'esperienza italiana mette in luce il forte impulso e il notevole rilievo assunto dall'attività, in qualità di *stakeholder* primario, dei sindacati in sede di informazione e di consultazione, in uno scambio assai più intenso e costruttivo per la difesa e la promozione dei diritti fondamentali dei lavoratori, rilanciando quindi un dialogo sociale vasto e approfondito. Cfr. Daugareilh, *Il riconoscimento dei rappresentanti dei lavoratori come parti interessate dal diritto europeo in materia di dovere di vigilanza*, in Aa.Vv., *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, *cit.*, p. 230.

[22] Il c.d. *stakeholderism* trova una corposa critica in Bebchuk – Tallarita, *The illusory promise of stakeholder governance*, in *Cornell Law Review*, 2020, vol. 106, p. 91. In sostanza, affidare ad un soggetto privato – l'impresa – la tutela degli interessi degli *stakeholders* e, di più, di interessi pubblici e del bene comune rappresenterebbe una mera illusione per la circostanza che si renderebbe di fatto incontrollabile l'azione degli amministratori i quali non avrebbero comunque nessun incentivo a perseguire tali interessi. Ampia l'analisi di Barcellona, *Shareholderism versus stakeholderism*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 49; sul punto leggi Ferrarini, *An alternative view of corporate purpose: Colin Mayer on Prosperity*, in *Rivista delle società*, 2020, p. 37, secondo il quale "we cannot expect companies to fully internalize the social costs of externalities that they determine in areas like, for instance, climate change or corruption. Similarly, we cannot rely on corporate governance and shareholders as the main instruments to preserve the integrity of corporations. We need regulation and to some extent criminal law to obtain compliance with the legal principles protecting the environment and the social conditions within the firms".

[23] Balp, *Rendicontazione di sostenibilità e partecipanti al mercato finanziario: prospettive e problemi*, in *NLCC*, 2025, p. 967; Finco, *La grande impresa azionaria tra sostenibilità e competitività: dal* Green Deal *al pacchetto* Omnibus, in *Società*, 2025, p. 1013; Zammitti, *Rendicontazione consolidata di sostenibilità e responsabilità della capogruppo*, in *Rivista di diritto societario*, 2026, p. 53.

due anni (c.d. *second wave*), proprio là dove era già prevista una entrata in vigore scaglionata secondo precisi criteri dimensionali[24].

In seconda battuta, la Dir. 2026/470/UE del 24.2.2026 interviene per rivedere in modo significativo il perimetro soggettivo di applicazione della disciplina in parola: sulla *Corporate Sustainability Reporting Directive* il limite riguarda le aziende con più di 1.000 dipendenti e più di €450 mln di fatturato netto (con una riduzione di circa l'80% delle imprese attualmente nel perimetro), mentre con riguardo alla *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* le imprese con più di 5.000 dipendenti e più di €1,5 mld di fatturato netto (con una riduzione di circa il 70% delle imprese attualmente nel perimetro), lasciando sostanzialmente esentate dagli obblighi di rendicontazione di sostenibilità la gran parte delle PMI quotate su mercati regolamentati. Infine, è lo stesso contenuto di alcuni adempimenti sulla tassonomia a subire una sostanziale razionalizzazione, anche in relazione al venir meno della legittimazione della Commissione ad adottare *standard* settoriali di rendicontazione o alla cancellazione dell'obbligo di implementare i Piani di Transizione sul clima dalla CSDDD.

Si tratta, all'evidenza, di una significativa inversione di rotta[25], da collegarsi alle indicazioni per un rilancio dell'economia in Europa contenute nella c.d. Bussola per la competitività[26]: riattivare il dinamismo delle imprese, eliminando ogni ostacolo ad una auspicata crescita della produttività, spinge le istituzioni unionali a ricercare una semplificazione normativa e, quindi, un alleggerimento del carico applicativo ove percepito come troppo oneroso[27]. Le proposte del 'pacchetto *Omnibus*' intendono quindi creare un contesto favorevole alle imprese e il sistema di regole e di adempimenti della disciplina sul *reporting* di sostenibilità viene segnalato come l'obiettivo più immediatamente perseguibile in questa logica di snellimento di procedure e di costi: la direzione intrapresa dal legislatore europeo appare senz'altro condizionata dal pesante impatto che varie imprese hanno registrato nell'adeguamento alla nuova disciplina, lamentando costi eccessivi e non adeguatamente compensati da vantaggi e miglioramenti; non meno

---

[24] Correttamente Balp, *Rendicontazione di sostenibilità e partecipanti al mercato finanziario: prospettive e problemi, cit.*, p. 976, critica la scelta di una regolamentazione basata unicamente su un criterio dimensionale per ridefinire il perimetro soggettivo di applicazione delle regole sulla documentazione ESG, criterio che all'evidenza rischia di essere indulgente verso imprese appartenenti a settori ad alto impatto (energia, trasporti) e penalizzante per settori a basso impatto, in una sperequata distribuzione dei benefici attesi.

[25] Di "rallentamento significativo" parla Montalenti, in Di Cataldo, Montalenti, Sacchi, *Spunti per ricerche future in tema di sostenibilità*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2025, p. 10.

[26] Cfr. "*A Competitiveness Compass for the EU*" – *Bussola per la competitività dell'UE* (Comunicazione 29 gennaio 2025, *www.commissioneuropea.eu*), seguendo le raccomandazioni formulate da Mario Draghi nella relazione sul futuro della competitività europea (V. il Rapporto *The Future of European competitiveness* – settembre 2024, ove "A joint plan for decarbonisation and competitiveness", in *https://commission.europa.eu/*).

[27] Si ricorderà che "la sostenibilità ha visto significative evoluzioni" nelle posizioni espresse dalla *business community*, degli intermediari finanziari e nelle opzioni degli investitori, anche al netto di uno scenario e di un andamento dei mercati finanziari spesso contraddittorio e imprevedibile. Così Montalenti, *Società, mercati finanziari e fattori ESG: ultimi sviluppi*, *cit.*, p. 19.

problematica e inefficiente viene giudicata la reportistica sulle catene di valore e particolarmente attenzionati sono il settore agricolo e la comunicazione digitale.

Nell'incertezza della prossima emanazione delle ulteriori direttive di attuazione e nel fiorire di un acceso dibattito sui contenuti e sui termini di questa nuova stagione legislativa, varrà però attenersi ai sicuri riscontri normativi, nonché ai primi dati esperienziali risultanti dal primo anno di operatività delle regole sul *report* di sostenibilità[28]: ad esempio, la dilazione di tempi per l'entrata in vigore degli obblighi di rendicontazione potrebbe consentire una più attenta analisi empirica sulla effettiva utilità degli adempimenti imposti e le soluzioni di minore rigore che sono state suggerite potrebbero in effetti sfoltire la burocrazia dell'impresa di alcune inutili formalità, per valorizzare le misure davvero essenziali rispetto a quelle di mero dettaglio. In buona sostanza, varrà riflettere per individuare il margine di reale pregiudizio che i provvedimenti connessi all'adozione del pacchetto *Omnibus* sono in grado di infliggere alla dimensione della tutela dell'ambiente e dei diritti umani.

3. Il rilievo per l'organizzazione dell'impresa: la clausola di adeguatezza degli assetti amministrativi, organizzativi e contabili

Alla base del rovesciamento culturale che ha investito la visione dell'impresa, devono essere individuate ragioni tanto di analisi economica quanto di matrice etica: disvelate le criticità di gestioni societarie eccessivamente azzardate, investitori e gestori professionali sollecitano da parte delle società partecipate un atteggiamento più responsabile poiché gli investimenti reputazionali permettono di elevare l'immagine dell'impresa proprio in ragione del fatto che impongono di inserire nella configurazione delle strategie d'impresa gli interessi di soggetti estranei all'attività, ma comunque variamente concorrenti alla costituzione e allo sviluppo dell'impresa e, quindi, coinvolti dalle conseguenze dei processi e dei profitti sociali.

È evidente che il vero motore dell'onda culturale all'insegna della sostenibilità sia (stato) il *climate change* e le società sono già da tempo fortemente sospinte ad adottare scelte ecosostenibili che prima o poi si rivelano sicuramente redditizie e, quindi, attrattive, per gli investitori, per i consumatori, ma anche per le imprese bancarie comunque più facilmente coinvolte in soluzioni di finanziamento e di sostegno finanziario agevolato a progetti di transizione energetica, economia circolare, efficienza energetica e riduzione di emissioni[29]. Gli obiettivi del *Green*

---

[28] Leggi il *Rapporto sulla rendicontazione di sostenibilità delle società quotate italiane 2025*, Roma, aprile 2026, (*www.consob.it*) ove un'analisi della rendicontazione di sostenibilità di un campione di società quotate italiane, alla luce dell'applicazione del d.lgs. 125/2024, per valutare come stia evolvendo l'integrazione dei fattori ESG nei processi decisionali aziendali, anche in relazione ai cambiamenti del quadro normativo di riferimento.

[29] In argomento, si ricordi il reg. UE 2020/852 – c.d. regolamento sulla tassonomia verde dell'UE – con cui viene istituito un sistema di classificazione che stabilisce un elenco di attività economiche ecosostenibili: l'obiettivo principale è quello di informare gli investitori sul carattere ecosostenibile di un'attività economica, definendo criteri comuni a livello di Unione europea, ma anche le istituzioni pubbliche potranno utilizzare la tassonomia per definire e migliorare le proprie

deal europeo hanno imposto di definire una strategia operativa e una scansione di scadenze temporali per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 con politiche mirate per accelerare la transizione energetica e revisionare le politiche su energia e trasporti: è evidente come il pieno raggiungimento di questi ambiziosi traguardi passi attraverso l'acquisizione di una sempre più generalizzata conoscenza e consapevolezza della situazione emergenziale[30].

Più complesso, invece, è l'allineamento degli operatori intorno al fattore sociale perché ben più di frequente la scelta giusta per i diritti umani non è la più redditizia e, piuttosto, porta con sé un costo non facilmente leggibile come un (successivo) guadagno, se non forse adottando una prospettiva del *long term*[31]: negli ultimi anni sicuramente il dibattito si è maggiormente intensificato prima, ancora e soprattutto, a livello di organizzazioni internazionali e con una strumentazione a valenza prettamente politica, poi destinata a sfociare a livello legislativo eurounitario e nazionale[32]. Indubbiamente, le trasformazioni del capitalismo globale e la conseguente riorganizzazione delle attività imprenditoriali hanno avuto effetti profondi e complessi sul mondo del lavoro: le nuove forme di aggregazione hanno favorito opportunità di crescita economica e un incremento occupazionale, ma si è assistito anche ad una marcata pressione al ribasso sulle condizioni lavorative, in particolare con riguardo ai lavoratori dei paesi in via di sviluppo, coloro che dovrebbero essere i primi beneficiari delle nuove opportunità di ricchezza e progresso.

---

politiche di transizione sostenibile. Leggi Bruno, *Cambiamento climatico e organizzazione delle società di capitali a seguito del nuovo testo dell'art. 2086 c.c.*, in *Banca Impresa Società*, 2020, p. 47; Sanfilippo, *Tutela dell'ambiente e "assetti adeguati" dell'impresa.* Compliance*, autonomia ed* enforcement, in *RDC*, 2022, p. 993.

[30] Il percorso di integrazione dello sviluppo sostenibile nelle politiche europee parte da molto lontano, ma trova, ovviamente, i suoi punti di massima emersione nell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 e nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile sempre del 2015; si ricorderà, tuttavia, che già il Trattato UE nel 2001 all'art. 3, par. 5, proclama che l'UE "contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite". In argomento leggi Finco, *La grande impresa azionaria tra sostenibilità e competitività: dal* Green Deal *al pacchetto* Omnibus, *cit.*, p. 1013.

[31] Cfr. Ranieli, *Imprese diritti umani ed equilibrio di genere. Alcune linee evolutive del diritto societario e dell'impresa*, in Aa.Vv., *Costituzione, legalità e aziende*, La Rosa (a cura di), Milano, FrancoAngeli, 2023, p. 250.

[32] Basti qui richiamare le Linee Guida dell'OCSE del 1976 (ultima revisione nel 2023), la Dichiarazione tripartita dell'OIL sui principi riguardanti le imprese multinazionali e la politica sociale del 1977 (rivista da ultimo nel 2022), il Global Compact dell'Onu (in revisione proprio nel 2026, al netto dei Dieci Principi che rappresentano la base valoriale) e ancora le Norme delle Nazioni Unite sulla responsabilità delle imprese multinazionali e le altre imprese con riguardo ai diritti umani (2003) e i Principi Guida su Impresa e Diritti Umani (UN Guiding Principles on Business and Human Rights – UNGP) adottati dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite (2011). Leggi Brino, Governance *societaria sostenibile e* due diligence*: nuovi orizzonti regolativi*, in *LDE*, 2022, n. 2, p. 2.

Avendo riguardo, soprattutto, alle materie sociali e del lavoro, in quanto pure esse interessate dai riflessi dei significativi mutamenti di contesto poc'anzi descritti, va anche osservato come le soluzioni di *soft law* (come linee guida o codici di condotta) si siano rivelate ben presto poco performanti per quanto dal punto di vista operativo possano permettere una migliore uniformità degli obblighi di condotta in capo alle imprese[33].

La crescente urgenza di predisporre strumentazioni idonee a contrastare e rispondere all'incombere dei rischi ambientali e alle criticità connesse alla globalizzazione dei mercati porta, dunque, ad una rinnovata attenzione per i profili della *governance*: il contesto di riferimento vive una profonda transizione innanzitutto ecologica, ma anche digitale e l'impresa non viene più osservata e analizzata semplicemente dall'esterno, ma dall'interno e nella conformazione delle sue unità operative, dei suoi apparati produttivi, delle sue regole funzionali. In questo modo le implicazioni in termini di *governance* e di strategie d'impresa acquisiscono immediata inferenza e coinvolgono gli assetti produttivi e del lavoro, andando a configurare un preciso dovere di diligenza che permette di non trascurare le risultanze della questione ambientale, come pure le ripercussioni sui diritti sociali e sui rapporti con le attività delle imprese e le loro esigenze di crescita[34]: il valore della direttiva *due diligence* va rintracciato proprio in questo contributo reale ed efficace alla realizzazione di un impianto giuridico il più possibile chiaro e solido sulla procedimentalizzazione dell'attività gestoria e, di conseguenza, sulla responsabilità delle imprese, così da prevenire il rischio di danni inferti all'ambiente e ai diritti fondamentali delle persone.

La protezione degli interessi diffusi ed esterni all'impresa – specie se azionaria – passa non solo dalla definizione di nuovi limiti e nuovi divieti destinati ad operare all'esterno dell'esercizio dell'impresa, ma anche – e soprattutto – dalla conformazione della struttura interna dell'organizzazione dell'impresa, proprio nella sua complessa e multiforme natura[35]. Nella crescente attenzione verso i temi e verso la rilevanza degli assetti dell'impresa, ha svolto un ruolo importante anche l'evoluzione della riflessione sulla *compliance* aziendale: pur nella eterogeneità delle iniziative adottate, i processi regolativi europei e nazionali sembrano infatti convergere verso la definizione di processi strutturati per soddisfare le istanze di

---

[33] Parla infatti di "processo di giuridificazione della responsabilità d'impresa" Guarriello, *L'impresa responsabile e i suoi interlocutori: the other side of the duty of care*, *cit.*, p. 42.

[34] Leggi Treu, *Impresa sostenibile; implicazioni per il diritto del lavoro*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2024, n. 1, p. 80. Si ricorderà anche il "Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile", redatto da Treu, Caruso e Del Punta (reperibile in *https://eticaeconomia.it/un-diritto-del-lavoro-sostenibile-sintesi-di-un-manifesto*) ove la finalizzazione del rapporto di lavoro agli obiettivi della sostenibilità nelle sue tre dimensioni, economica, sociale e ambientale.

[35] Ovviamente la riflessione è valida per tutte le realtà d'impresa, ma trova più facile osservazione nelle c.d. "imprese complesse", una categoria definitoria non classificata normativamente, ma comunque da ricondursi a quei soggetti ove la peculiarità degli interessi coinvolti e delle tensioni operative si traduce nelle procedure, nei processi, nei protocolli, nelle strutture, negli uffici, nelle articolazioni funzionali in adozione. Per una riflessione sull'espressione e sul suo significato, leggi Benazzo, *Organizzazione e gestione delle "imprese complesse":* compliance*, adeguatezza ed efficienza*, in *Rivista delle società*, 2020, p. 1197.

trasparenza dell'agire economico e di nuovi assetti di governo dell'impresa per affermare nuovi presidi di garanzia per la tutela dei soggetti deboli[36].

Per queste vie si arriva alla – più recente – affermazione del concetto di 'adeguatezza', che, in realtà, era già presente nell'ordinamento, perlopiù però relegato ad alcuni segmenti normativi e, segnatamente, muovendo dal settore penale dell'economia: il meccanismo di imputazione della responsabilità dell'ente, disposto *ex* d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, implica che la mancata predisposizione di presidi di gestione e controllo funzionali alla prevenzione della commissione di reati venga letta come "colpa di organizzazione", come violazione del dovere di adottare cautele organizzative e strumenti di controllo interno idonei e in ciò stesso, quindi, costitutiva del reato. In questo senso, il modello organizzativo in parola diventa una specifica tipologia di assetto organizzativo, ma nell'applicazione della disciplina difetta di qualsiasi considerazione delle dimensioni dell'impresa[37].

L'istituzione di assetti 'adeguati' acquisisce piena e generalizzata rilevanza normativa all'esito di un dibattito dottrinale che aveva interessato alcuni specifici settori dell'ordinamento e che riceve la spinta definitiva dal legislatore della crisi dell'impresa: con il d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 – il c.d. codice della crisi e dell'insolvenza delle imprese – l'adeguatezza amministrativa, organizzativa e contabile viene posta al centro del diritto dell'impresa e diventa clausola trasversale, trasversalmente conformante la condotta di chi gestisce l'impresa. L'art. 2086, co. 2, c.c. impone all'imprenditore collettivo l'adozione di assetti organizzativi, amministrativi e contabili che siano 'adeguati', in base alla natura e alle dimensioni dell'impresa: la funzione della *compliance* diventa quindi elemento necessario e obbligatorio di qualsiasi realtà d'impresa, un elemento di doverosità nelle competenze degli amministratori, ai quali viene riservata la discrezionalità valutativa di applicare un parametro di diligenza ampio e generalizzato secondo il mutevole ed elastico criterio della 'proporzionalità' rispetto agli specifici connotati identificativi del fenomeno imprenditoriale al quale sono preposti.

Con la novella del codice della crisi, la clausola di assetti adeguati si afferma per la propria natura trasversale con le fin quasi ossessive riproduzioni in esordio della disciplina della struttura organizzativa di ogni tipo societario: un dovere generale e transtipico, quindi, che assume una duplice valenza tra impresa e società, un precetto che diventa elemento consustanziale al corretto agire gestorio, un obbligo che stabilmente indirizza le decisioni organizzative e porta con sé un

---

[36] Vi sono peraltro esempi di imprese e modelli di società in cui l'attività viene indirizzata al perseguimento di finalità di interesse generale o di beneficio comune, con conseguente contrazione della pervasività dell'obiettivo della massimizzazione del profitto in favore di un – parziale – perseguimento di obiettivi altruistici: vedi, esemplificativamente, le imprese sociali (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112) e le società benefit (l. 28 dicembre 2015, n. 208, co. 376-383). In argomento Riolfo, *Sostenibilità sociale/ambientale dell'attività d'impresa: la proposta di direttiva sul "dovere di diligenza ai fini della sostenibilità" e l'esperimento delle società* benefit, in *Contratto e impresa*, 2023, p. 184.

[37] Sul punto v. Irrera, Fregonara, *I modelli di organizzazione e gestione e gli assetti organizzativi, amministrativi e contabili*, in Irrera (a cura di), *Assetti adeguati e modelli nella* corporate governance *delle società di capitali*, Bologna, Zanichelli Editore, 2016, p. 895; Montalenti, *Organismo di vigilanza 231 e gruppi di società*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2009, n. 3, p. 391.

onere di costante monitoraggio e continua revisione della messa in atto delle scelte intraprese[38].

La valutazione e l'interpretazione del canone generale di adeguatezza andrà ad assestarsi diversamente in ragione – per l'appunto – della natura dell'attività svolta e delle dimensioni della stessa così riconoscendo valore e centralità all'emblematica elasticità della clausola in esame: se, infatti, gli obiettivi di sostenibilità hanno una valenza trasversale nell'ordinamento, è indubbio che gli obblighi e gli adempimenti, in cui essi si sostanziano, abbiano una spiccata operatività in caso di imprese che si attestino su determinati parametri quantitativi e operanti in settori economici particolarmente delicati. La riflessione coinvolge ovviamente anche l'eventuale scenario in cui l'impresa si trovi in una situazione di crisi[39], tale da richiedere l'attivazione di uno strumento di risoluzione (all'insegna della ristrutturazione o della liquidazione): il difficile contemperamento tra principi della sostenibilità e disciplina della crisi d'impresa costringe a ricalibrare l'interpretazione e l'applicazione di alcune disposizioni sì da portare ad una rilettura (della gerarchia) degli interessi[40].

4. L'organizzazione dell'impresa di fronte alle sfide della sostenibilità: assetti adeguati e diritti umani

Chiarita la multiforme rilevanza del concetto di sostenibilità, l'aspetto che più assume rilievo sul piano operativo è dato dalla necessità di analizzare e valutare le ricadute operative nelle diverse dinamiche corporative, in termini di forma e contenuti della gestione sostenibile di un'impresa azionaria[41]: in altre parole, l'ap-

---

[38] *Ex multis*: Ginevra, Presciani, *Il dovere di istituire assetti adeguati* ex *art. 2086 c.c.*, in *NLCC*, 2019, p. 1209; Irrera, *Assetti organizzativi adeguati e governo delle società di capitali*, Milano, Giuffrè, 2005; Id., *L'obbligo di corretta amministrazione e gli assetti adeguati*, in Cottino, Bonfante, Cagnasso, Montalenti (a cura di), *Il nuovo diritto societario nella dottrina e nella giurisprudenza: 2003-2009*, Bologna, Zanichelli Editore, 2009, p. 549; Kutufà, *Adeguatezza degli assetti e responsabilità gestoria*, in *Amministrazione e controllo nel diritto delle società, Studi in onore di Antonio Piras*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 707; Montalenti, *Diritto dell'impresa in crisi, diritto societario concorsuale, diritto societario della crisi*, in *GComm.*, 2018, I, p. 75 ss.; Id., *Gestione dell'impresa, assetti organizzativi e procedure di allerta nella riforma Rordorf*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, n. 6, p. 951; Id., *Assetti adeguati e* Corporate governance*: profili generali,* in *Corporate governance*, 2022, p. 383; Riganti, *La vigilanza degli amministratori tra gestione delegata e adeguatezza degli assetti organizzativi*, in *GI*, 2016, p. 1659.

[39] Non meno significativo il rilievo della finanza sostenibile e, di conseguenza, dei creditori finanziari, chiamati a svolgere un ruolo chiave nella gestione della difficile fase di pre-crisi e crisi durante la quale guidare nella risoluzione della criticità. In argomento leggi Schneider*, Prevenzione delle crisi d'impresa e rischi ESG: il ruolo della finanza sostenibile*, in *Rivista di diritto bancario*, 2023, p. 327.

[40] Indaga questo scenario Libertini, *Principi di gestione sostenibile e crisi d'impresa*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2025, p. 627, rimettendo ad un attento bilanciamento l'eventuale conflitto tra l'interesse al risanamento della crisi e il rispetto degli obiettivi ESG, all'esito dei quali la sfida di sostenibilità potrebbe essere temporaneamente sospesa o rinviata in ragione di un interesse collettivo alla continuità aziendale.

[41] Leggi Stella Richter jr, *A proposito di capitalismo sostenibile e fonti del diritto*, in *Sostenibilità e* corporate governance *nel nuovo contesto geopolitico*, *cit.*, p. 97; e Genovese, *La* "su-

prezzamento della latitudine delle istanze sottese all'interesse sociale rappresenta un'attività strategica, tanto che la riflessione e la valutazione intorno agli obiettivi ESG delineano una scelta di vertice, da ponderare nella collegialità del *plenum* dell'organo amministrativo[42].

Abbandonata la logica meramente repressiva, la predisposizione di assetti organizzativi amministrativi e contabili adeguati va intesa come funzionale a garantire il rispetto – anche – dei valori di responsabilità sociale[43]: complessivamente, se gli obiettivi di sostenibilità implicano a carico degli amministratori valutazioni di misure e procedure ulteriori rispetto al passato, questa nuova sfida è destinata a ripercuotersi sulla valutazione dell'adeguatezza degli assetti e può sicuramente rappresentare un'occasione di miglioramento delle strutture, delle strategie e dell'operatività dell'impresa, in un sempre auspicabile affinamento di competenze da parte dei *managers*[44].

A corredo di tutto ciò, non è inutile precisare che l'attribuzione in parola porta necessariamente a confrontarsi sulla misura del margine di discrezionalità da riconoscersi agli amministratori nel rapportarsi con una vastissima gamma di interessi, selezionandoli e variamente contemperandoli in ragione di informazioni articolate e veritiere: il richiamo a formule generiche e ampie potrebbe in effetti portare a ricomprendere posizioni tra loro del tutto diverse, se non contrastanti e, per questa via, ad estendere a dismisura l'ambito di applicazione della *business judgement rule* – sempre qualora si aderisca all'orientamento che estende la regola in parola anche alla fase organizzativa dell'amministrazione dell'impresa[45].

---

stainable corporate governance" *delle società quotate. Note introduttive*, in Callegari, Cerrato, Desana (a cura di), Governance *e mercati. Studi in onore di Paolo Montalenti*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 292, afferma che "i temi della *sustainable corporate governance* sono quindi divenuti temi di diritto societario e di diritto dell'impresa, con disposizioni di riferimento e problemi interpretativi e applicativi".

[42] Osservano questo Calvosa, *La* governance *delle società quotate italiane nella transizione verso la sostenibilità e la digitalizzazione*, *cit.*, p. 313; Stella Richter jr, *Profili attuali dell'amministrazione nelle società quotate*, in *GComm.*, 2021, I, p. 416. Cfr. anche Bruno, *ESG come fattore di rischio e articolazione del c.d.a.*, in Aa.Vv., *La s.p.a. nell'epoca della sostenibilità e della transizione tecnologica*, *cit.*, II, p. 761.

[43] Leggi Montalenti, *La "rivoluzione" ESG*, in Aa.Vv., *La s.p.a. nell'epoca della sostenibilità e della transizione tecnologica, cit.*, p. 755; Id., *Assetti adeguati e Corporate Governance: profili generali*, in *Corporate Governance*, 2022, p. 383.

[44] Cian, *Sulla gestione sostenibile e i poteri degli amministratori: uno spunto di riflessione*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2021, p. 1131. Cfr. Perrone, Semeghini, *Oltre lo* shareholder value*. Verso nuove regole per la composizione degli interessi nella grande impresa azionista*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2023, p. 15, ove la considerazione per cui "quanto più le decisioni dei *manager* sono fondate su adeguate procedure di *due diligence*, tanto più si riduce la possibilità di un sindacato giudiziale a posteriori sul rispetto delle istanze sociali e ambientali, così da rimanere salva la discrezionalità dei *manager* nel fissare l'equilibrio più adeguato tra i diversi interessi in gioco".

[45] Vastissima la letteratura in materia, leggi per tutti: Irrera, *La* business judgement rule *e gli assetti adeguati*, in *Società e contratti, bilancio e revisione*, 2020, p. 9; Id., *Adeguatezza degli assetti organizzativi tra correttezza e* business judgement rule, in Montalenti, Notari (a cura di), *Crisi d'impresa. Prevenzione e gestione dei rischi: nuovo codice e nuova cultura. Atti del convegno Courmayeur, 20-21 settembre 2019*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 90; Id., *Adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile*, in Donativi (diretto da), *Trattato delle società*, Milano,

È di tutta evidenza che proprio in questo aspetto programmatorio, definitorio e strategicamente funzionale all'attività d'impresa possono emergere con particolare urgenza profili di intersezione con i diritti umani di lavoratori, consumatori e terzi, comunque coinvolti nell'attività d'impresa, siccome sollecitati e potenzialmente messi in pericolo da singole ed isolate condotte, ma soprattutto da carenze ed irregolarità di carattere strutturale dell'organizzazione aziendale, endemiche e idonee a protrarsi nel tempo: la mancata predisposizione di procedure di prevenzione e gestione del rischio, l'assenza di controlli interni, una disorganica distribuzione delle competenze o, financo, il difetto di configurazione di sistemi di monitoraggio, di certificazione e tracciabilità dei prodotti possono compromettere l'adeguatezza degli assetti e, quindi, non garantire una efficace allerta intorno ai rischi di violazione dei diritti fondamentali.

Si pensi, innanzitutto, alla tutela della salute e dell'integrità psico-fisica sui luoghi di lavoro, la cui funzionalità e la cui sicurezza, ben lungi dal rappresentare solo un obbligo formale, richiedono l'adozione di sistemi organizzativi strutturati e concretamente efficienti[46]: se la mancata adozione di procedure di controllo o di vigilanza interna, l'insufficiente formazione del personale, l'omessa manutenzione periodica degli impianti possono seriamente compromettere la sicurezza del lavoro, gli assetti adeguati richiedono la definizione di regole, protocolli, apparati che precedano e accompagnino lo svolgimento dell'attività d'impresa e che permettano una procedura di valutazione e gestione del rischio, controlli interni periodici costanti, organismi di vigilanza indipendenti, canali di segnalazione delle violazioni rapidi e accessibili, sistemi di formazione continua dei dipendenti allineati e approfonditi.

UTET, 2022, II, p. 1573. In buona sostanza, secondo una certa impostazione la predisposizione di assetti adeguati rappresenta una componente della funzione gestoria contraddistinta da un ampio margine di discrezionalità, spendibile innanzitutto nella richiesta 'adeguatezza' come parametro generico e sostanzialmente non sindacabile. Benedetti, *L'applicabilità della* business judgement rule *alle decisioni organizzative degli amministratori*, in *Rivista delle società*, 2019, p. 413; Di Cataldo, Arcidiacono, *Decisioni organizzative, dimensioni dell'impresa e* business judgement rule, in *GComm.*, 2021, p. 99. Per converso, altra dottrina ritiene che l'obbligo di istituire assetti adeguati rappresenti un dovere specifico sui cui applicare il sindacato giudiziario di legittimità. Ginevra, Presciani, *Il dovere di istituire assetti adeguati* ex *art. 2086 c.c.*, *cit.,* p. 1209; Montalenti, *Gestione dell'impresa, assetti organizzativi e procedure di allerta nella riforma Rordorf*, in *Nuovo diritto delle società*, 2018, p. 951.

[46] In tale prospettiva diventano fondamentali le riflessioni orientate alla sempre maggiore diffusione della cultura della prevenzione, siccome emerge anche dalla predisposizione di Modelli di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del d.lgs. 231/2001, idonei a prevenire la commissione di illeciti e funzionali ad affidare il compito di vigilanza ad un Organismo a ciò preposto. La responsabilità amministrativa degli enti si congiunge ai profili della sicurezza sul lavoro a fronte della previsione di cui all'art. 25-*quinquies* con i delitti contro la personalità individuale, ove trova spazio anche la repressione dello sfruttamento del lavoro: la riflessione in argomento si delinea e muove, come noto, da una solida e positiva base penalistica per espandersi, più recentemente, nell'ordinamento giuslavoristico ove l'attenzione dell'opinione pubblica è tenuta desta dai sempre più numerosi e frequenti episodi di illegalità in Italia e all'estero. Per l'importanza di una prospettiva integrata tra prevenzione, salute e ambiente leggi diffusamente Buoso, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Torino, Giappichelli, 2020.

Non sfuggono, nemmeno, i nuovi e i novellati profili di rischio che possono celarsi dietro le nuove forme di lavoro investite dalle tecnologie digitali e che coinvolgono non solo la dimensione fisica ma anche – e, forse, soprattutto – quella psicosociale: queste minacce per i diritti umani, peraltro, assumono una peculiare matrice di pericolosità e di dannosità perché, trattandosi di eventi diversamente incidenti a seconda dell'età e delle condizioni personali dei soggetti attenzionati, resistono più facilmente alle strumentazioni predittive volte ad anticiparne la concreta verificazione per approntare la giusta soluzione reattiva[47].

Parimenti, deve essere considerata la dimensione della dignità personale del lavoratore, segnatamente sotto il profilo della prevenzione dei fenomeni di discriminazione, molestie, sfruttamento e marginalizzazione: gli assetti adeguati assumono rilievo essenziale nella costruzione di ambienti di lavoro inclusivi e rispettosi della persona, ove la trasparenza e la parità di trattamento impediscono lo sviluppo di pratiche selettive illegittime, siccome legate al genere, all'età, all'origine etnica o alle condizioni personali dei lavoratori. Si sta diffondendo sempre più nella prassi la scelta da parte delle società di predisporre codici etici e di condotta e protocolli per le pratiche aziendali, in uno con la raccomandazione a fare ricorso a procedure di selezione imparziali e trasparenti[48]. Particolarmente significativo, poi, è il tema del *mobbing* e delle molestie nei luoghi di lavoro: in tali casi, l'inadeguatezza dell'assetto organizzativo può tradursi in responsabilità dell'impresa per omissione di controllo o mancata prevenzione del rischio psicosociale.

Un ulteriore profilo di attenzione è legato al valore della dignità sul lavoro, al contrasto dello sfruttamento lavorativo, al controllo delle catene di fornitura e delle filiere produttive globali, anche per l'esponenziale espansione connessa al sempre più frequente ricorso a sistemi di produzione frammentati e delocalizzati: fenomeni quali il lavoro minorile, il caporalato, il lavoro nero, il degrado delle condizioni di lavoro, lo sfruttamento della manodopera e, in particolare, dei lavoratori migranti nel settore agricolo emergono spesso nei rapporti tra grandi imprese e fornitori situati in contesti sociali caratterizzati dall'incuria e dall'abbandono da parte delle istituzioni[49]. L'attenzione legislativa in questo caso si allarga perché si prevede che l'impresa debba considerare e organizzare non solo la propria attività diretta, ma anche gli effetti determinati dai soggetti che operano all'interno della *supply chain* e nel caso di specie la predisposizione di assetti adeguati implica l'adozione di sistemi di controllo sulla filiera produttiva mediante procedure di *due diligence*, *audit* periodici sui fornitori, clausole contrattuali di *compliance* sociale, codici di condotta e sistemi di tracciabilità della produzione[50].

---

[47] In questo senso anche Treu, *Impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2024, n. 1, p. 79.

[48] Cfr., da ultimo, Degl'Innocenti, *Doveri di controllo dell'impresa – Doveri di controllo nella filiera della moda: ripensando i confini dell'autonomia privata*, in nota a Trib. Milano, 13 maggio 2025, in *GI*, 2026, p. 334.

[49] Cfr. Zarra, *La* due diligence *di sostenibilità nelle catene globali del valore*, in *GComm.*, 2024, p. 201.

[50] Per un'analisi giurisprudenziale attenta leggi Pisconti, *Idoneità dei modelli aziendali 231 e* due diligence *nei processi di* outsourcing. *Riflessioni sulle recenti applicazioni dell'amministrazione*

In ultimo, la tutela dei diritti fondamentali richiede un modello organizzativo improntato alla trasparenza e alla responsabilizzazione degli organi societari anche e soprattutto nella logica del *whistleblowing*: in relazione alle dimensioni dell'impresa può dirsi adeguata l'istituzione di sportelli all'interno dell'azienda per raccogliere segnalazioni di *malpractices* e consentire quindi di individuare tempestivamente situazioni patologiche; più sofisticata, invece, l'adozione di *software* per l'acquisizione e la segnalazione in via informatica di illeciti sì da garantire la riservatezza del segnalante, l'indipendenza degli organi di controllo, l'assenza di ritorsioni, la tempestività degli interventi e l'effettività delle misure correttive. Si osserva, quindi, che il rischio organizzativo cresce all'aumentare degli interessi e dei valori assunti come rilevanti ai fini dei risultati dell'attività di gestione, così che la predisposizione di procedure adeguate e di un'articolata struttura organizzativa permette di identificare più facilmente e più rapidamente i soggetti responsabili nelle diverse fasi: la predisposizione di nuovi canali di comunicazione all'interno della *governance* societaria pare assolutamente coerente con la già consolidata tendenza legislativa ad organizzare e procedimentalizzare l'attività gestoria[51].

5. **Quali prospettive di valorizzazione e di tutela dei diritti umani?**

L'applicazione dei paradigmi di sostenibilità all'impresa ha portato oggi ad andare oltre la tradizionale prospettiva della emergenza ambientale e della *corporate social responsibility*, sì da sviluppare un sistema integrato di *governance*, diritti umani, dimensione digitale e tecnologie a cui si aggiungono le nuove sfide legate allo sviluppo dell'intelligenza artificiale, alla centralità delle catene globali di fornitura e all'evoluzione delle politiche europee sulla *due diligence*. L'impresa, come istituzione e formazione sociale, assume su di sé il compito specifico di tutelare e rispettare i diritti umani per una più piena legittimità dell'azione economica. L'innovazione, in uno con il suo principale risultato, ossia la tecnologia, permette di migliorare le nostre vite, di rendere le aziende più produttive e innalzare complessivamente il tenore di vita in tutto il mondo[52].

---

giudiziaria per sfruttamento di manodopera nel sistema di supply chain *dell'alta moda*, in *RTDPE*, 2025, p. 380; cfr., in *questo volume*, il contributo di Mucciarelli, sulla parallela evoluzione della *due diligence* lungo la catena di fornitura e degli appalti.

[51] Vedi Fortunato, Corporate governance. *Il* Whistleblowing *nella prospettiva del sistema di controllo interno*, in *Riv. dott. comm.*, 2017, p. 397; Mozzarelli, *Appunti in tema di rischio organizzativo e procedimentalizzazione dell'attività imprenditoriale*, in Aa.Vv., *Amministrazione e controllo nel diritto delle società, Studi in onore di Antonio Piras*, *cit.*, p. 740. Per un'analisi delle più recenti implicazioni in tema di organizzazione dell'impresa, leggi Morato, *I canali interni di* whistleblowing *nella società per azioni: le ricadute in punto di adeguatezza degli assetti organizzativi e di responsabilità dell'organo gestorio*, in *Contratto e impresa*, 2026, p. 235.

[52] Cariello, *Per un diritto costituzionale della sostenibilità (oltre la sostenibilità ambientale)*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2022; Genovese, *La gestione ecosostenibile dell'impresa azionaria*, Bologna, il Mulino, 2022; Tombari, *Riflessioni sullo "statuto organizzativo" dell'impresa sostenibile tra diritto italiano e diritto europeo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022, p. 135.

Esplorare e indagare le difficili interazioni tra diritti umani e dimensione imprenditoriale richiede strategie di lavoro accurate e interdisciplinari, nel solco di quel dinamismo che già aveva caratterizzato il varo dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile: nel dicembre 2021 il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani ha elaborato il Secondo Piano d'Azione Nazionale su Impresa e diritti umani (2021-2026), con il chiaro obiettivo di aggiornare, in chiave di continuità, gli impegni già assunti nella precedente edizione (2016-2021) e definire la propria strategia per integrare il rispetto dei diritti umani nelle attività economiche e imprenditoriali, in linea con i Principi Guida delle Nazioni Unite su Impresa e Diritti Umani.

La *Human Rights Due Diligence*, vale a dire il dovere delle imprese di identificare, prevenire e mitigare i rischi che le loro attività possono causare ai diritti umani, va dunque rafforzata, sollecitando le imprese a valutare concretamente l'impatto delle proprie decisioni sui lavoratori, sull'ambiente e sulle realtà comunque coinvolte lungo la filiera produttiva, anche in considerazione del sempre più spiccato emergere di categorie c.d. vulnerabili (donne, persone con disabilità, minori, migranti), di per sé stesse suggestive di pericoli di esclusione e discriminazione.

In ultimo, dovranno essere attenzionate le implicazioni legate all'attuazione della legge n. 76 del 15 maggio 2025, recante "Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese": si allude, dunque, alle nuove strumentazioni volte a rafforzare la collaborazione tra i datori di lavoro e i lavoratori, così ampliando esponenzialmente il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa e andando a definire un sistema significativamente trasformato sia nel mondo del lavoro che nella struttura dell'impresa[53]. Non è probabilmente questa la sede per approfondire le criticità dell'intervento normativo in parola, ma valga sicuramente osservare che in questo nuovo modo di fare impresa, la verifica di adeguatezza degli assetti può spingere verso l'adozione di meccanismi di collaborazione dei lavoratori nei processi decisionali (sotto forma di co-gestione o co-determinazione) che, per quanto non vincolanti, potrebbero funzionalmente rendere l'attività d'impresa maggiormente sostenibile e meno impattante proprio dal punto di vista sociale. Ancora, e nuovamente, una lettura attraverso il "prisma del più ampio contesto della sostenibilità dell'impresa"[54].

Sembrano emergere, nel complesso, elementi di novità nel dibattito e nella riflessione non solo giuridica, ma sociale e culturale più recente e che definiscono

---

[53] Si tratta di un testo che, per la prima volta, "cerca di dare attuazione all'art. 46 Cost., stabilizzando le molteplici ma frammentarie esperienze di partecipazione dei lavoratori", un "passo in avanti verso lo *stakeholderism* bilanciato", secondo Caruso, *Lavoro e impresa tra profitto e responsabilità. Le forme giuridiche dello* stakeholderism, in *RIDL*, 2025, p. 343.

[54] Cfr. art. 1 della l. 15 maggio 2025, n. 76, ove espressamente la precisazione che le norme introdotte siano finalizzate "all'allargamento e al consolidamento di processi di democrazia economica e di sostenibilità delle imprese". In argomento leggi Riolfo, *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese: "*much ado about nothing*"?*, in *Contratto e impresa*, 2025, p. 661; e anche Ianni, *Il modello tedesco della cogestione nell'impresa. Cronaca comparatistica di un diritto societario conformato in senso lavoristico*, in *Ricerche giuridiche*, 2015, p. 419; Treu, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, *Voce*, in *Treccani on line*, 2017, per l'analisi anche storica delle frizioni insite nel modello gerarchico dell'impresa, ostacoli palpabili allo sviluppo del modello partecipativo in Italia.

un approccio che potrebbe dirsi più '*human centred*', in una accresciuta consapevolezza e conoscenza degli strumenti a disposizione per il rispetto e la promozione dei diritti umani: la responsabilità sociale d'impresa ha progressivamente perso la sua originaria matrice di volontarietà per porsi, invece, come modello più strutturato ove l'*accountability* delle imprese sui diritti umani, sull'ambiente e sulla buona *governance* rappresenti un fondamentale pilastro in vista di uno sviluppo economico competitivo, sostenibile e realmente autentico.

Nella Lettera Enciclica *Magnifica Humanitas*, il Santo Padre Papa Leone XIV scrive: "i diritti umani non sono un'aggiunta esterna alla persona, ma una traduzione storica della sua dignità intrinseca, che la comunità internazionale è chiamata a tutelare e promuovere". Non si possono ignorare i rischi ai quali la tutela dei diritti umani è continuamente esposta anche solo in nome di un'incessante corsa al progresso tecnologico, ma la consapevolezza del valore di queste posizioni soggettive e, di conseguenza, della loro inviolabilità passa necessariamente attraverso scelte concrete, nelle leggi, nell'accesso al lavoro, all'istruzione, alle responsabilità sociali e politiche.

Lavoro forzato e filiere nel diritto UE

Venera Protopapa

Sommario: 1. Il lavoro forzato nella Convenzione OIL n. 29 del 1930. – 2. Lavoro forzato e filiere: il *business* globale del lavoro forzato. – 3. La Direttiva in materia di *due diligence*. – 4. Il Regolamento europeo sul lavoro forzato. – 5. Il modello europeo di contrasto al lavoro forzato: tra obblighi di filiera ed *enforcement* di mercato. – 6. L'effettività come banco di prova.

1. Il lavoro forzato nella Convenzione OIL n. 29 del 1930

La nozione di lavoro forzato è definita dall'art. 2, co. 1, della Convenzione OIL n. 29 del 1930[1]. Secondo la Convenzione, il termine indica "ogni lavoro o servizio estorto ad una persona sotto la minaccia di una pena qualsiasi e per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente".

La definizione contempla la presenza di due elementi: il lavoro è estorto sotto la minaccia di una pena e non è stato offerto volontariamente. Come è stato osservato in letteratura, tuttavia, i due elementi non si presentano sempre come nettamente distinti, poiché le forme di coercizione attraverso cui la prestazione è estorta e l'assenza di una volontaria offerta del lavoro sono strettamente collegate[2].

Entrambi gli aspetti sono stati oggetto di approfondimento nell'ambito del lavoro degli organi di controllo OIL.

"(L)a minaccia di una pena", è stato chiarito, può assumere molteplici forme che comprendono nei casi più estremi violenza fisica o sessuale, coercizione o persino minacce di morte rivolte alla vittima o ai suoi familiari, ma anche forme meno manifeste come, ad esempio, minacce di denuncia alle autorità di polizia o di immigrazione, in caso di irregolarità, o sanzioni di natura economica collegate a situazioni debitorie o consistenti nel mancato pagamento delle retribuzioni o nella loro perdita, talvolta unitamente a minacce di licenziamento[3].

---

[1] V. per la storia dell'azione dell'ILO sul lavoro forzato, Ilo: *Stopping forced labour, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, *Report I(B), International Labour Conference, 89th Session,* Ginevra, International Labour Office, 2001, in part. pp. 9-11; la nozione è stata confermata dal Protocollo OIL del 2014 alla Convenzione n. 29 sul lavoro forzato, 1930, su cui si rinvia a Casale, *L'azione dell'Organizzazione internazionale del lavoro nei più recenti indirizzi normativi*, in Buccellato, Rescigno (a cura di), *Impresa e "*forced labour*": strumenti di contrasto*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 33 ss.

[2] Niezna, *Consent to Labour Exploitation*, in *Industrial Law Journal*, 2024, vol. 53, n. 1, p. 10.

[3] Ilo, *A global alliance against forced labour. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work,* Ginevra, International Labour Office, 2005, p. 5 ss.; Ilo, *Eradication of Forced Labour. General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International*

Per quanto riguarda, invece, la libertà di scelta, gli organi di controllo dell'OIL offrono indicazioni in relazione ad una pluralità di questioni, tra cui la forma e l'oggetto del consenso, il ruolo di vincoli esterni o di forme indirette di coercizione, nonché la possibilità di revocare un consenso inizialmente prestato liberamente. È importante, sotto questo profilo, osservare che in molti casi le vittime accedono al lavoro di propria iniziativa, per scoprire solo in un secondo momento di non essere in realtà libere di interrompere il rapporto o di cessare la prestazione lavorativa. A tal fine possono assumere rilevanza la presenza di situazioni debitorie, false promesse di pagamento, o il trattenimento dei documenti di identità o di soggiorno da parte dei datori di lavoro[4].

Infine, può essere utile specificare che un'attività non deve essere riconosciuta ufficialmente come 'attività economica' affinché possa potenzialmente rientrare nell'ambito del lavoro forzato. La qualificazione come lavoro forzato dipende infatti dal rapporto con il datore di lavoro e non dalla natura dell'attività svolta[5].

In termini operativi, l'organizzazione internazionale del lavoro ha elaborato una serie di indicatori di lavoro forzato che comprendono l'abuso di una situazione di vulnerabilità, condotte ingannevoli, restrizioni alla libertà di movimento, forme di isolamento, ricorso a violenza fisica e sessuale, intimidazioni e minacce, trattenuta dei documenti di identità, mancato pagamento o trattenuta delle retribuzioni, lavoro vincolato da debito, condizioni di lavoro e di alloggio lesive della dignità della persona e l'imposizione di orari di lavoro eccessivi[6].

La nozione di lavoro forzato ha acquisito rilevanza anche al di fuori del contesto dell'OIL, in particolare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Nella sentenza *Chowdury e altri c. Grecia*, resa ai sensi dell'articolo 4 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta su un caso riguardante alcuni lavoratori migranti bengalesi impiegati irregolarmente nella raccolta delle fragole, sottoposti a condizioni di lavoro gravemente degradanti e privati della retribuzione. La Corte ha accertato la violazione dell'articolo 4 CEDU, riconoscendo che tali circostanze integravano una situazione di lavoro forzato[7].

Labour Conference, 96th Session, 2007, Report III (Part 1B), Ginevra, International Labour Office, 2007.

[4] Ilo, A *global alliance against forced labour. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Ginevra, International Labour Office, 2005, pp. 5-6.

[5] *Ibidem.*

[6] Ilo, *Indicators of Forced Labour,* Ginevra, International Labour Office, 2012, cui ha fatto seguito l'edizione rivista del 2025.

[7] Calafà, Focus *Europa. La lotta al lavoro forzato e obbligatorio. Riflessioni sul lavoro indecente dopo la pronuncia Chowdury*, in *LD*, 2019, n. 3, p. 499 ss.; Stoyanova, *Sweet Taste with Bitter Roots: Forced Labour and Chowdury and Others v Greece*, in *European Human Rights Law Review*, 2018, p. 1 ss.; Lucifora, *From old slavery to new forms of exploitation: A reflection on the conditions of irregular migrant labour after the Chowdury case*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, n. 3, p. 251 ss.; Russo, *Lo sfruttamento del lavoro negli Stati membri del Consiglio d'Europa: una riflessione a margine del caso* Chowdury, in *RDI*, 2017, p. 835 ss.

La decisione è rilevante in quanto chiarisce il principio secondo cui il consenso del lavoratore non esclude, di per sé, la configurabilità del lavoro forzato. La Corte afferma, infatti, che la validità del consenso deve essere valutata alla luce di tutte le circostanze del caso (par. 90) e che, laddove il datore di lavoro abusi della propria posizione di potere o approfitti della vulnerabilità dei lavoratori per sfruttarli, la prestazione di lavoro non può considerarsi offerta in modo volontario (par. 96). In tale prospettiva, l'analisi della Corte non si concentra sullo stato soggettivo della vittima, ma sulla valutazione delle circostanze fattuali oggettive in cui il lavoro è prestato, al fine di verificare se esse rivelino elementi di abuso e di sproporzione tali da svuotare di contenuto la libertà di scelta[8]. In *Chowdury,* la Corte ha individuato nel mancato pagamento delle retribuzioni un elemento di coercizione di carattere economico, ponendo altresì in rilievo la condizione di irregolarità di *status* dei lavoratori e il connesso rischio di essere arrestati e rimpatriati (par. 97).

In una successiva decisione, *Zoletic e altri c. Azerbaigian*, la Corte ha affermato che le allegazioni dei ricorrenti relative a punizioni fisiche e ad altre forme di coercizione, al trattenimento dei documenti e alla limitazione della libertà di movimento connessa alla minaccia di un possibile arresto da parte della polizia locale a causa del loro soggiorno irregolare in Azerbaigian, erano indicative di una possibile coercizione fisica e psicologica e di lavoro estorto sotto minaccia di una pena. Inoltre, le allegazioni relative al mancato pagamento delle retribuzioni e alle 'multe' sotto forma di trattenute salariali, congiuntamente all'assenza di permessi di lavoro e di soggiorno, rivelavano una potenziale situazione di particolare vulnerabilità dei ricorrenti, in quanto migranti irregolari privi di risorse (par. 166), confermando quanto già affermato in *Chowdury* circa il valore soltanto relativo del consenso inizialmente prestato (par. 167)[9].

Residua, tuttavia, un margine di ambiguità. Se, da un lato, la presenza di una penalità rende irrilevante il consenso inizialmente prestato, dall'altro non è sempre chiaro quali forme di coercizione assumano rilievo a tal fine e, in particolare, se sia necessario che il datore di lavoro abbia attivamente prodotto la situazione di vulnerabilità, oppure se sia sufficiente che se ne avvantaggi[10]. Questa incertezza

---

[8] Stoyanova, *Forced or Compulsory Labour*, in Istrefi, Ratniece, Tamuzs, Kamber (a cura di), *Companion to the European Convention on Human Rights,* Leiden, Brill, 2025.

[9] V., per un commento, Adomako, *A precedent that finally clarifies the definitional ambiguities surrounding forced labor and human trafficking*, in *International Labor Rights Case Law*, 2022, vol. 8, n. 3, p. 284 ss.

[10] Niezna, *Consent to Labour Exploitation*, in *Industrial Law Journal*, 2024, vol. 53, n. 1, p. 10; se si accoglie questa seconda lettura, la nozione di lavoro forzato finisce per avvicinarsi sensibilmente a quella nazionale di sfruttamento lavorativo, costruita attorno all'approfittamento dello stato di bisogno. Tale ipotesi, infatti, non richiede una coercizione prodotta dal datore di lavoro, ma il fatto che egli trasformi una condizione di bisogno già esistente – secondo la giurisprudenza penale, una grave difficoltà concreta, economica o esistenziale, che restringe in modo significativo la libertà contrattuale – in una leva per imporre condizioni di lavoro deteriore (Cass. 22 aprile 2022, n. 15684); Donini, *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 79 ss. Sulle sovrapposizio-

non è priva di conseguenze, poiché incide sulla capacità della nozione di lavoro forzato di intercettare quelle situazioni in cui la soggezione del lavoratore deriva meno da un vincolo immediatamente imposto e più dall'intreccio tra dipendenza economica, *status* migrante, isolamento sociale e assenza di reali alternative.

Occorre, in ogni caso, osservare che la nozione di lavoro forzato, anche nella sua lettura più ampia, continua a ruotare attorno alla logica della coercizione. Nel delimitare ciò che può qualificarsi come lavoro forzato, essa lascia inevitabilmente fuori situazioni che, nella realtà, si collocano lungo un *continuum* di sfruttamento. Rinunciarvi sarebbe però altrettanto problematico, perché finirebbe per appiattire fattispecie diverse entro una nozione indistinta, facendo perdere la specificità del lavoro forzato e rendendo più difficile cogliere e qualificare forme di abuso che, pur non raggiungendo quella soglia, non possono essere ridotte per il loro carattere sistematico a semplici violazioni delle tutele lavoristiche[11].

2. **Lavoro forzato e filiere: il *business* globale del lavoro forzato**

In anni recenti, il rapporto tra lavoro forzato e filiere produttive è emerso con crescente nettezza come un rapporto non accidentale[12]. I dati sull'aumento del lavoro forzato[13] non sembrano infatti spiegabili soltanto alla luce di fattori individuali o di contesti locali di vulnerabilità, ma richiedono di essere letti attraverso il prisma della riorganizzazione dei processi produttivi su scala globale, della frammentazione dell'impresa e della distribuzione del potere economico lungo catene di fornitura. In questa prospettiva, il lavoro forzato non appare come una patologia marginale del mercato globale, ma come un rischio strutturalmente connesso a specifiche configurazioni della produzione contemporanea. Questa chiave di lettura[14] invita a spostare

---

ni tra la nozione di lavoro forzato e sfruttamento lavorativo, v. anche Mongillo, Forced labour *e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese: strategie globali di prevenzione e repressione*, in *RTDPE*, 2019, n. 3-4, p. 630 ss.

[11] D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento del lavoro*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro*, *cit.*, p. 55 ss.

[12] Cristofolini, *Contrasto al lavoro forzato e barriere commerciali nel regolamento 2024/3015*, in Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Milano, FrancoAngeli, 2025, p. 138.

[13] Secondo le più recenti stime globali, nel 2021 le persone in situazione di lavoro forzato erano 27,6 milioni, pari a 3,5 ogni mille abitanti, con un aumento di 2,7 milioni rispetto al 2016, quando la stima era pari a 24,9 milioni. Sul punto, v. Ilo, Walk Free, IOM, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, Ginevra, International Labour Office, 2022; nonché, per il dato relativo al 2016, Ilo, Walk Free, IOM, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, Ginevra, International Labour Office, 2017.

[14] V. già nel 2015, Rigo, *Introduzione. Lo sfruttamento come modo di produzione*, in Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura,* Pisa, Pacini, 2015, p. 5 ss. e Buccellato, Rescigno (a cura di), *Impresa e* "forced labour"*, cit.*; nella dottrina giuslavorista si segnalano in particolare i casi studio inclusi nel fascicolo tematico di *LD, L'altro art. 18. Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento del lavoro*, 2021, n. 2; Borelli, Orlandini, *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene di appalto*, in *DLRI,* 2022, n. 1, p. 109 ss.; Calafà, Battistelli, *Prevenzione del caporalato e soggetti formali e informali dell'intermediazione della manodopera*, in Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una* road map *per la prevenzione*, Bologna, il Mulino, 2023, p. 101 ss.; Martelloni,

l'attenzione dalla sola vulnerabilità del lavoratore[15] alle condizioni economiche e organizzative che rendono conveniente, tollerato o persino strutturale il ricorso a lavoro gravemente sfruttato.

Risulta particolarmente utile, per mettere a fuoco questa dimensione, soffermarsi su un recente tentativo di sistematizzazione delle sue cause, proposto da LeBaron e altri attraverso la metafora della domanda e dell'offerta[16].

Sul lato dell'offerta, il lavoro forzato è alimentato da condizioni di povertà, discriminazioni, bassi livelli di tutela del lavoro e regimi restrittivi della mobilità delle persone. Si tratta di fattori che comprimono lo spazio effettivo di scelta dei lavoratori, ne aumentano la ricattabilità e li espongono più facilmente a forme di coercizione, dipendenza o assoggettamento. Occorre tuttavia evitare di ricondurre la vulnerabilità a una mera condizione individuale, legata esclusivamente alle caratteristiche personali, economiche o biografiche del lavoratore. Essa deve essere assunta, piuttosto, come l'esito di assetti giuridici e sociali che distribuiscono in modo diseguale diritti, risorse e possibilità effettive di sottrarsi a situazioni di sfruttamento.

Sul lato della domanda, invece, il lavoro forzato è favorito dalla concentrazione del potere economico, dai processi di esternalizzazione, da pratiche commerciali che scaricano verso il basso la pressione competitiva e dai deficit di attuazione delle regole. Il punto centrale è che alcune forme di organizzazione della produzione e degli scambi creano stabilmente bisogno di lavoro a basso costo, molto flessibile e facilmente esposto alla riduzione delle tutele, dei salari e delle condizioni di impiego. In questo senso, il lavoro forzato non compare ai margini del sistema produttivo, ma tende a essere incorporato nei suoi segmenti più opachi e più esposti alla pressione sui prezzi, sui tempi e sui margini.

La tabella mette bene in evidenza che il lavoro forzato si colloca al centro dell'interazione tra questi due versanti. Da un lato, vi sono lavoratori resi disponibili allo sfruttamento da vulnerabilità socialmente prodotte; dall'altro, vi sono assetti di mercato e di filiera che incentivano il ricorso a forme estreme di contenimento del costo del lavoro. Il richiamo, su entrambi i lati della tabella, al 'ruolo del diritto' è particolarmente significativo, perché segnala che il diritto non interviene soltanto *ex post*, per reprimere gli abusi più gravi, ma contribuisce anche a plasmare le condizioni che li rendono più o meno probabili. Il diritto, cioè, incide sia sul lato dell'offerta, ad es. attraverso la disciplina dello *status* migratorio,

---

Lo sfruttamento lavorativo negli appalti e attraverso le piattaforme digitali, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro*, *cit.*, p. 107 ss.; D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento del lavoro*, *cit.*, p. 69 ss. Nel dibattito a livello internazionale v. di recente Fudge, *Editorial: Shifting the Focus: From Corporate-led to Worker-centred Mechanisms for Eliminating Forced Labour in Global Value Chains*, in *Anti-Trafficking Review*, 2026, n. 26, p. 1 ss. e riferimenti ivi contenuti.

[15] V. per tutti, Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 193 ss.

[16] LeBaron, Howard, Thibos, Kyritsis, *Confronting Root Causes: Forced Labour in Global Supply Chains*, Sheffield, Sheffield Political Economy Research Institute, 2018; LeBaron, *The Role of Supply Chains in the Global Business of Forced Labour,* in *Journal of Supply Chain Management*, 2021, vol. 57, n. 2, p. 29 ss.

delle tutele lavoristiche e dell'accesso ai diritti, sia sul lato della domanda, ad es. attraverso la disciplina del commercio internazionale, il diritto commerciale, il diritto dei contratti e le norme che aspirano a governare e regolare la responsabilità nella filiera.

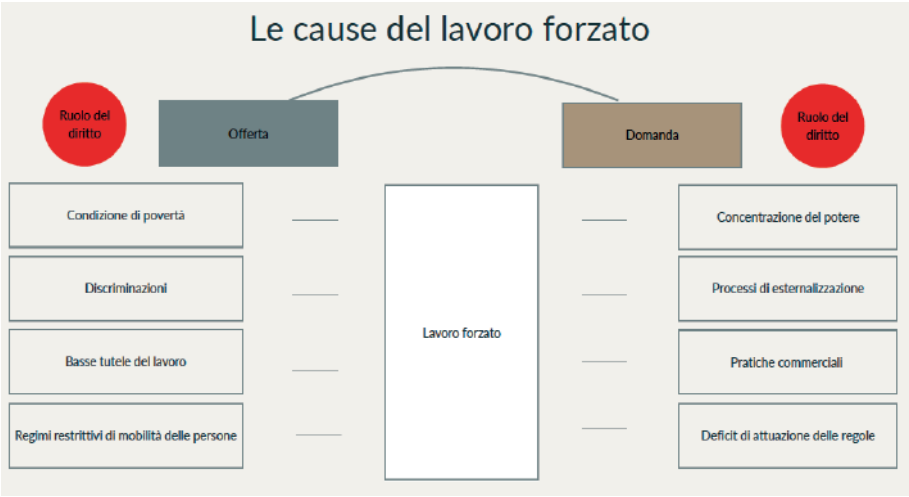


Fig. 1 Rielaborazione dell'autrice a partire dallo schema di LeBaron *et al.*, 2018[17]

In linea con l'argomento della natura strutturale del fenomeno, gli stessi autori individuano il lavoro forzato come tratto prevedibile dentro specifiche configurazioni e pratiche di filiera. In particolare, essi richiamano alcune caratteristiche ricorrenti delle catene produttive contemporanee che contribuiscono a creare un contesto favorevole al lavoro forzato. Un primo elemento è rappresentato dalla crescita di imprese multinazionali e di *buyer* dotati di un forte potere di mercato, tale da consentire loro di imporre ai fornitori prezzi, margini e condizioni contrattuali particolarmente gravosi. In questo quadro, il costo del lavoro tende a diventare, per gli attori collocati nei segmenti subordinati della filiera, la voce più facilmente comprimibile e, insieme, quella più direttamente esposta alla pressione competitiva.

A ciò si aggiungono pratiche commerciali che accentuano ulteriormente questa dinamica: instabilità degli ordini, contratti di breve durata, tempi di produzione estremamente ristretti, ritardi cronici nei pagamenti e condizioni di pagamento irragionevoli. Si tratta di fattori che incentivano a trasferire verso il basso il rischio d'impresa. Quando i fornitori operano con margini ridotti, in condizioni di incertezza e sotto costante pressione temporale, il rispetto degli *standard* di lavoro rischia di essere percepito come un costo non sostenibile, mentre il ricorso

[17] LeBaron, Howard, Thibos, Kyritsis, *Confronting Root Causes, cit.*

a forme di lavoro forzato diventa uno degli strumenti attraverso cui gestire tale pressione.

Un ulteriore profilo riguarda la moltiplicazione dei livelli di esternalizzazione. Quanto più la produzione è frammentata in una pluralità di passaggi contrattuali, tanto più diventa difficile ricostruire le condizioni effettive di lavoro e individuare i centri reali del potere economico. In queste catene lunghe e opache aumenta anche il ricorso a forme di intermediazione illecita o comunque scarsamente controllabili. È in questo senso che si può parlare di una vera e propria esternalizzazione delle violazioni: le imprese poste ai vertici della filiera mantengono il controllo sulle variabili decisive della produzione, ma le violazioni tendono a concentrarsi negli anelli più bassi o intermedi, dove i controlli sono più deboli e i lavoratori più esposti.

Infine, questa architettura produttiva è resa ancora più problematica dalla mancata o debole attuazione degli *standard* nazionali, dalla limitata efficacia degli strumenti con proiezione extraterritoriale, specie in materia di trasparenza, e dai limiti delle dinamiche di autoregolazione d'impresa, spesso affidate a sistemi di auditing e certificazione sociale inadeguati. Ne deriva che il lavoro forzato non va letto come un accidente esterno alla filiera, ma come un rischio iscritto in alcune sue modalità ricorrenti di funzionamento: distribuzione asimmetrica del potere, compressione dei margini, trasferimento del rischio e diluizione delle responsabilità.

3. **La Direttiva in materia di *due diligence***

Se il lavoro forzato, come si è visto, non è soltanto il prodotto di abusi individuali, ma il risultato di assetti di filiera che distribuiscono il potere economico in modo asimmetrico e incentivano la compressione dei costi del lavoro, la Direttiva 2024/1760[18] rappresenta il tentativo dell'Unione di estendere la responsabilità per gli impatti negativi sui diritti umani[19], spostando l'attenzione dal solo datore di lavoro alla struttura della filiera. L'obbligo di *due diligence* riguarda infatti gli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente lungo la "catena di attività", nozione che comprende, a monte, le attività dei partner commerciali connesse alla produzione del bene o del servizio e, a valle, alcune attività successive, in particolare distribuzione, trasporto e stoccaggio del prodotto[20]. In questo quadro, il

---

[18] Brino, Corporate sustainability due diligence*: quali implicazioni per i diritti dei lavoratori?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, n. 3, p. 707 ss.; Bonfanti, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive: A Human Rights-Based Assessment*, in *Dir. commercio internaz.*, 2024, n. 4, p. 857 ss.; Guarriello, Take Due Diligence Seriously*: commento alla direttiva 2024/1760*, in *DLRI*, 2024, n. 3, p. 245 ss.; Micheli, *La* due diligence *e le caratteristiche degli strumenti di analisi e gestione dei rischi. Note a margine della direttiva (UE) 2024/1760*, in *DRI*, 2025, n. 1, p. 75 ss., da ultimo Carta, *Lavoro e responsabilità dell'impresa nello spazio giuridico globale*, Torino, Giappichelli, 2025.

[19] Cfr., in *questo volume*, i contributi di Mucciarelli e di Pasquariello, sulla medesima Direttiva.

[20] Cruz, *Lessons from the Failures of Voluntary Due Diligence: Continuing the Case for Stronger Mandatory Frameworks*, in *SSRN*, 2025, p. 1 ss.

lavoro forzato rientra tra gli impatti da presidiare, in coerenza con il richiamo ai parametri internazionali di tutela dei diritti umani[21]. È bene, tuttavia, mettere in evidenza che la Direttiva ha un ambito di applicazione, sotto il profilo delle violazioni rilevanti, molto più ampio e risulta particolarmente adatta ad affrontare il continuum delle violazioni del diritto del lavoro, comprese quelle che non hanno ancora raggiunto la soglia del lavoro forzato ma che già riflettono condizioni degradanti o fortemente sfruttanti.

Nella sua formulazione originaria, adottata il 13 giugno 2024 e pubblicata il 5 luglio 2024, la Direttiva assoggettava agli obblighi di due diligence le grandi imprese con più di 1.000 dipendenti e oltre 450 milioni di euro di fatturato netto mondiale, nonché, a determinate condizioni, anche le imprese di paesi terzi operanti nel mercato interno. Tale assetto è stato successivamente modificato dalla Direttiva 2026/470, che ha elevato le soglie a 5.000 dipendenti e 1,5 miliardi di euro di fatturato, restringendo così in modo significativo l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina.

La Direttiva impone alle imprese una serie articolata di obblighi. In via generale, l'art. 5 definisce la *due diligence* come un processo che comprende: l'integrazione della due diligence nelle politiche aziendali e nei sistemi di gestione del rischio mediante una *due diligence policy* e un codice di condotta (art. 7); l'individuazione e la valutazione degli impatti negativi effettivi e potenziali (art. 8)[22]; la prevenzione e la mitigazione degli impatti potenziali (art. 10); la cessazione o la minimizzazione degli impatti effettivi (art. 11); la riparazione (art. 12); il coinvolgimento significativo degli *stakeholder* (art. 13); l'istituzione di meccanismi di notifica e reclamo (art. 14); il monitoraggio (art. 15); la comunicazione pubblica (art. 16).

Tali misure di attuazione della *due diligence*, è bene sottolinearlo, non si limitano al controllo del fornitore e non sono state modificate in sede di revisione della Direttiva[23]. Rispetto a questo profilo, la Direttiva 2024/1760 specifica certamente che il processo di *due diligence* riguarda sia le attività proprie sia quelle

---

[21] Attraverso l'allegato e i *considerando*, la Direttiva richiama i diritti e i principi fondamentali nel lavoro, includendo il divieto di lavoro forzato come definito dalla Convenzione OIL n. 29 del 1930 e dalla Convenzione OIL n. 105 del 1957.

[22] Nella versione originaria della Direttiva, il processo di identificazione era costruito in termini più ampi, attraverso la mappatura delle operazioni proprie, delle controllate e, ove rilevante, dei partner commerciali, seguita da una valutazione approfondita delle aree in cui gli impatti risultavano più probabili e più gravi. In seguito alle modifiche adottate dalla Direttiva 2026/470, tale attività è stata ridimensionata ad un "esercizio esplorativo sulla base unicamente delle informazioni ragionevolmente disponibili" finalizzato a individuare le aree più a rischio. Ciò pone l'attenzione soprattutto sui partner diretti, mentre i partner indiretti saranno oggetto di scrutinio solo in caso di "informazioni ragionevolmente disponibili"; v. per un commento critico, Raval, Bäumler, *Left Behind: How the Omnibus Package Fails Vulnerable Workers from Informal Economies*, in Verfassungsblog, 18 marzo 2025.

[23] Sui limiti di un approccio focalizzato sul controllo del venditore e le strategie di *risk-shifting* ad esso associate, v. Dadush, Schönfelder, *Moving Toward Shared Responsibility: How the EU's CSDDD and Omnibus I Reimagine Contracting for Human Rights and Environmental Due Diligence*, Oxford Business Law Blog, 1° maggio 2026.

dei partner commerciali. Il *considerando* 39 della Direttiva specifica che il codice di condotta dovrebbe applicarsi "a tutte le pertinenti funzioni e attività aziendali, comprese le decisioni in materia di appalti, di personale e di acquisti". I *considerando* 46 e 54 specificano ulteriormente che "se del caso, le società dovrebbero adeguare i piani aziendali, le strategie generali e le attività, comprese le pratiche di acquisto, e sviluppare e utilizzare politiche di acquisto che contribuiscano a salari e redditi di sussistenza per i loro fornitori e che non incoraggino potenziali impatti negativi sui diritti umani o sull'ambiente". A ciò si aggiungono i richiami agli articoli 10, co. 2, lett. d) e 11, co. 3, lett. e) in materia di prevenzione e arresto degli impatti negativi, alla necessità di effettuare gli investimenti, gli adeguamenti o gli aggiornamenti necessari, ad esempio degli impianti, dei processi e delle infrastrutture di produzione o di altri processi e infrastrutture; di apportare modifiche o miglioramenti ai piani, alle strategie generali e alle attività della società stessa, comprese le pratiche di acquisto, la progettazione e le pratiche di distribuzione, e, infine, le forme di sostegno ai partner commerciali PMI, "anche fornendo o consentendo l'accesso allo sviluppo delle capacità, alla formazione o al potenziamento dei sistemi di gestione" e, qualora il rispetto delle misure di due diligence ne comprometta la sostenibilità economica, offrendo sostegno finanziario mirato e proporzionato"[24].

Tuttavia, tali riferimenti non sembrano tradursi, sul piano operativo, in obblighi altrettanto chiari e diretti di revisione delle pratiche di acquisto e approvvigionamento[25]. La loro rilevanza è comunque ulteriormente confermata dall'art. 19, co. 2, lett. a), che impone alla Commissione europea di adottare orientamenti e

---

[24] Sul carattere essenziale delle pratiche di acquisto e le strategie di approvvigionamento ai fini del miglioramento delle condizioni di lavoro, v. Schönfelder, Streibelt, *Responsible Purchasing and Responsible Procurement as Part of HREDD: The Example of the CSDDD*, in SSRN, 2025, p. 1 ss.; per uno studio empirico, v. Starmanns, *Purchasing Practices and Low Wages in Global Supply Chains: Empirical Cases from the Garment Industry, in Conditions of Work and Employment Series*, ILO, 2017, n. 86, p. 1 ss. È significativo osservare che anche in relazione alle garanzie contrattuali la Direttiva specifica che queste "dovrebbero essere concepite in modo da far sì che le responsabilità siano condivise, come opportuno, dalla società e dai partner commerciali"; in tema v. Dadush, Schönfelder, Streibelt, *What Does the EU CSDDD Say about Contracts?*, in *NYU Journal of Law & Business*, 2024, vol. 21, p. 245 ss.

[25] V. ad esempio l'impostazione delle linee guida OCSE, secondo cui la *due diligence* riguarda gli impatti collegati non solo ai *partner* commerciali, ma anche alle operazioni proprie dell'impresa, e non può servire a spostare altrove le sue responsabilità. Nelle guide settoriali, il riferimento è ancora più esplicito. Per quanto riguarda il settore tessile, l'OCSE richiama espressamente le pratiche di acquisto e di definizione dei prezzi come fattori rilevanti, sottolineando che l'impresa dovrebbe verificare se le proprie pratiche commerciali contribuiscano a situazioni di non conformità. Ancora più chiaro è il Box 4, intitolato "*Prevent contribution to harm through responsible purchasing practices*", nel quale si afferma che le pratiche di acquisto di *retailer*, *brand* e intermediari commerciali possono, in determinati casi, contribuire a effetti pregiudizievoli quali l'eccesso di straordinari, anche obbligatori, e bassi salari. Per questa ragione, si raccomanda all'impresa di verificare se e in che modo le proprie pratiche di acquisto stiano contribuendo al danno, di introdurre adeguate misure di controllo e di monitorare specifici segnali di rischio, quali ordini tardivi, modificati o cancellati. In termini analoghi, l'approfondimento dedicato ai salari collega direttamente la questione retributiva alle pratiche commerciali del *buyer*, precisando che l'impresa dovrebbe valutare e prevenire il proprio contributo al danno attraverso le negoziazioni sul prezzo e le pratiche di acquisto.

migliori pratiche sulle modalità di svolgimento della *due diligence* conformemente agli obblighi previsti dagli artt. 5-16, con specifico riferimento, tra l'altro, alle misure adeguate all'adattamento delle pratiche di acquisto ai sensi degli artt. 10, co. 2, e 11, co. 3[26].

Nell'impianto originario della Direttiva l'attuazione degli obblighi era perseguita da un rafforzamento della dimensione partecipativa a favore dei portatori di interessi (art. 13), dalla predisposizione di meccanismi di reclamo accessibili e sicuri (art. 14), da un'attività annuale di monitoraggio (art. 15) e da un sistema misto pubblico-privato di *enforcement* (art. 24 e art. 29).

Su questo piano, la struttura di fondo rimane anche dopo le modifiche introdotte da *Omnibus* I, ma alcuni snodi sono stati ridisegnati. Il monitoraggio dell'efficacia delle misure non ha più cadenza annuale, come nel testo originario, ma deve avvenire almeno ogni cinque anni, oltre che in presenza di cambiamenti significativi o di nuovi rischi. Restano i meccanismi di notifica e reclamo, così come restano le autorità di vigilanza nazionali e le norme in materia di responsabilità civile; tuttavia, il coinvolgimento degli *stakeholder* è oggi configurato in modo più ristretto, concentrato soprattutto su lavoratori, loro rappresentanti, comprese le organizzazioni sindacali, e soggetti o comunità direttamente lesi, mentre alcuni profili della disciplina della responsabilità civile sono stati alleggeriti rispetto alla versione iniziale[27]. Ne risulta una Direttiva che conserva la propria logica di governo delle filiere, ma la declina oggi in forma più selettiva e meno ambiziosa rispetto al disegno originario.

4. **Il Regolamento europeo sul lavoro forzato**

Mentre la Direttiva 2024/1760 interviene sul lavoro forzato secondo una logica che incide prevalentemente sulle modalità di gestione delle catene di attività, il Regolamento 2024/3015 si colloca invece sul distinto terreno dell'*enforcement* di mercato, introducendo un divieto di immissione sul mercato dell'Unione, di messa a disposizione e di esportazione di prodotti ottenuti, in tutto o in parte, mediante lavoro forzato (artt. 1 e 3)[28]. Il fulcro della disciplina non è dunque la previsione di un obbligo generale di *due diligence* (art. 1, n. 3), ma la costruzione di un meccanismo interdittivo volto a impedire la circolazione di questi prodotti, a prescindere dal settore economico interessato e dalla loro origine[29]. In tale pro-

---

[26] Per una discussione su come potrebbe concretamente articolarsi un intervento delle imprese in questa direzione, v. Schönfelder, Streibelt, *Responsible Purchasing, cit.*

[27] Per una prima riflessione sull'impatto di *Omnibus* I, si rinvia a Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani*, *cit.*, e, *ivi,* in particolare, il contributo di Borelli, *Le politiche europee per la competitività e il pacchetto* Omnibus *I di modifica delle direttive sulla rendicontazione di sostenibilità e sulla dovuta diligenza*, p. 71 ss. V. anche per una comparazione tra la versione originaria e la versione modificata, Riccardi, Mautray, Otten, *Sustainability Due Diligence after the Omnibus: Legal Implications for the CSDDD*, ClientEarth, Frank Bold, febbraio 2026, p. 1 ss.

[28] Il Regolamento intende il lavoro forzato nei termini definiti dall'art. 2, co. 1, della Convenzione n. 29.

[29] In generale sul potenziale degli strumenti di carattere commerciale come leva per il miglioramento delle condizioni di lavoro, Ebert, Francavilla, Guarcello, *Tackling Forced Labour in*

spettiva, rilevano anche le vendite online, ove l'offerta sia destinata agli utilizzatori finali nell'Unione (art. 4)[30].

Il Regolamento delinea, tuttavia, un sistema di intervento selettivo, fondato non su controlli generalizzati, ma sull'emersione di un "sospetto fondato" (artt. 17 e 18). Gli operatori economici sono infatti sottoposti a scrutinio solo quando le autorità competenti dispongano di elementi sufficienti a giustificare l'avvio dell'azione amministrativa, tra cui segnalazioni presentate anche da persone fisiche, giuridiche o associazioni prive di personalità giuridica (art. 9), informazioni provenienti dalla banca dati delle zone e dei prodotti a rischio di sfruttamento lavorativo alimentata anche da fonti OIL, ONU e accademiche (art. 8), informazioni emerse da consultazioni significative con organizzazioni della società civile e sindacati. La procedura si articola in una fase preliminare di valutazione (art. 17), nella quale possono essere raccolti elementi e richieste informazioni all'operatore economico, e, ove ne ricorrano i presupposti, in una successiva indagine (art. 18). In questo quadro, la cooperazione dell'operatore assume rilievo centrale e si accompagna a garanzie procedurali, tra cui il diritto di essere sentito (art. 16, co. 2) e la motivazione della decisione (art. 22).

Quanto al riparto delle competenze, il Regolamento attribuisce un ruolo centrale alle autorità competenti, nazionali o europee, in funzione del luogo in cui si colloca il presunto lavoro forzato (art. 15). Se il rischio riguarda attività svolte all'interno dell'Unione, la competenza spetta in via principale alle autorità nazionali; se, invece, il lavoro forzato si colloca fuori dal territorio unionale, il ruolo centrale è assunto dalla Commissione europea. A ciò si affianca il ruolo delle autorità doganali, chiamate a dare esecuzione alle decisioni adottate, attraverso controlli alle frontiere e il blocco dell'importazione o dell'esportazione dei prodotti interessati (artt. 26, 28, 29 e 30). Per alcune categorie di beni individuate mediante atti delegati, inoltre, il dichiarante deve fornire alle dogane specifiche informazioni identificative sul prodotto, sul fabbricante o produttore e sui fornitori, così da rafforzare la tracciabilità e l'effettività dei controlli (art. 27).

Laddove sia accertata la violazione, la decisione non si esaurisce nel divieto di futura commercializzazione o esportazione, ma produce effetti anche sui beni già presenti sul mercato (art. 20). Essa comporta infatti l'obbligo di ritiro dei prodotti già immessi e la loro eliminazione, distruzione o diverso trattamento secondo le regole applicabili (art. 20, co. 4, artt. 24 e 25), salvo nel caso in cui i prodotti abbiano già raggiunto il consumatore finale (art. 1, co. 2).

Infine, il Regolamento chiarisce espressamente il proprio rapporto con la *due diligence*. Da un lato, esso precisa di non creare ulteriori obblighi di *due diligence*

Global Value Chains: What Role for Trade Instruments?, in Arora, Shamir, Banerjee, Barkay (a cura di), *Modern Slavery and the Governance of Global Value Chains*, Cambridge University Press, Cambridge, 2025, p. 95 ss.

[30] Grado, *EU Recent Initiatives on "Decent Work for All": The Regulation on Forced Labour-Free Products*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, n. 4, p. 611 ss.; Grado, *Trade Prohibitions on Forced-Labour Products: A First Assessment of the Forthcoming EU's Forced Labour Regulation*, in Aa.Vv., *European Yearbook of International Economic Law 2024*, Cham, Springer, 2025, p. 149 ss.; Cristofolini, *Contrasto al lavoro, cit.*

per gli operatori economici, oltre a quelli già previsti dal diritto dell'Unione o nazionale (art. 1, co. 3); dall'altro, definisce il "dovere di diligenza in relazione al lavoro forzato" come l'insieme degli sforzi compiuti dall'operatore economico per attuare prescrizioni obbligatorie, orientamenti volontari, raccomandazioni o pratiche volte a individuare, prevenire, attenuare o far cessare il ricorso al lavoro forzato in relazione ai prodotti destinati al mercato dell'Unione o all'esportazione. In coerenza con tale impostazione, la Commissione è chiamata a rendere disponibili, entro il 14 giugno 2026, linee guida relative, tra l'altro, al dovere di diligenza in relazione al lavoro forzato, alle migliori pratiche per porre fine alle diverse forme di lavoro forzato e porvi rimedio, agli indicatori di rischio e alla loro individuazione, nonché al coordinamento con il pertinente diritto dell'Unione e nazionale (art. 11; *considerando* 32). In questo senso, pur negando formalmente la creazione di nuovi obblighi generali di *due diligence*, il Regolamento attribuisce alla *due diligence* una funzione essenziale nella gestione del rischio di filiera per i prodotti destinati al mercato europeo.

5. Il modello europeo di contrasto al lavoro forzato: tra obblighi di filiera ed *enforcement* di mercato

Nel diritto dell'Unione, il contrasto al lavoro forzato si delinea oggi come un intervento costruito su strumenti tra loro complementari, che operano su piani diversi ma convergenti e incidono su due leve distinte, ma strettamente interconnesse. La Direttiva 2024/1760 sulla *due diligence* agisce secondo una logica prevalentemente preventiva: mira a incidere dall'interno sull'assetto della filiera, imponendo alle imprese che rientrano nel suo ambito obblighi di *due diligence* diretti a individuare, valutare e prioritizzare i rischi, adottare misure di prevenzione e mitigazione, far cessare gli impatti negativi, predisporre rimedi, monitorare nel tempo l'efficacia delle misure adottate e coinvolgere gli *stakeholder* rilevanti. Si tratta, in altri termini, di una forma di governance della filiera che punta a modificare processi decisionali, pratiche commerciali e incentivi economici, agendo sulle condizioni strutturali che possono favorire il lavoro forzato. Il Regolamento 2024/3015 segue invece una logica interdittiva e di *enforcement* di mercato: non impone un obbligo generale autonomo di *due diligence*, ma vieta l'immissione sul mercato dell'Unione, la messa a disposizione e l'esportazione di prodotti ottenuti con il lavoro forzato, affidando alle autorità competenti, alla Commissione e alle dogane poteri di indagine, blocco, ritiro e divieto di commercializzazione dei prodotti interessati.

In questa prospettiva, il modello europeo non si esaurisce né nella responsabilizzazione organizzativa dell'impresa né nel solo divieto di mercato, ma combina obblighi di filiera ed esclusione dal mercato, nella consapevolezza che la prevenzione del lavoro forzato richiede tanto la trasformazione delle pratiche economiche lungo la catena quanto la predisposizione di meccanismi pubblici capaci di impedire la circolazione dei prodotti realizzati con lavoro forzato. La distinzione funzionale tra i due strumenti risponde, del resto, a una caratteristica tipica delle filiere globali, nelle quali le violazioni tendono a collocarsi in segmenti produttivi

lontani, frammentati e opachi, mentre il valore economico si realizza nei mercati finali forti e regolati, come quello europeo[31]. Nelle filiere globali, infatti, la *due diligence* rischia di ridursi a un esercizio meramente formale o documentale in assenza di conseguenze esterne credibili. La Direttiva 2024/1760 obbliga le imprese a prevenire e gestire il rischio di lavoro forzato; il Regolamento 2024/3015 rende però economicamente e operativamente insostenibile ignorarlo, perché il rischio non gestito può tradursi nel ritiro dal mercato, divieto di vendita, blocco in dogana o smaltimento del prodotto. In altri termini, la Direttiva spinge le imprese a strutturare processi idonei a prevenire il lavoro forzato, mentre il Regolamento rende credibile che il mancato governo di tale rischio comporti costi economici immediati e significativi[32].

Entrambi gli aspetti, la condivisione delle responsabilità e dei costi nella filiera e la presenza di meccanismi di attuazione di mercato risultano alla base di alcune delle più promettenti esperienze di regolazione c.d. di responsabilità sociale *worker-driven* intese al miglioramento delle condizioni di lavoro nel contesto delle filiere di produzione[33].

Un ulteriore profilo di complementarità riguarda l'ambito soggettivo dei due interventi normativi. La Direttiva 2024/1760 si applica alle imprese che superano determinate soglie dimensionali, pur incidendo indirettamente anche sui partner di filiera attraverso contratti e codici di condotta. Il Regolamento, invece, colpisce qualsiasi prodotto immesso sul mercato dell'Unione o esportato, indipendentemente dalla dimensione dell'operatore economico. In questo modo, il divieto di mercato rafforza gli obblighi di *due diligence*, contribuendo allo stesso tempo alla riduzione degli spazi di elusione.

La complementarità si manifesta anche sul piano informativo e istituzionale. Il Regolamento costruisce infrastrutture pubbliche di conoscenza, come la banca dati europea sui rischi di lavoro forzato, le linee guida sugli indicatori di rischio e il coordinamento tra autorità competenti e dogane, che rafforzano la capacità pubblica di leggere e intervenire sulle catene di approvvigionamento. Questi strumenti sono funzionali anche all'attuazione della Direttiva sulla *due diligence*,

---

[31] V., sul possibile impatto globale del Regolamento e sulla sua capacità di utilizzare l'accesso al mercato interno come leva per promuovere gli *standard* internazionali del lavoro oltre i confini dell'UE, Eustace, *The European Union's Forced Labour Regulation: Putting the 'Brussels Effect' to Work for International Labour Standards*, in *European Labour Law Journal*, 2024, vol. 15, n. 1, p. 144 ss.

[32] Illustra perfettamente questa dinamica l'esperienza dell'accordo di Dindigul, v. Fudge, LeBaron, *Regulatory Design and Interactions in Worker-Driven Social Responsibility Initiatives: The Dindigul Agreement*, in *International Labour Review*, 2024, vol. 163, n. 4, p. 575 ss.; sulla necessità di coordinare i divieti di importazione con altri meccanismi e attori rilevanti della governance, Ebert, Francavilla, Guarcello, *Tackling Forced Labour, cit.*, p. 108.

[33] Asbed, Hitov, *Preventing Forced Labor in Corporate Supply Chains: The Fair Food Program and Worker-Driven Social Responsibility*, in *Wake Forest Law Review*, 2017, n. 2, p. 497 ss.; Anner, *Addressing Workers' Rights Violations in Apparel and Agricultural Supply Chains through Binding, Cost-Sharing Accords*, in *Agrarian South*, 2019, vol. 8, n. 1-2, p. 93 ss.; Gladstone, *Worker Driven Social Responsibility Agreements: A New Future in Labor Rights Protections*, in *Fordham International Law Journal*, 2020, vol. 44, n. 2, p. 549 ss.

specie alla luce delle modifiche in materia di mappatura dei rischi in seguito all'approvazione dell'*Omnibus* I, poiché tali strumenti rendono la mappatura dei rischi meno autoreferenziale e più ancorata a evidenze condivise.

Su questo asse si innestano, con funzione di supporto, anche la Direttiva 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare e la Direttiva 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità.

La prima interviene sullo squilibrio contrattuale tra acquirenti e produttori nel settore agroalimentare, vietando un nucleo minimo di pratiche commerciali sleali nelle relazioni *business-to-business*. La questione della filiera agricola è inoltre specificamente richiamata al *considerando* 47 della Direttiva 2024/1760 che sottolinea l'importanza di "contrastare le pratiche di acquisto dannose e le pressioni a livello di prezzo sui produttori, in particolare quelli di dimensioni più piccole, in relazione alle vendite di prodotti agricoli e alimentari. Al fine di affrontare gli squilibri di potere nel settore agricolo e garantire prezzi equi in tutte le fasi della filiera agroalimentare e rafforzare la posizione degli agricoltori, continua lo stesso *considerando*: "i grandi trasformatori e rivenditori al dettaglio di prodotti alimentari dovrebbero adattare le loro pratiche di acquisto, nonché elaborare e utilizzare politiche di acquisto che contribuiscano a salari e redditi di sussistenza per i loro fornitori"[34].

La seconda, come noto, rafforza la trasparenza e l'*accountability* delle imprese, imponendo obblighi più ampi e dettagliati di rendicontazione sulle questioni di sostenibilità, compresi gli impatti sociali e di diritti umani e, ove rilevante, quelli che si manifestano lungo la catena del valore[35]. Gli *standard* di *reporting* relativi alla forza lavoro menzionano in modo esplicito l'adozione di misure intese a contrastare il rischio di lavoro forzato[36].

Ne risulta, nel complesso, un modello nel quale obblighi di filiera, regolazione delle pratiche commerciali, trasparenza informativa ed esclusione dal mercato dei prodotti contaminati da lavoro forzato concorrono, con tecniche e intensità differenti, a un medesimo obiettivo regolativo.

---

[34] Russo, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *RDC*, 2019, n. 6, p. 1418 ss.; Jannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali* business to business, in *RDA*, 2019, n. 1, p. 3 ss.; per una riflessione più ampia sulla filiera agroalimentare e le ricadute in materia di lavoro, Canfora, Leccese, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *DLRI*, 2022, n. 173, p. 135 ss.

[35] Borelli, Mucciarelli, *La direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità: fra trasparenza e partecipazione*, in *RGL*, 2024, n. 3, I, p. 492 ss.; Genovese, *L'armonizzazione del reporting di sostenibilità delle imprese azionarie europee dopo la CSRD*, in *Contratto e impresa*, 2023, p. 88 ss.

[36] Sugli *standard* europei di rendicontazione di sostenibilità, v. il Regolamento delegato 2023/2772 della Commissione, del 31 luglio 2023 che adotta il primo *set* degli *European Sustainability Reporting Standards* (ESRS). Ai fini qui rilevanti, assumono particolare rilievo ESRS S1, relativo alla forza lavoro propria dell'impresa, ed ESRS S2, relativo ai lavoratori nella catena del valore.



Fig. 2 Il modello europeo di contrasto al lavoro forzato (elaborazione dell'autrice)

6. L'effettività come banco di prova

In conclusione, il modello europeo di contrasto al lavoro forzato si caratterizza per una struttura composita, nella quale si intrecciano obblighi di filiera ed enforcement di mercato. Si tratta di una costruzione normativa che aspira a superare la tradizionale separatezza tra regolazione della condotta d'impresa e disciplina del commercio, ricomponendole entro una strategia unitaria di contrasto, nella quale la tutela dei diritti fondamentali e delle condizioni di lavoro si intreccia con l'esigenza di contrastare il dumping sociale e le distorsioni della concorrenza.

Il ricorso a divieti di mercato – è stato osservato con riferimento al Regolamento 2024/3015 – comporta il rischio di mettere in secondo piano la lotta al lavoro forzato, spostando il baricentro dalla protezione delle vittime e dalla rimozione delle condizioni di sfruttamento al governo del mercato e alla tutela della concorrenza leale, se non addirittura a forme più o meno celate di protezionismo[37]. Questa critica coglie una tensione effettivamente presente nella costruzione normativa europea, ma non sembra individuare il profilo decisivo. A parere di chi scrive, il problema non risiede nella tensione tra obiettivi di protezione e di regolazione del mercato, quanto nella capacità dell'impianto normativo di tradurre tali obiettivi in strumenti effettivi di contrasto al lavoro forzato[38].

Quanto alla Direttiva 2024/1760, l'ondata di 'semplificazione' avviata con il pacchetto *Omnibus* I ha inciso in modo significativo sulla traiettoria originaria della disciplina, rivedendo al ribasso l'impianto originario e differendone nel tem-

---

[37] V. Cantoni, *Il nuovo Regolamento (UE) 2024/3015*, *cit.*, p. 58.

[38] Nello stesso senso, Cristofolini, *Contrasto al lavoro forzato e barriere commerciali*, *cit.*, p. 147.

po l'operatività[39]. Ancor prima della concreta applicazione delle nuove regole, tale intervento sembra segnalare una limitata convinzione delle istituzioni europee circa la capacità della Direttiva; tale limitata convinzione inevitabilmente si riflette sulla forza conformativa delle nuove regole, ossia sulla capacità di orientare stabilmente le condotte d'impresa lungo le catene di attività.

Fermo questo aspetto, due punti di snodo appaiono decisivi per comprendere se il nuovo quadro sarà effettivamente in grado di incidere sulle condizioni nelle quali il lavoro forzato si annida e si riproduce.

Il primo snodo riguarda il ruolo dei portatori di interessi, in particolare delle organizzazioni sindacali e delle organizzazioni della società civile, nonché l'accesso a misure di rimedio da parte delle vittime. Nella Direttiva sulla *due diligence*, questi profili risultano più sviluppati rispetto al regolamento sul lavoro forzato, sia per il rilievo attribuito al coinvolgimento degli *stakeholder*, sia per la previsione di norme dedicate in materia di responsabilità civile. Il pacchetto *Omnibus* I è tuttavia intervenuto proprio su questi aspetti, ridimensionando il novero dei portatori di interessi ed escludendo, in particolare, le organizzazioni della società civile, il cui ruolo si è dimostrato fondamentale nell'emersione delle violazioni, nella denuncia delle condizioni di sfruttamento e nella tutela dei lavoratori lungo le catene globali del valore. Analoga considerazione vale per l'accesso alla giustizia: l'eliminazione delle previsioni relative all'azione collettiva e all'applicazione necessaria delle regole di cui all'art. 29, in materia di termine di prescrizione, ordine di esibizione e spese di giudizio, rischia di ridurre sensibilmente la concreta accessibilità dei rimedi per le vittime[40]. Elementi di valorizzazione del ruolo di tali soggetti non mancano neppure nel Regolamento 2024/3015. L'art. 9 consente infatti la presentazione di segnalazioni e l'art. 14, co. 3, lett. f), apre, sia pure in forma più debole, al coinvolgimento dei portatori di interessi. Allo stesso tempo, il regolamento resta privo di un vero apparato rimediale a favore delle vittime. Seppure il tema dei rimedi sia richiamato in più sedi, in particolare come informazione rilevante in sede di valutazione preliminare e come oggetto di una specifica valutazione della Commissione in sede di riesame del regolamento, il regolamento resta privo di un collegamento espresso tra la revoca del divieto di commercializzazione e l'adozione di misure correttive o riparatorie in favore dei lavoratori coinvolti[41]. Questa assenza non rappresenta soltanto una lacuna sul piano della tutela individuale o collettiva, ma può produrre effetti controproducenti anche sul piano dell'*enforcemen*t, riducendo gli incentivi per le vittime,

---

[39] Gli Stati membri dovranno adottare le disposizioni nazionali di attuazione entro il 26 luglio 2028; tali disposizioni dovranno applicarsi, per le imprese rientranti nell'ambito soggettivo della disciplina, a partire dal 26 luglio 2029.

[40] Protopapa, *L'azione di responsabilità davanti al giudice: tra asimmetrie di potere e promesse di giustizia*, in Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani*, *cit.,* p. 104 ss.

[41] Cristofolini, *Contrasto al lavoro forzato*, *cit.*, p. 147; Grado, *EU Recent Initiatives, cit.*, p. 635; v. sulle possibili interazioni tra divieti e misure rimediali a favore delle vittime, Ebert, *The Potential of Import Bans to Address Forced Labour*, ILO Brief, Research Brief, Geneva, ILO, 2026.

i sindacati e le organizzazioni della società civile a collaborare stabilmente all'attuazione del divieto[42].

Il secondo snodo riguarda la centralità dell'*enforcement* pubblico. In entrambi gli strumenti, infatti, l'effettività della disciplina dipende in misura decisiva dalla capacità delle autorità competenti di attivarsi, raccogliere informazioni, valutarle e tradurle in decisioni. Quanto alla Direttiva sulla *due diligence*, tale profilo diviene ancora più rilevante a fronte dell'indebolimento delle norme in materia di responsabilità civile: se il versante privatistico della responsabilità arretra, aumenta inevitabilmente il peso delle autorità nazionali di controllo, con tutti i problemi che possono emergere in sede di trasposizione in relazione a indipendenza, risorse, competenze tecniche, poteri istruttori e sanzionatori[43]. Tali considerazioni si applicano parimenti al Regolamento 2024/3015[44]. Sotto un ulteriore profilo la sua effettività appare strettamente dipendente dalla concreta articolazione dell'onere della prova in base alla quale sono le autorità competenti a dover dimostrare che il prodotto sia stato ottenuto con il lavoro forzato[45].

Il banco di prova del modello europeo non consisterà dunque soltanto nella coerenza del suo disegno, ma nella sua effettiva capacità di incidere sulle condizioni nelle quali il lavoro forzato si annida e si riproduce. Per la Direttiva 2024/1760, si tratterà di verificare se le nuove regole, anche alla luce del loro ridimensionamento, saranno ancora in grado di conservare una reale forza conformativa sulle condotte d'impresa, valorizzare il coinvolgimento dei portatori di interessi e assicurare percorsi effettivamente accessibili di responsabilità e rimedio. Per il Regolamento 2024/3015, il punto decisivo sarà invece comprendere se il divieto di immissione e circolazione dei prodotti ottenuti con lavoro forzato potrà essere concretamente attivato dalle autorità competenti e se l'enforcement di mercato sarà accompagnato da un più solido collegamento con misure correttive e riparatorie in favore delle vittime. In entrambi i casi, l'effettività del modello europeo dipenderà in larga misura dalla capacità dell'*enforcement* pubblico di trasformare gli obiettivi dichiarati di tutela in strumenti realmente praticabili di contrasto allo sfruttamento del lavoro[46].

---

[42] Grado, *EU Recent Initiatives, cit.*, p. 636.

[43] Murgo, *La tutela extraterritoriale dei diritti sociali nelle politiche europee sulla* governance *societaria sostenibile*, in *Open*, 2025, n. 2, p. 177 ss.; per una riflessione sull'esperienza tedesca e i suoi esiti, Nogler, *Prevenzione delle violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo le catene di fornitura globali:* quo vadis *Germania?*, in Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani*, *cit.*, p. 186 ss.

[44] Anti-Slavery International, *Recommendations for the Designation of National Competent Authorities under the EU Forced Labour Product Ban Regulation*, London, 2025.

[45] Cristofolini, *Contrasto al lavoro forzato, cit.*, p. 146.

[46] V., tuttavia, per una lettura più scettica del potenziale di queste iniziative, LeBaron, *Twenty-Five More Years of CSR? How States Are Reinforcing Private Governance in the Anti-Forced Labour Governance Arena*, in *Anti-Trafficking Review*, 2026, n. 26, p. 18 ss., che evidenzia come esse continuino ad attribuire un ruolo centrale a strumenti, quali *audit* e certificazioni, che si sono rivelati inadeguati rispetto all'obiettivo di migliorare effettivamente le condizioni di lavoro nelle filiere transnazionali.

Sezione III

Le metamorfosi dello sfruttamento. Piattaforme digitali, algoritmi e nuovi modelli organizzativi

La gestione algoritmica nelle piattaforme di lavoro digitale. Rischi e squilibri nell'uso di sistemi automatizzati fra tutela dei dati personali e trasparenza

Adriana Addante

Sommario: 1. Qualificazione contrattuale e nuove forme di vulnerabilità nel lavoro digitale. – 2. Gli squilibri derivanti dalla gestione algoritmica nelle piattaforme di lavoro digitale. – 3. *Management* algoritmico delle piattaforme digitali e trattamento dei dati personali nel quadro della legislazione vigente. – 4. I sistemi di monitoraggio e decisione automatizzati nella fitta trama di diritti ed obblighi disegnata dalla Direttiva (UE) 2024/2831. – 4.1. La valutazione di impatto sui diritti fondamentali. – 4.2. Uso di sistemi di monitoraggio e decisionali automatizzati e trasparenza. – 4.3. Il ruolo dell'intervento umano nella supervisione e nel riesame delle decisioni automatizzate fra *IA Act* e Direttiva (UE) 2024/2831. – 5. Sfide e prospettive *de iure condendo*.

1. Qualificazione contrattuale e nuove forme di vulnerabilità nel lavoro digitale

Nel complesso scenario della *Platform economy*, la diffusione di formule contrattuali eterogenee caratterizzate da elementi di flessibilità e parcellizzazione delle prestazioni ha alimentato a livello globale un crescente contenzioso, ponendo *in primis* problematiche di inquadramento dei rapporti di lavoro (fra autonomia e subordinazione), ma anche di definizione del ruolo effettivamente svolto dalle piattaforme[1]. L'endemica disparità di potere fra le parti, in particolare nei c.d. contratti *on demand*[2], comporta l'ingenerarsi di significative forme di squilibrio, oltre che nei rapporti con gli utenti-consumatori[3], nell'articolata trama delle relazioni con i lavoratori che, a vario titolo, svolgono una prestazione per le piattaforme digitali. Il fenomeno, in crescente espansione ed evoluzione, si compone di realtà estremamente eterogenee ove, in chiave del tutto esemplificativa, possono annoverarsi piattaforme di *crowdsourcing* (relative a micro-attività *online*) e piattaforme di lavoro su richiesta (*on-demand*) per la distribuzione di beni o l'erogazione di servizi. Invero, *a latere* delle ulteriori specificazioni possibili, è rilevante

---

[1] Per un'indagine anche sul piano comparatistico della giurisprudenza, Papa, Post-*industriale o* pre-*moderno? Economia digitale e lavoratori* on-demand*: nuovi paradigmi organizzativi e vecchie esigenze di tutela*, in *DRI*, 2018, n. 2, p. 729.

[2] In via esemplificativa i contratti in questione sono basati su accordi che regolano la fornitura di beni o servizi attivati esclusivamente nel momento in cui il consumatore o l'utente ne fa richiesta. Essi si inquadrano nello sfaccettato fenomeno della *Gig economy* (economia dei lavoretti), la quale a sua volta si scompone in fattispecie profondamente differenti fra loro. Per un inquadramento, Pirina, Sharing Economy *e uberizzazione. Uno sguardo d'insieme*, in *The Labs Quarterly*, 2019, n. 4, p. 7.

[3] Sulla diversa tematica dei modelli contrattuali che si instaurano con le piattaforme, ivi compresi gli utenti consumatori, si legga *ex multis*, Camardi, *Contratti digitali e mercati delle piattaforme. Un promemoria per il civilista*, in *Iuscivile*, 2021, IV, p. 870 ss.; Martinelli, *I contratti della* Platform economy. *Ruoli e responsabilità delle piattaforme*, Torino, Giappichelli, 2023, *passim*.

distinguere tra piattaforme che svolgono una funzione meramente intermediaria e piattaforme che fissano regole per modalità e contenuti dell'attività[4].

Sovente i modelli presentano caratteristiche ibride sotto il profilo dei rapporti tra le piattaforme e coloro che collaborano con esse, ponendo la necessità di qualificare il rapporto giuridico intercorrente tra il lavoratore e l'impresa stessa che gestisce la piattaforma[5]. L'asimmetria informativa che ne caratterizza i rapporti, la delocalizzazione e parcellizzazione della prestazione lavorativa, la stessa smaterializzazione del datore di lavoro sono soltanto alcune delle cause più significative all'origine di tali squilibri oggi aggravati dalla gestione algoritmica dei rapporti attraverso sistemi automatizzati.

L'innovazione tecnologica ha inciso non soltanto nella modalità di esecuzione della prestazione di lavoro, ma anche sull'organizzazione delle imprese, atteso che le funzioni di datore di lavoro non sono svolte da un soggetto organizzato verticalmente bensì dalla piattaforma digitale ossia un datore di lavoro algoritmico che, nel facilitare l'incontro fra domanda e offerta, può organizzare il lavoro, controllarne l'esecuzione, vigilare sul comportamento dei lavoratori e irrogare sanzioni[6].

La stessa possibilità per il lavoratore di effettuare la prestazione *on demand*, al di fuori di un contesto spaziale definito, con modalità e tempistiche flessibili, spesso parcellizzate in c.d. *micro tasks*, potrebbe comportare problemi persino di riconoscibilità dei lavoratori, prodromica alla tutela stessa[7].

In aggiunta, la circostanza che le piattaforme digitali operino mediante schemi negoziali differenziati – talora sulla scorta di contratti di rete, talaltra completamente informali – ha condotto ad una destrutturazione, oltre che del ciclo di produzione, anche dei rapporti giuridici dalle stesse intessuti e gestiti[8]. La liquidità caratterizzante gli eterogenei schemi contrattuali instaurati con la piattaforma altera dunque la natura stessa della prestazione resa dal lavoratore che, nella sostanza, subisce un processo di dematerializzazione dei vincoli spazio-temporali e dei relativi rischi[9], ponendo in primo luogo la necessità di una attenta qua-

---

[4] Per un inquadramento delle diverse sfaccettature del fenomeno, Loi, *Un'introduzione al tema del lavoro nella* gig economy, in *Il lavoro nelle piattaforme digitali: nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela*, in *QRGL*, 2017, p. 23.

[5] Caruso, *I lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale europeo: tutele rimediali legali, giurisprudenziali e contrattuali*, in *DRI,* 2019, p. 1009.

[6] Faioli, *La* gig economy *è un processo di* matchmaking *nel mercato del lavoro*, in *RIDL,* 2017, p. 111 ss.

[7] Voza, *Il lavoro e le piattaforme digitali:* the same old story, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»,* 2017, n. 336.

[8] Consiglio, *L'assorbimento dei rapporti di lavoro nella gig* economy *nel diritto privato*, in *LDE*, 2018, n. 2.

[9] Già da tempo in dottrina si evidenzia la necessità per i lavori in rete di un approccio multilivello. Si leggano, con specifico riguardo al *welfare state*, le riflessioni di D'Onghia, *Lavori in rete e nuove precarietà: come riformare*, in *RGL*, 2017, n. 2, p. 83; per una recente e chiara sintesi dei principali rischi del lavoro digitale, si v. D'Onghia, Pasquarella, *La salute e sicurezza del lavoratore digitale*, in Allamprese, D'Onghia (a cura di) *Materiali didattici su diritto del lavoro e digitalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 29 ss.

lificazione, in termini di autonomia (art. 2222 c.c.) o di subordinazione (art. 2094 c.c.), transitando per peculiari forme di parasubordinazione (art. 409, n. 3, c.p.c.), ovvero di collaborazioni etero-organizzate (art. 2, co. 1, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81).

Va da sé che da un'errata qualificazione giuridica del rapporto potrebbe derivare la traslazione del rischio di impresa sul lavoratore e conseguentemente l'erosione delle garanzie tipiche del lavoro subordinato. Per tale ragione nel corso del tempo sono state prospettate in dottrina soluzioni ermeneutiche volte a superare il problema qualificatorio, ancorando la tutela del lavoratore ad altri parametri fra i quali *in primis* la distribuzione del rischio tra le parti del contratto[10] ovvero, più in generale, ponendo sullo sfondo l'inquadramento del rapporto, in favore di un'estensione delle tutele[11]. Un approccio questo ben presto adottato anche sul piano legislativo ove – partendo da frammentari interventi regionali[12] – si sono poste le basi per un ampliamento delle garanzie di tutela indipendentemente dalla qualificazione giuridica del rapporto o dalla tipologia di prestazione erogata[13]. Deve tuttavia evidenziarsi che, in ambito nazionale, a fronte di un intervento normativo in apparenza dedicato al tema generale della tutela del lavoro tramite piattaforma digitale[14], il legislatore è prevalentemente intervenuto per conferire tutele a categorie specifiche, ed in particolare ai c.d. *riders* autonomi, destando

---

[10] Loi, *Il lavoro nella* gig economy *nella prospettiva del rischio*, in *RGL,* 2017, II, p. 259 ss.

[11] Ichino, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig*-economy, in *RIDL*, 2018, II, 294 ss.; Treu, *Rimedi, tutele e fattispecie: riflessioni a partire dai lavori della* gig economy, in *LD*, 2017, III-IV, p. 367 ss.

[12] Un valido esempio è in proposito rappresentato dalla prima legge regionale recante Disposizioni per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali che, nell'attivare una piattaforma regionale per l'assicurazione contro infortuni sul lavoro, malattie professionali e danni a terzi, estende ai lavoratori digitali svariate forme di tutela per maternità e paternità senza franchigie a carico del lavoratore, il diritto alla tutela previdenziale obbligatoria secondo la normativa nazionale, promuove forme integrative di previdenza e assistenza con le parti sociali, ecc. (l. reg. Lazio, 12 aprile 2019, n. 4, in BU Regione Lazio n. 31). Si vedano inoltre i successivi atti normativi della Regione Toscana (l. reg., 4 giugno 2021, n. 18, in BU Regione Toscana 14 giugno 2021, n. 57) e Campania (l. reg., 15 marzo 2022, n. 6, in BU Regione Campania 15 marzo 2022, n. 29).

[13] L'art. 2 della menzionata l. reg. n. 4/2019 fa riferimento al "lavoratore digitale" ossia colui che, indipendentemente dalla tipologia e dalla durata del rapporto di lavoro, offre la disponibilità della propria attività di servizio all'impresa (la piattaforma digitale), che organizza l'attività al fine di offrire un servizio a terzi mediante l'utilizzo di un'applicazione informatica, determinando le caratteristiche del servizio e fissandone il prezzo.

[14] Si v. il d.l. 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. 2 novembre 2019, n. 128. La legge in questione, recante "Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali" (in G.U. 2 novembre 2019), nell'apportare modifiche al d.lgs. n. 81/2015, introduce il Capo V-*bis*, in tema di tutela del lavoro tramite piattaforme digitali. Le norme però, come anticipato, sono prettamente volte a stabilire livelli minimi di tutela per i lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui (…) attraverso piattaforme anche digitali (co. 1). All'uopo, si considerano piattaforme digitali i programmi e le procedure informatiche utilizzati dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione (co. 2).

non pochi dubbi sul piano interpretativo[15]. La prassi ha infatti nel contempo fatto emergere inedite modalità di gestione del rapporto di lavoro affidate prevalentemente a logiche algoritmiche che amplificano la soggezione del lavoratore, in quanto solo apparentemente non configurano come obbligatoria la prestazione lavorativa (e la conseguente libertà del lavoratore di accettare se eseguire o meno la prestazione stessa). Di qui lo stratificarsi di un complesso contenzioso, non esente da contraddizioni ove, a margine di iniziali reticenze[16], si è progressivamente posto l'accento sull'individuazione degli indici di possibile vulnerabilità di alcune categorie di lavoratori (in prevalenza ciclofattorini) nell'ambito di collaborazioni etero-organizzate, al fine di potervi estendere le tutele tipiche del rapporto subordinato[17]. La modifica legislativa delle collaborazioni organizzate dal committente, consistente nell'eliminazione del requisito del coordinamento spazio-temporale, ha consentito alla giurisprudenza di legittimità di ravvisare nel novellato art. 2, co. 1, d.lgs. n. 81/2015[18], una norma di disciplina che espressamente statuisce l'applicazione delle norme sul lavoro subordinato a tali forme di collaborazione[19].

L'estensione dello statuto della subordinazione deriverebbe pertanto dalla verifica di indici fattuali particolarmente significativi (quali personalità, continuità ed etero-organizzazione), a prescindere dall'inquadramento contrattuale del rapporto in questione[20]. Sebbene permangano nella normativa nazionale discrasie e

---

[15] Sul punto si rinvia alla copiosa riflessione giuslavoristica; *ex multis*, Garofalo, *La prima disciplina del lavoro su piattaforma digitale,* in *Lavoro e giurisprudenza,* 2020, I, p. 7; Corti, Sartori, *Il decreto sui "*riders", in *RIDL,* 2020, n. 1, III. pp. 16-20; Perulli, *Il diritto del lavoro "oltre la subordinazione": le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i* riders *autonomi,* in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»,* 2020, p. 64 ss. Sul piano giurisprudenziale, pronunce di poco successive hanno affermato la necessità di qualificazione dei rapporti in questione nell'ambito delle collaborazioni etero-organizzate (*ex* art. 2, d.lgs. n. 81/2015), applicando la disciplina del lavoro subordinato, Trib. Palermo, ord. 3 agosto 2022, n. 29230 e Trib. Palermo, ord. 18 agosto 2022, n. 29826 con nota di Cingolo, *La "conquista" del diritto alla tutela della salute e della sicurezza per i* riders, in *Labor,* 20 febbraio 2023. V., altresì, in *questo volume*, Faleri.

[16] A riguardo si menziona il celebre caso *Foodora*, Trib. Torino, 7 maggio 2018, n. 778, ove il giudice ravvisa nell'attività del gestore una forma di coordinamento rispetto alle esigenze aziendali (fra i numerosi commenti, v. Recchia, Gig economy *e dilemmi qualificatori: la prima sentenza italiana*, in *LG*, 2018, n. 7, p. 726 ss.; Gramano, *Dalla eterodirezione alla eterorganizzazione e ritorno. Un commento alla sentenza Foodora*, in *Labor*, 2018, p. 609 ss.; Dagnino, *Ancora ostacoli sulla "via giurisprudenziale" alla protezione dei lavoratori della* gig economy *in Italia*, in *ADL*, 2019, p. 156 ss.).

[17] A. Torino 4 febbraio 2019, n. 26; *ex multis*, Carabelli, Spinelli, *La Corte d'appello di Torino ribalta il verdetto di primo grado: i* riders *sono collaboratori etero-organizzati*, in *RGL*, 2019, n. 1, p. 91 ss.

[18] Art. 2, co. 1, modificato dalla l. n. 128/2019 di conversione del d.l. n. 101/2019.

[19] Sul punto si veda Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663, Santoro Passarelli G., *Sui lavoratori che operano mediante piattaforme anche digitali, sui* riders *e il ragionevole equilibrio della Cassazione 1663/2020*, in *LDE,* 2020, I, p. 2 ss.; Biasi, *Le (in)attese ricadute di un approccio rimediale al lavoro tramite piattaforma digitale*, in *GI*, 2020, n. 7, p. 1806 ss.

[20] Secondo un orientamento sempre più diffuso anche nella giurisprudenza europea; in proposito, CGUE, ord. 22 aprile 2020, C-692/19 e *Juzgado de lo Social* n. 4 *de Santander*, 20 novembre 2020, *Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección* n. 5 *de lo Social*, 17 dicembre 2020.

sovrapposizioni che continuano a destare dubbi sul piano interpretativo[21], la giurisprudenza tuttavia ha adottato un approccio incentrato sulle modalità esecutive del rapporto, con ciò consentendo il raggiungimento di obiettivi antielusivi e più coerenti con l'effettiva tutela dei diritti fondamentali[22]; si evidenzia, in tal senso, l'inadeguatezza della normativa attuale nel garantire adeguate protezioni sociali ai lavoratori atipici[23].

2. Gli squilibri derivanti dalla gestione algoritmica nelle piattaforme di lavoro digitale

Poste queste doverose premesse, ragioni di sintesi impongono di circoscrivere l'analisi ad alcuni aspetti critici connessi alla gestione algoritmica del lavoro su piattaforma, fondata sul trattamento di dati personali dei lavoratori. I piani di indagine, come meglio si vedrà *infra*, confluiscono nel comune intento di tutela della persona dinanzi all'impiego di sistemi di monitoraggio o decisionali automatizzati *a fortiori* se alimentati dall'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale. Di qui l'intrecciarsi di un coacervo di fonti nazionali ed europee approdato nella recente approvazione della c.d. *Platform Work Directive* (Direttiva sul lavoro su piattaforma)[24], in rapporto tanto alla normativa sulla tutela dei dati personali racchiusa nel GDPR (Regolamento (UE) 2016/679), quanto ai recenti sviluppi dettati dal Regolamento (UE) 2024/1689 (noto come *IA Act*), specificati da ultimo dalla legge italiana in tema di intelligenza artificiale[25]. Tali fonti costituiscono la base di partenza per un primo approccio all'indagine in merito alla gestione

---

[21] In merito al difficile coordinamento con il citato Capo V-*bis* del medesimo decreto, Perulli, *Il diritto del lavoro "oltre la subordinazione": le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i* riders *autonomi*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2020, n. 410, p. 20.

[22] Di grande rilievo è la sentenza del Tribunale di Palermo emessa contro la società *Foodinho*, (conosciuta in Italia con il marchio Glovo) che si pronuncia per la prima volta espressamente in termini di subordinazione, Trib. Palermo 24 novembre 2020, n. 3570, sulla quale, *ex multis*, Carinci, *Tribunale di Palermo 24.11.2020. L'ultima parola sui* rider*: sono lavoratori subordinati*, in *LDE*, 2021, n. 1, p. 3 ss. Più recentemente, si v. l'importante pronuncia emessa dal Tribunale di Milano contro *Deliveroo* s.r.l. e *Uber eats*, mediante la quale tali società sono state condannate ad effettuare versamenti per contributi, interessi e sanzioni nei rapporti con l'INPS e per premi nei rapporti con l'INAIL unicamente per l'orario effettivamente svolto dai collaboratori, Trib. di Milano, 19 ottobre 2023, n. 3237, con nota di Rossi, *Il rapporto di lavoro dei* riders*: etero-organizzazione, disponibilità al lavoro e adeguatezza previdenziale*, in *LDE*, 2024, n. 4.

[23] D'Onghia, *Tensioni tra tecniche e valori nella disciplina delle tutele sociali dei lavoratori flessibili*, in Del Punta (a cura di) *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Firenze, Firenze University Press, 2022, p. 279 ss.

[24] Direttiva 2024/2831/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, in G.U.U.E 11 novembre 2024, n. 2831.

[25] Rispettivamente: Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio UE, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la Direttiva 1995/46/CE, in G.U.U.E 4 maggio 2016, n. 119; Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i Regolamenti (UE) 2008/300, 2013/167, 2013/168, 2018/858, 2018/1139, 2019/2144 e le direttive (UE) 2014/90,

algoritmica del lavoro su piattaforma, rammentandone *in primis* l'assenza di una definizione univoca[26] e in secondo luogo la necessità di norme che conferiscano garanzie più specifiche per il trattamento dei dati personali svolto attraverso sistemi automatizzati[27].

In chiave meramente esemplificativa, tale forma di gestione consente, mediante l'uso di algoritmi, *software* e intelligenza artificiale, di automatizzare integralmente o parzialmente le funzioni manageriali (ad esempio monitorando le prestazioni dei lavoratori, assegnando compiti, assumendo decisioni sulle risorse umane). In termini generali può pertanto considerarsi fenomeno legittimo di organizzazione dell'attività imprenditoriale, funzionale al perseguimento del profitto, quale estrinsecazione della libertà d'iniziativa economica, sancita tanto a livello sovranazionale, dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea quanto a livello nazionale, dall'art. 41 Cost. e dall'art. 2086, co. 1, c.c.[28].

Nondimeno il *management* algoritmico del lavoro necessita di essere governato da regole e principi che prendano in adeguata considerazione le insidie del tutto inedite determinate dalla progressiva sostituzione delle funzioni datoriali da parte della piattaforma[29]; e ciò *a fortiori* allorché la piattaforma non si avvalga esclusivamente di algoritmi di tipo deterministico, fondati su paradigmi logico-deduttivi, bensì di modelli di *machine learning*, basati sul metodo delle reti neurali e del *deep learning*, i quali, presentano un carattere di opacità intrinseca[30]. I rischi ingenerati dalla dirompente tecnologia di queste tipologie di sistemi algoritmici sulla sfera personale e patrimoniale del lavoratore si aggiungono pertanto a quelli tradizionalmente oggetto di tutela e possono condurre a forme di pregiudizio assai eterogenee. Fra queste, con mero intento esemplificativo, possono annoverarsi:

2016/797 e 2020/1828 (in G.U.U.E. 12 luglio 2024) e l. n. 132/2025, Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale, in G.U. 25 ottobre 2025.

[26] Da ultimo, secondo quanto emerge da una recentissima risoluzione del Parlamento europeo, si propone alla Commissione di far riferimento a: "sistemi di monitoraggio automatizzati e sistemi decisionali automatizzati, ai sensi della direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali" (spec. p. 14) (Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2025 recante raccomandazioni alla Commissione sulla digitalizzazione, l'intelligenza artificiale e la gestione algoritmica sul luogo di lavoro – plasmare il futuro del lavoro (INL n. 2080/2025).

[27] Lo stesso art. 88 GDPR stabilisce che gli Stati membri possono prevedere, con legge o tramite contratti collettivi, norme più specifiche per assicurare la protezione dei diritti e delle libertà con riguardo al trattamento dei dati personali dei dipendenti nell'ambito dei rapporti di lavoro (v. cons. (38), Direttiva 2024/2831/CE).

[28] Giaccaglia, *La gestione algoritmica dell'impresa tra tutele dei lavoratori e prospettive partecipative (sul modello della sicurezza sul lavoro?)*, in *DSL*, 2024, n. 2, p. 482.

[29] Per un suggestivo affresco sugli effetti della digitalizzazione nella gestione dei rapporti di lavoro "sul senso di disorientamento" che si determina lungo il "confine tra il giuridicamente visibile e il giuridicamente invisibile", si legga Olivieri, Ricci, *Il problema del senso del limite*, Introduzione a Olivieri, Ricci (a cura di) *La tutela dei dati del lavoratore. Visibile e invisibile in una prospettiva comparata*, Bari, Cacucci, 2022.

[30] Cangemi, *Trasparenza nel rapporto e trasparenza dei mercati del lavoro nell'orizzonte della sostenibilità e della inclusione lavorativa. La trasparenza dei sistemi decisionali automatizzati nel contesto lavorativo. Un'analisi giurisprudenziale*, in *DRI*, 2024, n. 4, p. 927 ss. Sul lavoro umano che sostiene i sistemi di intelligenza artificiale e sulle condizioni in cui è prestato v., in *questo volume*, Marrone.

discriminazione, opacità nell'allocazione delle responsabilità, riduzione dell'autonomia e del controllo sulle proprie mansioni, oltre che sovraccarico lavorativo e stress dovuti a monitoraggi costanti o obiettivi sempre più stringenti.

3. *Management* algoritmico delle piattaforme digitali e trattamento dei dati personali nel quadro della legislazione vigente

Il legislatore europeo sembra essere conscio del fatto che l'intrinseco squilibrio di potere fra piattaforma e lavoratore non possa essere mitigato dalla semplice prestazione del consenso al trattamento dei dati personali da parte del lavoratore, attesa la concreta difficoltà di quest'ultimo nel poter rifiutare o revocare il consenso, senza che tale atto incida sul rapporto contrattuale[31].

Di qui la necessità di un corretto inquadramento dei profili di intersezione fra *management* algoritmico del lavoro e trattamento dei dati personali, allorché, come anticipato, la piattaforma utilizzi tanto strumenti atti ad incidere sull'esecuzione della prestazione (c.d. sistemi di monitoraggio automatizzati), quanto sulla adozione di decisioni attinenti alle condizioni di lavoro e persino alla interruzione del rapporto lavorativo (c.d. sistemi decisionali automatizzati)[32]. In entrambi i casi infatti la piattaforma basa il proprio funzionamento sull'acquisizione di dati personali (e non), con conseguente necessità di un precipuo regime di trasparenza e *accountability* atto a governarne il funzionamento ed arginarne le potenzialità lesive.

La circostanza di avvalersi di tali sistemi è oggi parte integrante della nozione stessa di 'piattaforma di lavoro digitale', posto che, differentemente dal testo originario della proposta, la definizione adottata dalla direttiva in discorso si riferisce ad essa quale persona fisica o giuridica che fornisce un servizio che soddisfa contestualmente determinati requisiti: è fornito, almeno in parte, a distanza tramite strumenti elettronici, ad esempio tramite un sito *web* o un'applicazione mobile; è

---

[31] Cfr. considerando (39), Direttiva 2024/2831/CE. Da ultimo, anche nella citata Risoluzione del Parlamento UE del 17 dicembre 2025, n. 2080 si evidenzia che (…) in situazioni di evidente squilibrio, tale consenso liberamente prestato è altamente improbabile; (…) il consenso non dovrebbe pertanto costituire un motivo legittimo per il trattamento dei dati personali ai fini del monitoraggio automatizzato o del processo decisionale automatizzato, dato lo squilibrio di potere tra l'interessato e il titolare del trattamento nell'ambito dei rapporti di lavoro e dell'esecuzione di un contratto (Cons. K).

[32] In particolare, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. h), Direttiva 2024/2831/CE sono definiti: "sistemi di monitoraggio automatizzati" i sistemi utilizzati per effettuare, o che sostengono, il monitoraggio, la supervisione o la valutazione, tramite strumenti elettronici, dell'esecuzione del lavoro delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali o delle attività svolte nell'ambiente di lavoro, anche raccogliendo dati personali; lett. i) "sistemi decisionali automatizzati" i sistemi utilizzati per prendere o sostenere, tramite strumenti elettronici, decisioni che incidono significativamente sulle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, comprese le condizioni di lavoro dei lavoratori delle piattaforme digitali, in particolare decisioni che influenzano la loro assunzione, il loro accesso agli incarichi di lavoro e la relativa organizzazione, i loro guadagni, compresa la fissazione del prezzo dei singoli incarichi, la loro sicurezza e salute, il loro orario di lavoro, il loro accesso alla formazione, la loro promozione o suo equivalente, e la loro situazione contrattuale, compresa la limitazione, la sospensione o la chiusura del loro *account*.

fornito su richiesta di un destinatario del servizio; comporta, quale componente necessaria ed essenziale, l'organizzazione del lavoro svolto da individui a titolo oneroso, indipendentemente dal fatto che tale lavoro sia svolto *online* o in un determinato luogo; comporta l'uso di sistemi di monitoraggio automatizzati o di sistemi decisionali automatizzati (art. 2, co. 1, lett. a). Il dato testuale della norma consente pertanto di ricomprendere nel concetto in parola sia i casi di organizzazione del lavoro esclusivamente *online* mediante strumenti elettronici ('lavoro *online* mediante piattaforme digitali'), sia modalità ibride che combinano un processo di comunicazione *online* con una successiva attività nel mondo fisico ('lavoro *in loco* mediante piattaforme digitali'); di contro rimangono al di fuori della sfera regolativa della Direttiva le piattaforme che non prevedono una vera e propria organizzazione del lavoro, ma forniscono semplicemente i mezzi con cui i prestatori di servizi possono raggiungere l'utente finale[33].

Tali precisazioni sono funzionali ad una corretta individuazione dei soggetti destinatari delle tutele. Per quanto qui di stretto interesse, può infatti affermarsi che le previsioni attinenti alla gestione algoritmica dei rapporti di lavoro (Capi III e IV Dir.) siano applicabili a tutti i soggetti che svolgono un "lavoro mediante piattaforme digitali" sulla base di un rapporto di origine contrattuale, a prescindere dalla natura del contratto o dalla sua qualificazione da parte dei soggetti interessati (art. 2, co. 1, lett. c)[34]. L'utilizzo del termine 'mediante' vale ad estendere notevolmente l'ambito applicativo[35].

Fatte queste doverose premesse, e considerando che esula dalla presente trattazione l'indagine attorno alla determinazione della situazione occupazionale, si focalizza l'attenzione sui nodi critici della gestione algoritmica del lavoro, in relazione al trattamento dei dati personali dei lavoratori. Occorre infatti rammentare che le piattaforme in questione costituiscono nella sostanza infrastrutture digitali che agiscono come intermediario, connettendo in forma automatizzata la domanda di servizi con l'offerta di lavoro prestata da individui. Sono però soggetti tutt'altro che neutrali, in quanto, nel realizzare questo *match,* utilizzano

---

[33] Cfr. considerando (5), Direttiva 2024/2831/CE. Sul punto v. Donini, Smorto, *L'approvazione della Direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali: prima lettura*, in *LLI*, 2024, n. 1, p. 23 ss. Per un'applicazione critica della presunzione al lavoro domestico su piattaforma v., in *questo volume*, Papa.

[34] Riguardante un più ristretto gruppo di persone, è invece la definizione di "lavoratore delle piattaforme digitali": qualsiasi persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali e che ha, o si ritiene che abbia, un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia (v. Direttiva 2024/2831/CE, art. 2, co. 1, lett. d). Sul punto, Donini, Smorto, *L'approvazione della Direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali: prima lettura, cit.*, p. 26, i quali ricordano che, qualora l'organizzazione del lavoro non sia componente necessaria ed essenziale della piattaforma, rimane ferma l'applicabilità delle normative dell'Unione europea relative alle piattaforme *online*.

[35] Stando infatti alla definizione indicata dalla norma (art. 2, co. 1, lett. b), ci si riferisce al "lavoro organizzato tramite una piattaforma di lavoro digitale e svolto nell'Unione da un individuo sulla base di un rapporto contrattuale tra la piattaforma di lavoro digitale o un intermediario e l'individuo, indipendentemente dal fatto che esista un rapporto contrattuale tra l'individuo o un intermediario e il destinatario dei servizi".

(massivamente e pervasivamente) dati personali dei lavoratori, stabilendo finalità e mezzi del trattamento degli stessi, inclusi sistemi algoritmici di monitoraggio. Da ciò discende che esse agiscano in qualità di 'titolari del trattamento' (*Data controller*), con il conseguente assoggettamento del proprio operato *in primis* ai principi e regole del GDPR e, più nel dettaglio, ad una complessa trama di divieti e obblighi preordinati a minimizzare i rischi di pregiudizio per i diritti e le libertà fondamentali dei lavoratori che, dal trattamento dei dati personali, si riverberano sull'organizzazione del lavoro e assunzione di decisioni, ivi compresa l'attribuzione di incentivi o trattamenti sfavorevoli, interruzione del rapporto di lavoro, incidendo persino sul piano della reputazione digitale dei lavoratori stessi.

Il governo da parte di algoritmi delle prestazioni lavorative rese su piattaforma digitale implica il passaggio di svariate funzioni datoriali e poteri di controllo a meccanismi caratterizzati da integrale o parziale automazione. L'acuirsi delle opacità nei processi decisionali e degli squilibri sempre più frequentemente riconosciuti e spesso portati alla luce dalla giurisprudenza ha condotto alla formazione di strumenti di contrasto agli eterogenei rischi ingenerati per "condizioni di lavoro dignitose, salute e sicurezza sul lavoro, parità di trattamento e diritto alla riservatezza"[36]. Sul piano normativo, anteriormente alle definizioni puntuali adottate dalla Direttiva 2024/2831/CE, tanto la legislazione giuslavoristica, quanto il GDPR hanno preso in considerazione differenti aspetti legati al trattamento automatizzato dei dati personali e ne hanno definito i contorni, donde il successivo innesto dei precetti contenuti nella direttiva in parola e nella l. 23 settembre 2025, n. 132 (in materia di intelligenza artificiale), che possono sintetizzarsi in: regole di trasparenza, supervisione umana e riesame umano delle decisioni.

Di qui l'articolazione di divieti ed obblighi – talora rivolti agli Stati membri, talaltra direttamente alle piattaforme di lavoro digitali – che culmina in un rinnovato assetto del catalogo di diritti previsti in favore dei lavoratori delle piattaforme, affinché la sorveglianza attuata mediante la tecnologia non si traduca in decisione senza essere mitigata, corretta, chiarita dall'intervento umano. L'interprete necessita di una chiave di lettura antropocentrica dei sistemi di monitoraggio e di decisione utilizzati nella gestione algoritmica.

4. I sistemi di monitoraggio e decisione automatizzati nella fitta trama di diritti ed obblighi disegnata dalla Direttiva (UE) 2024/2831

Con specifico riguardo al monitoraggio, si parte da un duplice presupposto: il monitoraggio rientra nel potere del datore di lavoro di dirigere e controllare i dipendenti (*ex* art. 2086 c.c.); esso tuttavia può determinare svariati rischi legati prevalentemente alla circostanza che avvenga in modo occulto. Sotto altro aspetto non ogni forma di monitoraggio automatizzato sfocia in una decisione atta ad incidere 'significativamente' sulle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali e tuttavia può generare un controllo sproporzionato, violando

[36] Considerando (4), Direttiva 2024/2831/CE.

anche il principio di minimizzazione di cui all'art. 5 GDPR, e ledendo dignità, salute e libertà del lavoratore (*ex* artt. 1 e 31 Carta UE; art. 2087 c.c.)[37].

L'ordinamento deve pertanto farsi carico di bilanciarne contenuti e modalità in primo luogo attraverso regole di trasparenza e a prescindere dalla circostanza che il monitoraggio sia automatizzato.

In tal senso, già l'art. 4 St. lav. (così come riformato dal *Jobs Act*), oltre a stabilire le condizioni e le esigenze affinché il datore possa impiegare strumenti atti al controllo a distanza, impone al medesimo di fornire un'"adeguata informativa" (co. 3) sulle relative modalità d'uso e di effettuazione dei controlli, nel rispetto della normativa racchiusa nel Codice *privacy*. La norma pertanto mira a bilanciare il potere di controllo del datore di lavoro con la tutela della dignità e della *privacy* del dipendente, vietando nella sostanza controlli a distanza occulti, lesivi dei diritti fondamentali del lavoratore inconsapevole; e ciò laddove si tratti di monitoraggio a distanza senza ulteriori specificazioni.

Nel monitoraggio automatizzato, tuttavia, ai rischi legati alla sorveglianza pervasiva si aggiunge, altresì, la necessità di correzione dell'asimmetria di potere tra i protagonisti della relazione contrattuale in particolare nel bilanciare il controllo con la difficoltà o la impossibilità di comprensione delle logiche sottese al funzionamento degli algoritmi che raccolgono e analizzano dati in tempo reale, supervisionano e valutano l'esecuzione della prestazione lavorativa, senza intervento umano. Le decisioni adottate successivamente sulla scorta di tali operazioni automatizzate potrebbero dunque rivelarsi incomprensibili o non contestabili. Per tali ragioni, oltre che l'applicazione dei principi generali in tema di liceità, correttezza, trasparenza e minimizzazione (*ex* art. 5 GDPR) cui si ricollegano obblighi in termini *di privacy by design* e *by default*, sono state adottate regole *ad hoc* che obbligano i datori di lavoro a informare i lavoratori sull'utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio "integralmente" automatizzati che influenzano l'assunzione, la gestione o la cessazione del rapporto di lavoro (art. 1-*bis*, d.lgs. 26 maggio 1997, n. 152, introdotto dal c.d. Decreto Trasparenza, d.lgs. 27 giugno 2022, n. 104, in attuazione della Direttiva 2019/1152/CE)[38]. Gli obblighi di tra-

---

[37] Circostanza questa posta in luce anche dal recente categorico divieto sancito dalla Direttiva 2024/2831/CE di utilizzare sistemi di monitoraggio o decisionali automatizzati atti a porre indebitamente sotto pressione i lavoratori o mettere altrimenti a rischio la sicurezza e la salute fisica e mentale (art. 12, co. 3).

[38] Più nel dettaglio, il co. 1 della norma si riferisce ai sistemi "deputati a fornire indicazioni rilevanti ai fini della assunzione o del conferimento dell'incarico, della gestione o della cessazione del rapporto di lavoro, dell'assegnazione di compiti o mansioni nonché indicazioni incidenti sulla sorveglianza, la valutazione, le prestazioni e l'adempimento delle obbligazioni contrattuali dei lavoratori". Il controverso inserimento dell'avverbio "integralmente" (ad opera del d.l. 4 maggio 2023, n. 48) non sembra scalfire l'articolato sistema di regole immediatamente vincolanti sancito dal GDPR, in quanto un difetto in punto di trasparenza non consentirebbe l'utilizzo a fini decisionali o di profilazione dell'interessato, come emerge da una lettura combinata degli artt. 5, 12, 13, 15 e 22 GDPR. Su tale questione assai dibattuta, v. Tebano, *I diritti di informazione nel d.lgs. n. 104/2022. Un ponte oltre la trasparenza*, in *LDE*, 2024. Approfondimenti sulla portata della norma in Donini, *Informazione sui sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati: poteri datoriali e assetti organizzativi*, in *DLM*, 2023, n. 1, p. 85 ss.

sparenza sanciti concernono pertanto strumenti di monitoraggio atti ad emettere valutazioni che possono influenzare lo svolgimento del rapporto di lavoro, distinguendosi in tal senso da strumenti con funzioni prevalentemente amministrative, come la mera registrazione delle presenze[39].

D'altro canto, come anticipato, non ogni sistema automatizzato di monitoraggio conduce all'assunzione di una decisione e ciò nondimeno necessita di essere configurato e utilizzato nel rispetto dei principi e regole che da ultimo la Direttiva 2024/2831/CE dispone, partendo dalla necessità di fornirne una nozione univoca di sistemi automatizzati di monitoraggio e di decisione.

I sistemi in analisi sono utilizzati, rispettivamente, "per effettuare o sostenere il monitoraggio, la supervisione o la valutazione dell'esecuzione del lavoro delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali", e "per prendere o sostenere, con mezzi elettronici, decisioni che incidono significativamente" su tali persone (art. 2, co. 1, lett. h e i)[40]. Con specifico riguardo alla 'gestione algoritmica' disciplinata al Capo III, il campo di applicazione della direttiva in analisi ricomprende dunque, non soltanto i sistemi integralmente automatizzati, ma anche i sistemi che le piattaforme utilizzano per 'sostenere' il monitoraggio, la valutazione del lavoro o le decisioni stesse che incidono 'in qualche modo' sulle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali (art. 7, co. 3), con ciò enfatizzando la necessità di una lettura non formale delle regole, atta dunque ad intercettare ogni forma di impatto dell'automazione nella gestione ed esecuzione della prestazione lavorativa[41].

Si snoda così un complesso apparato di strumenti che, ampliando il quadro normativo GDPR e domestico, intercetta altresì pratiche disciplinate dal coevo *AI ACT* che presentano un rischio considerato 'inaccettabile' in ragione del contrasto con i valori fondamentali espressi dall'Unione[42]. Talune di queste pratiche

---

[39] Sul punto v. circ. min. lav. 20 settembre 2022, n. 19.

[40] Nel dettaglio, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. h) e i), Direttiva 2024/2831/CE sono definiti: "sistemi di monitoraggio automatizzati" i sistemi utilizzati per effettuare, o che sostengono, il monitoraggio, la supervisione o la valutazione, tramite strumenti elettronici, dell'esecuzione del lavoro delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali o delle attività svolte nell'ambiente di lavoro, anche raccogliendo dati personali; "sistemi decisionali automatizzati" i sistemi utilizzati per prendere o sostenere, tramite strumenti elettronici, decisioni che incidono significativamente sulle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, comprese le condizioni di lavoro dei lavoratori delle piattaforme digitali, in particolare decisioni che influenzano la loro assunzione, il loro accesso agli incarichi di lavoro e la relativa organizzazione, i loro guadagni, compresa la fissazione del prezzo dei singoli incarichi, la loro sicurezza e salute, il loro orario di lavoro, il loro accesso alla formazione, la loro promozione o suo equivalente, e la loro situazione contrattuale, compresa la limitazione, la sospensione o la chiusura del loro *account*.

[41] Si pensi, alla disattivazione automatica dell'*account*, quale forma sostanziale di licenziamento del lavoratore.

[42] Nell'impostazione dell'*IA Act*, ove le limitazioni all'uso di sistemi di *AI* sono differenziate in base alla classificazione del rischio (inaccettabile, alto, accettabile, minimo), sono considerati a rischio inaccettabile sistemi *AI* che condizionano il comportamento umano tramite manipolazione e l'inganno, sfruttano le vulnerabilità degli individui, realizzano forme di sorveglianza, di categorizzazione o di conferimento di un punteggio sociale. Sono inoltre proibite pratiche di sorveglianza invasive, tra le quali la creazione indiscriminata di banche dati biometriche, il riconoscimento delle

necessitano di una aprioristica limitazione che opportunamente viene espressa da parte della Direttiva sotto forma di esplicito divieto a carico delle piattaforme di trattamento di un ampio novero di dati personali (dallo stato emotivo o psicologico, alle conversazioni private, in funzione della previsione dell'esercizio di diritti fondamentali ovvero con lo scopo di desumere dati particolari quali l'origine razziale o etnica, lo *status* di migrante, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, la disabilità, lo stato di salute, ecc.). Alla stessa stregua il divieto si estende al trattamento di dati biometrici a fini di identificazione, ossia allo scopo di stabilire l'identità di una persona confrontando i suoi dati biometrici con i dati biometrici di vari individui memorizzati in una banca dati (identificazione 'uno a molti'). Questo non implica l'assoluta impossibilità di effettuare verifiche biometriche, nella misura in cui esse avvengano mediante il confronto con i dati biometrici precedentemente forniti dalla stessa persona (verifica o autenticazione 'uno a uno').

Anche in questo caso un approccio pragmatico del legislatore unionale ha posto in rilievo la necessità che l'apparato di limitazioni previsto si applichi, da un punto di vista temporale, sin dall'inizio della procedura di assunzione o selezione; ovvero che, sotto altro aspetto, tenga presente i momenti nei quali il lavoratore in realtà non sta svolgendo (o non si sta proponendo di svolgere) la prestazione lavorativa. In questo ultimo tassello si può cogliere ancora più chiaramente la potenziale intrusività dei sistemi automatizzati in questione nelle vite perennemente connesse (*Onlife*) delle persone fisiche.

A margine dei menzionati divieti in materia di protezione dei dati personali, imprescindibili per arginare le derive della sorveglianza sistematica già emerse sul piano applicativo, il legislatore ha inteso perseguire l'obiettivo di responsabilizzazione delle piattaforme attraverso eterogenei strumenti di carattere preventivo e regolatorio, ma soprattutto integrando il catalogo dei diritti delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali.

Con riguardo alla prima categoria, devono menzionarsi la valutazione di impatto sulla protezione dei dati e gli obblighi di trasparenza e supervisione umana dei sistemi automatizzati (v. *infra* § 4.1); sul piano dei diritti, particolare rilievo deve essere assegnato al diritto di ottenere da parte della piattaforma una spiegazione per qualsiasi decisione presa o sostenuta da un sistema automatizzato (su cui v. *infra* § 4.3).

4.1. **La valutazione di impatto sui diritti fondamentali**

L'utilizzo di strumenti di *management* algoritmico comporta, come visto, un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche derivante da eterogenee attività: dal monitoraggio sistematico e su larga scala (es. mediante continuo tracciamento GPS), alla profilazione automatizzata (donde valutazione delle performance, assegnazione dei compiti e calcolo algoritmico dei punteggi di repu-

---

emozioni al lavoro e l'identificazione biometrica da remoto in tempo reale in spazi pubblici. Per i sistemi ad alto rischio, si v. *infra* § 4.3.

tazione), sino alle decisioni automatizzate con effetti giuridici (es. sospensioni, penalizzazioni economiche), ivi compreso il trattamento di categorie particolari di dati.

Ciò implica l'assoggettamento delle piattaforme (in quanto titolari del trattamento) all'obbligo di DPIA (*Data Protection Impact Assessment)*, *ex* art. 35 GDPR. La necessità di una valutazione di impatto prodromica rispetto al trattamento mediante sistemi automatizzati consente – valutando la necessità e proporzionalità dei trattamenti in relazione alle finalità previste – di minimizzare i rischi derivanti dalle attività e induce in via preliminare il titolare ad indicare misure atte ad affrontare i rischi includendo le garanzie, le misure di sicurezza e i meccanismi per garantire la protezione dei dati personali, nonché dimostrare la conformità al GDPR[43]. Su questo fronte già dettagliatamente normato dall'art. 35 GDPR, la direttiva interviene rendendo obbligatorio (*ex* art. 8) il parere delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali e dei loro rappresentanti ed imponendo altresì l'obbligo a carico delle piattaforme di fornire la valutazione in questione ai rappresentanti dei lavoratori.

L'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale pone tuttavia sfide sempre più complesse che richiedono un approccio dinamico che orienti l'operato della piattaforma nell'intero ciclo di vita del sistema di IA. Per tale ragione, in funzione complementare rispetto alla citata DPIA si pone il differente strumento valutativo costituito dalla FRIA (*Fundamental Rights Impact Assessment*) resa obbligatoria dall'*AI Act* (art. 29) per le imprese che sviluppano, distribuiscono o utilizzano sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio. Quest'ultima, rivolta ad un diverso destinatario (c.d. *Deploying entity*), è preordinata *in primis* ad identificare e valutare i potenziali impatti negativi che l'uso dell'*AI* possa determinare su un ampio novero di diritti fondamentali (fra i quali spiccano il diritto alla non discriminazione, la libertà di espressione ed associazione, l'accesso al lavoro, il diritto ad una tutela giuridica effettiva). Sulla scorta di tale valutazione si prescelgono gli strumenti più idonei a mitigare i rischi individuati (quali, ad es., una revisione dei *dataset* allo scopo di evitare *bias* e distorsioni, controlli umani nei processi decisionali automatizzati, limitazioni d'uso dei sistemi IA in determinati contesti, *audit* continui sul funzionamento dell'algoritmo, meccanismi di reclamo e trasparenza per gli utenti). L'adeguamento costante delle misure dovrebbe essere funzionale a scongiurare una lettura solo formalistica della normativa in parola, tesa all'integrazione e non sovrapposizione fra i due strumenti, soprattutto tenendo conto che la normativa sull'IA si riferisce esclusivamente ai sistemi ad alto rischio e dunque alla circostanza che esso determini (*ex* art. 6, par. 3, *AI Act*) un rischio 'significativo' alla salute e sicurezza e ai diritti fondamentali[44].

---

[43] Con specifico riguardo all'utilizzo della DPIA per minimizzare i rischi di discriminazione, si leggano le considerazioni di Gaudio, *Le discriminazioni algoritmiche*, in *LDE*, 2024, p. 16 ss.

[44] Per uno sguardo più generale sulle dinamiche di interazione fra i due plessi normativi (GDPR e *AI ACT*) nella valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali, v. Treu, *Il controllo umano delle tecnologie: regole e procedure, WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2025, n. 492, p. 1 ss.

4.2. **Uso di sistemi di monitoraggio e decisionali automatizzati e trasparenza**

Snodo fondamentale nella gestione algoritmica delle piattaforme di lavoro è rappresentato dalla trasparenza, intesa, nell'impianto della Direttiva 2024/2831/CE quale complesso coacervo di obblighi informativi a carico delle piattaforme e di correlativi diritti in favore dei lavoratori atti ad attenuare la profonda opacità che può caratterizzare i sistemi automatizzati. Come anticipato, l'approdo normativo oggi rappresentato dall'art. 9, Direttiva 2024/2831/CE costituirà nell'applicazione domestica tassello integrativo della disciplina contenuta al citato art. 1-*bis* del Decreto trasparenza (normativa quest'ultima espressamente richiamata anche dalla l. n. 132/2025, in tema di intelligenza artificiale); l'intero impianto si innesta evidentemente sulla trama dei principi e regole applicative in materia di trasparenza disegnata dal GDPR (in particolare agli artt. 5, 12, 13)[45].

La norma di cui all'art. 9, Direttiva 2024/2831/CE si rivolge agli Stati membri, affinché impongano alle piattaforme in analisi di fornire specifiche informazioni in merito all'uso di sistemi di monitoraggio e decisionali automatizzati; obbligo che, con norma atta a conferire maggiore effettività, si estende a tutte le categorie di decisioni prese o sostenute da sistemi automatizzati che incidano in qualsiasi modo sui lavoratori in questione (art. 9, co. 1, lett. c)[46]. La profondità e la portata delle informazioni è differente a seconda del tipo di destinatario (lavoratori, rappresentanti, autorità competenti), evidenziandosi così la natura relazionale e poliedrica della trasparenza, nonché il carattere di comprensibilità delle informazioni[47].

Sul piano contenutistico, rinviando al testo della norma per un'analisi più dettagliata, il legislatore opera una distinzione in merito alle informazioni da fornire a seconda che si tratti di sistema automatizzato di monitoraggio o decisionale. Per i primi l'obbligo informativo verte, nella sostanza, sulle categorie di azioni monitorate, supervisionate e valutate, sugli obiettivi e modalità con le quali il sistema opera. Incorpora altresì un aspetto particolarmente rilevante nella protezione dei dati personali ossia l'esplicitazione dei destinatari o le categorie di destinatari ai quali sono trasmessi i dati trattati dai sistemi in parola (art. 9, co. 1, lett. a, vi). Quanto ai sistemi decisionali invece l'informazione concerne fondamentalmente le categorie di decisioni e di dati, nonché i principali parametri di cui tali sistemi

---

[45] Di particolare rilievo è in proposito l'art. 13, co. 1, lett. f) che sancisce l'obbligo a carico del titolare del trattamento dei dati di fornire all'interessato l'informazione in merito all'esistenza di un processo decisionale automatizzato, compresa la profilazione di cui all'art. 22, par. 1 e 4, e, almeno in tali casi, informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato.

[46] Tali informazioni sono fornite mediante documento scritto (anche per via elettronica) con le consuete caratteristiche di trasparenza, intelligibilità, facile accessibilità tipiche del GDPR a diverse categorie di soggetti: le persone che svolgono un lavoro presso piattaforme, i loro rappresentanti, le autorità competenti, in questo caso su richiesta.

[47] Cangemi, *Trasparenza nel rapporto e trasparenza dei mercati del lavoro nell'orizzonte della sostenibilità e della inclusione lavorativa*, *cit.*, p. 940.

tengono conto, ma quale aspetto di particolare rilievo deve sottolinearsi il riferimento ai motivi alla base di decisioni particolarmente gravose per il lavoratore[48].

Inserito nella cornice della trasparenza è infine il rafforzamento del diritto alla portabilità che la direttiva prevede (*ex* art. 9, co. 6), con lo scopo di garantire maggiore effettività alla libertà di scelta e potere di negoziazione da parte del lavoratore. Esso, infatti, è già garantito dall'art. 20 GDPR con riguardo ai dati personali che l'interessato ha fornito al titolare del trattamento, si estende anche al diritto di ricevere (sempre senza impedimenti e in un formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico) i dati personali generati attraverso l'esecuzione del lavoro nel contesto dei sistemi automatizzati di monitoraggio o decisionali, ivi comprese valutazioni e recensioni (senza pregiudicare i diritti del destinatario del servizio, ai sensi del GDPR)[49]. Il diritto in questione, peraltro, è configurato in modo da garantire, non soltanto la ricezione da parte dell'interessato (lavoratore) dei dati in questione, ma anche la diretta trasmissione da parte della piattaforma direttamente a terzi, ove richiesto; e nel contempo sembrano superate talune limitazioni ravvisabili nell'art. 20 GDPR, ove l'esercizio del diritto è ancorato a specifiche condizioni di liceità del trattamento, nonché alla fattibilità tecnica della trasmissione. La possibilità per il lavoratore di ricevere (o far trasmettere) agevolmente un set ampliato di dati che lo riguardano è peraltro rafforzata dalla gratuità con la quale la piattaforma fornisce gli strumenti atti ad agevolare l'effettivo esercizio del diritto in parola. Nel trasferire da una piattaforma all'altra lo storico delle proprie prestazioni, le valutazioni ricevute dagli utenti e le recensioni (il c.d. *curriculum* digitale), il lavoratore consegue l'obiettivo di ridurre la dipendenza da una singola gestione algoritmica, favorendo una maggiore concorrenza tra piattaforme e migliori condizioni di lavoro.

4.3. Il ruolo dell'intervento umano nella supervisione e nel riesame delle decisioni automatizzate fra *AI Act* e Direttiva (UE) 2024/2831

Momento nevralgico del *management* algoritmico è rappresentato dalla circostanza che una decisione che incida significativamente sulle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali possa essere assunta o anche sostenuta da un sistema automatizzato[50]. La stessa, come già evidenziato, potrebbe infatti ingenerare un impatto negativo nella sfera giuridica personale e patrimoniale del lavoratore digitale, rientrando *in primis* nella fattispecie delineata dall'art. 22 del GDPR che prevede, in favore dell'interessato, il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici o incida significativamente sulla persona, salvo che non si rientri in una delle deroghe previste dalla

---

[48] Nel dettaglio; "i motivi alla base delle decisioni di limitare, sospendere o chiudere l'account della persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali o di non retribuire il lavoro svolto dalla stessa, nonché delle decisioni in merito alla sua situazione contrattuale o di qualsiasi decisione con effetto equivalente o pregiudizievole" (art. 9, co. 1, lett. b), iv).

[49] V. anche considerando (45), Direttiva 2024/2831/CE.

[50] Nei termini analiticamente richiamati dall'art. 2, co. 1, lett. i), Direttiva 2024/2831/CE.

norma stessa[51]. In proposito giova evidenziarsi che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, un sistema può dirsi automatizzato (per gli effetti di cui all'art. 22 GDPR) anche se sussiste una scissione tra l'esito del trattamento automatizzato, ivi inclusa la profilazione, e la decisione finale che viene assunta sulla base dell'esito di questo trattamento automatizzato, purché la decisione sia "condizionata in modo decisivo" da detto esito[52].

Sul solco tracciato dal GDPR, sia l'*AI Act* sia la Direttiva 2024/2831/CE aggiungono importanti tasselli nel disciplinare strumenti atti a rafforzare la garanzia di intervento umano, anche se sorprendentemente quest'ultima non opera espressi richiami alle norme di governo dell'intelligenza artificiale. Deve infatti considerarsi la concreta eventualità che il sistema automatizzato di cui è dotata la piattaforma digitale costituisca un sistema d'intelligenza artificiale ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. a) dell'*AI Act*[53]. In tal caso è prospettabile che l'intelligenza artificiale regoli la gestione del rapporto di lavoro, assumendo anche decisioni, sicché l'*AI Act* qualifica tra i sistemi di IA "ad alto rischio" quelli destinati a essere utilizzati per l'assunzione o la selezione del personale, nonché destinati a essere utilizzati per adottare decisioni riguardanti le condizioni dei rapporti di lavoro, la promozione o cessazione dei rapporti contrattuali di lavoro, per assegnare compiti sulla base del comportamento individuale o dei tratti e delle caratteristiche personali o per monitorare e valutare le prestazioni e il comportamento delle persone nell'ambito di tali rapporti di lavoro[54]. Ciò implica l'assunzione della qualifica di *Deployer* da parte della piattaforma e, in particolare, l'assoggettamento agli obblighi contenuti all'art. 26 *AI Act*, con riguardo a tali categorie di sistemi. Fra questi spiccano, ai fini qui di interesse, la necessità che il *Deployer* affidi la sorveglianza umana a persone fisiche che dispongono della competenza, della formazione e dell'autorità necessarie nonché del sostegno necessario; le regole atte ad implementare una supervisione umana effettiva, il controllo dei dati di *input*, il monitoraggio del funzionamento e preventiva informazione dei lavoratori coinvolti. Tutto ciò presupponendo che la 'sorveglianza umana' operi già a monte, in fase di progettazione dei sistemi di IA, al fine di prevenire o ridurre al minimo i rischi per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali. Nella sostanza l'obiettivo è perseguito attraverso la possibilità di intervento costante nel funzionamento del sistema per il supervisore umano, mantenendo un controllo effettivo sul sistema.

---

[51] Secondo il par. 2, ossia allorché la decisione: a) sia necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento; b) sia autorizzata dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento, che precisa altresì misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato; c) si basi sul consenso esplicito dell'interessato.

[52] CGUE, 7 dicembre 2023, causa C-634/21, *OQ* c. *Land Hessen, con l'intervento di SCHUFA Holding AG*, in *NGCC.*, 2024, n. 2, p. 410.

[53] Quale "un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili (…) e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'*input* che riceve come generare *output* quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali".

[54] V. nel dettaglio, l'all. III, pt. 4) dell'*AI Act*, in tema di occupazione, gestione dei lavoratori e accesso al lavoro autonomo.

La cornice regolatoria disegnata per sistemi di IA 'ad alto rischio' (inclusi quelli usati per l'occupazione e la gestione dei lavoratori) reca dunque obblighi generali di *human oversight* che la Direttiva 2024/2831/CE declina in termini di ulteriori e specifici obblighi (analiticamente dettati all'art. 10). La direttiva affronta l'esigenza in questione con strumenti eterogenei di carattere prevalentemente preventivo (si pensi alla valutazione periodica di impatto delle decisioni) ed atti altresì a consentire un intervento effettivo ove emerga un elevato rischio di discriminazione sul lavoro nell'utilizzo dei sistemi automatizzati e ciò implichi l'adozione di specifiche misure (compresa la modifica o cessazione del sistema). Si enfatizza il ruolo delle persone preposte alla supervisione che, oltre ad essere adeguatamente formate, competenti e dotate dell'autorità necessaria per sospendere o ribaltare le decisioni algoritmiche, devono altresì ricevere garanzia di protezione contro il licenziamento o contro l'adozione di misure disciplinari e altri trattamenti sfavorevoli per aver esercitato le loro funzioni.

La centralità dell'intervento umano nell'adozione delle decisioni, non soltanto *ad adiuvandum*, ma in termini di obbligo è invece assicurata in ipotesi particolarmente lesive – atte a limitare, sospendere o risolvere il rapporto contrattuale o chiudere l'account di una persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali – ma anche qualsiasi altra decisione di pregiudizio equivalente (art. 10, co. 5, Direttiva). Regola quest'ultima, la cui operatività è rafforzata dal raccordo con le analitiche previsioni in tema di riesame umano delle decisioni (*ex* art. 11 Direttiva), ove il contrasto all'intrinseca opacità dei processi decisionali algoritmici passa attraverso l'enucleazione di specifici diritti in favore del lavoratore cui corrispondono alternativamente obblighi a carico degli Stati membri ovvero direttamente delle piattaforme.

Seppur con un certo grado di vischiosità, la norma infatti configura due ordini di diritti in favore del lavoratore: il primo consistente nel diritto di "ottenere, senza indebito ritardo" da parte della piattaforma una spiegazione (in forma orale o scritta, ma in ogni caso con i caratteri della trasparenza ed intelligibilità) in ordine a qualsiasi decisione adottata o sostenuta da un sistema automatizzato[55]; il secondo nel diritto di chiedere di "riesaminare le decisioni" in questione[56]. La spiegazione *de qua* diviene "motivazione scritta" allorché si rientri in una delle ipotesi particolarmente gravose (quali sospendere o chiudere l'*account* del lavoratore, ovvero non retribuire il lavoro prestato), ma anche laddove riguardi la situazione contrattuale ovvero incida su aspetti essenziali del rapporto di lavoro o di

---

[55] In tale caso la norma prevede l'ulteriore obbligo in capo agli Stati membri di provvedere affinché i lavoratori abbiano la possibilità di rivolgersi a una persona di contatto all'uopo designata (ed opportunamente formata) per discutere e chiarire i fatti, le circostanze e i motivi di tale decisione.

[56] In questo caso entrano in gioco anche i rappresentanti delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforma; per una disamina del loro ruolo di v. Delfino, *Lavoro mediante piattaforme digitali, dialogo sociale europeo e partecipazione sindacale*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 25, p. 174. Per un'analisi delle problematiche relative all'autotutela collettiva, Di Noia, *Lavoro tramite piattaforma e contropotere sindacale nell'ordinamento multilivello*, in Biasi (a cura di) *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 527 ss.

altro rapporto contrattuale. In dottrina si enfatizza la circostanza che l'eventuale rifiuto di fornire la giustificazione richiesta o la presentazione di una giustificazione inadeguata non possa essere priva di conseguenze. Nello specifico, se non si ritiene di concludere per l'invalidità della decisione non adeguatamente giustificata, l'alternativa è di ritenere che la mancanza di tale giustificazione determini la inversione dell'onere della prova, ponendo a carico dell'impresa piattaforma l'onere di fornire motivi non discriminatori della decisione[57].

Rispetto alla richiesta di riesame, la norma in prima battuta procedimentalizza le modalità di reazione da parte della piattaforma in termini: temporali (senza indebito ritardo e in ogni caso entro due settimane dal ricevimento della richiesta), contenutistici (risposta sufficientemente precisa e adeguatamente motivata), nonché formali (mediante documento scritto, anche in forma elettronica) (co. 2). In seconda battuta disciplina le conseguenze dell'accertamento di un'eventuale violazione, sancendo, a carico della piattaforma, l'obbligo di rettifica della decisione ovvero di adeguato risarcimento del danno, laddove la prima via non sia percorribile (co. 3).

L'aspetto più incisivo, in linea con l'approccio preventivo GDPR e con l'assetto delineato dall'*IA Act*, risiede tuttavia nell'inciso finale (del co. 3) ove si sancisce l'obbligo della piattaforma di adottare le misure necessarie, ivi compresa (se del caso) la modifica del sistema decisionale automatizzato ovvero la cessazione del suo utilizzo, al fine di evitare tali decisioni in futuro. In altri termini la regola traduce in termini giuridici la necessità di miglioramento costante dei sistemi decisionali automatizzati.

L'adozione di misure idonee ad assicurare la trasparenza e la correttezza della decisione si declina verosimilmente soprattutto in fase di addestramento degli algoritmi con lo scopo di ridurre se non annullare il rischio di decisioni discriminatorie, frutto di "cecità dell'algoritmo" ed adottate sulla scorta di precedenti errori o *bias*, ipotizzando altresì, quale *extrema ratio*, la cessazione dei sistemi in questione[58].

---

[57] Treu, *Il controllo umano delle tecnologie: regole e procedure*, *cit*., p. 32.

[58] L'espressione richiama le parole utilizzate dai giudici nella pronuncia di illegittimità espressa dal Tribunale di Bologna nel 2020 relativamente all'algoritmo (*Frank*) utilizzato da una piattaforma di *Food delivery* per l'attribuzione di punteggi reputazionali ai *riders*, finalizzati a stabilire l'ordine di accesso ai successivi ordini di prenotazione. (Trib. Bologna, ord. 31 dicembre 2020, caso *Deliveroo* s.p.a.). Il provvedimento, limitatamente agli specifici aspetti qui di interesse, evidenzia gli effetti pregiudizievoli derivanti dall'utilizzo di un software che, non essendo a monte addestrato con parametri adeguati, giungeva alla equiparazione delle assenze da lavoro per motivi futili e ingiustificati con le assenze dettate da ragioni di salute ovvero astensioni per adesione ad uno sciopero. L'algoritmo pertanto, indirettamente, ostacolava l'esercizio di diritti fondamentali della persona e conduceva ad una discriminazione, riducendo significativamente le future occasioni di accesso al lavoro. Testa, *La discriminazione degli algoritmi: il caso* Deliveroo, Trib. Bologna, *cit*., in *Jus in itinere*, 26 gennaio 2021.

5. **Sfide e prospettive *de iure condendo***

Il percorso intrapreso con la *Digital Platform work Directive* – corroborato dal coevo *AI Act* e oggi dai recenti approdi della normativa italiana in materia di intelligenza artificiale[59] – rappresenta un primo essenziale punto di svolta nella tutela delle persone assoggettate alla gestione algoritmica del lavoro, indicando un modello che potrebbe essere esteso anche ad altre categorie di lavoratori. Sebbene infatti l'impianto GDPR abbia fornito per quasi un decennio principi e strumenti essenziali per la strutturazione di obblighi in termini di trasparenza e trattamento dei dati personali, ivi compreso il diritto degli interessati a non essere sottoposti a processi decisionali interamente automatizzati, si è rivelato sin troppo agevole per le piattaforme di lavoro eludere la normativa vigente, attraverso forme sempre più sofisticate di illecito trattamento dei dati personali da cui sovente sono anche scaturite decisioni pregiudizievoli, negando alla controparte il diritto alla spiegabilità degli algoritmi[60]. Ne costituiscono sintesi emblematica le plurime e contestuali violazioni perpetrate dalla società *Foodinho* proprio a pochi giorni dalla pubblicazione della direttiva *de qua* e rammentando che la società in questione era stata già sanzionata in precedenza. La complessa istruttoria avviata d'ufficio dall'Autorità garante ha reso evidente le molteplici vie che perpetuano, attraverso una gestione algoritmica in spregio ai diritti e alle libertà fondamentali, quella situazione di forte disparità contrattuale fra le piattaforme di lavoro e le persone che ivi prestano la propria attività lavorativa: dal monitoraggio costante ai lavoratori (anche mediante geolocalizzazione), al trattamento illecito dei loro dati biometrici (culminato con la trasmissione dei dati a società terze), alla disattivazione degli *account* (senza adeguata preliminare informativa), sino all'assenza di misure atte a garantire l'intervento umano rispetto a decisioni completamente automatizzate, ivi compresi meccanismi di contestazione delle stesse[61].

---

[59] A margine dei principi di ordine generale la legge n. 132/2025 in tema di intelligenza artificiale contiene, all'art. 11, "Disposizioni sull'uso dell'intelligenza artificiale in materia di lavoro", ove, oltre ad individuare le finalità di impiego dell'IA, si ribadisce che "(…) l'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo deve essere sicuro, affidabile, trasparente e non può svolgersi in contrasto con la dignità umana né violare la riservatezza dei dati personali". Da ciò discende, come già *supra* ricordato, l'obbligo del datore di informare i lavoratori circa l'utilizzo di un sistema di IA, nonché la circostanza che l'IA, nell'organizzazione e nella gestione del rapporto di lavoro garantisce l'osservanza dei diritti inviolabili del lavoratore senza discriminazioni.

[60] Il tema (qui non indagabile) si innesta anche sul complesso bilanciamento tra diritto alla conoscibilità dell'algoritmo e tutela del segreto commerciale. In dottrina si evidenzia che la conoscibilità e trasparenza degli algoritmi (e della logica che li guida) è generalmente considerata funzionale al perseguimento di quegli obiettivi di *accountability* e di *trustworthiness,* che sono ritenuti indispensabili ad evitare forme di reazione avversa alla diffusione delle suddette tecnologie e di contrasto alle politiche volte a favorirle e a sostenerne finanziariamente lo sviluppo, Sul punto si legga Pugliese, Scognamiglio, *Decisioni d'impresa interamente automatizzate: esiste un diritto alla trasparenza degli algoritmi?*, in *Orizzontideldirittocommerciale.it*, 2024, n. 2.

[61] L'istruttoria in parola, avviata a seguito della disattivazione dell'*account* di un fattorino (deceduto a causa di un incidente occorso durante una consegna), si è conclusa con provv. dell'Autorità Garante *Privacy* 13 novembre 2024, n. 675. Per una sintesi delle numerose questioni ivi emerse, Maraga, Marciano, *Trattamento illecito dei dati personali dei ciclofattorini (*rider*) ai sensi del GDPR per violazioni relative alla gestione automatizzata dei lavoratori*, in *PM*, 2024, n. 4, p. 1153.

L'esigenza di apprestare un quadro normativo europeo che imponga nuovi vincoli specificamente tarati sul contrasto alle insidie della gestione algoritmica nel lavoro si è dunque appalesata come indifferibile, ma non per questo rappresenta un punto definitivo di approdo nel rafforzamento complessivo delle garanzie in particolare sotto lo sfaccettato profilo della trasparenza del rapporto di lavoro. Lo stesso Parlamento europeo lamenta la permanenza di lacune in materia di protezione, diritti e condizioni di lavoro dei lavoratori nell'ambito della gestione algoritmica e l'uso dell'IA sul luogo di lavoro (compresi il rispetto dei dati personali e della vita privata, l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare e il diritto alla disconnessione), evidenziando in particolare che le disposizioni della Direttiva 2024/2831/CE sulla gestione algoritmica (in particolare il diritto dei lavoratori alla trasparenza, al riesame umano, all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, così come alla SSL) si applicano esclusivamente alle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, lasciando meno tutelati gli altri lavoratori che sono sempre più soggetti alla gestione algoritmica[62].

Sul piano pratico l'implementazione della normativa in parola non è esente da difficoltà operative. Basti pensare all'obbligo di valutazione di impatto periodica *ex* art. 10, Direttiva 2024/2831/CE, che, implicando la formazione di personale adeguato, potrebbe risultare eccessivamente onerosa per le piattaforme di dimensioni medio-piccole, favorendo indirettamente quelle di maggiori dimensioni[63].

Sotto altro profilo, occorre verificare come il legislatore domestico intenderà adattare le regole racchiuse nella direttiva all'ordinamento interno[64]. Un esempio è certamente rappresentato dalla citata norma dell'art. 1-*bis* del Decreto trasparenza, che dovrà essere adeguato in relazione all'obbligo di fornire informazioni alle persone che partecipano ad una procedura di assunzione o di selezione (art. 9, co. 5), spiegando le modalità di funzionamento, le metriche utilizzate per valutare le prestazioni e le conseguenze delle decisioni (es. sospensione dell'*account*). Dovrà essere altresì radicalmente innovato lo strumentario posto alla base della gestione algoritmica del lavoro, a partire dai divieti e dalle specifiche limitazioni al trattamento di categorie particolari di dati (ovvero di dati che non siano raccolti durante lo svolgimento dell'attività lavorativa), sino alla posizione di obblighi di supervisione dei sistemi di monitoraggio e decisionali, nonché soprattutto all'af-

---

[62] Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2025, recante raccomandazioni alla Commissione sulla digitalizzazione, l'intelligenza artificiale e la gestione algoritmica sul luogo di lavoro – plasmare il futuro del lavoro, punto 17.

[63] Caterina, *Co-regolazione e gestione algoritmica del lavoro nella cosiddetta* Gig economy, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2024, n. 1, p. 499.

[64] L'attuazione della Direttiva 2024/2831/CE sul lavoro tramite piattaforme digitali in Italia è in corso, attraverso la legge di delegazione europea 2024 (l. 13 giugno 2025, n. 91). La stessa sarà portata a termine mediante la modifica di numerosi atti normativi (*in primis* al Capo V-*bis*, d.lgs. n. 81/2015) che disciplinano le diverse problematiche affrontate dalla direttiva, partendo naturalmente dall'importante previsione di una presunzione di subordinazione e dalle relative procedure di verifica della situazione occupazionale dei lavoratori, sino all'adattamento delle tutele lavorative e previdenziali, nonché l'estensione delle misure di sicurezza (*ex* d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81).

fermazione di un diritto al riesame umano delle decisioni[65]. La stessa previsione di diritti digitali specifici, quali il diritto alla spiegabilità dell'algoritmo e al riesame della decisione richiederanno la predisposizione di modalità operative che consentano alla persona esposta al sistema decisionale automatizzato, la comprensibilità concreta della decisione assunta funzionale ad assicurare il "diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo"[66].

[65] Da ultimo, si v. le linee guida per l'implementazione dell'Intelligenza Artificiale nel mondo del lavoro adottate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (d.m. 17 dicembre 2025, n. 180). Esso rappresenta uno strumento destinato a promuovere l'impiego consapevole, responsabile e antropocentrico dell'IA, in ambito lavorativo, in linea con l'*AI Act* europeo e la legge nazionale n. 132/2025, offrendo indicazioni di orientamento per imprese che adottano sistemi basati su intelligenza artificiale nei processi organizzativi e nella gestione del personale.

[66] Si veda in proposito l'orientamento espresso dalla giurisprudenza europea Cfr. CGUE 21 giugno 2022, causa C 817/19, *Ligue des droits humains ASBL* c. *Conseil des ministres*, in *Diritto e politica dei trasporti*, 2022, I, punto 195; v. anche le Conclusioni dell'avvocato generale del 12 settembre 2024, causa C 203/22, *CK and Dun & Bradstreet Austria GmbH, Magistrat der Stadt Wien*, punto 76, con specifico riguardo alla 'intelligibilità' delle informazioni ricevute, strumentale al controllo della veridicità e dell'esattezza delle informazioni su cui si basa la decisione automatizzata.

Dallo sfruttamento nei campi al lavoro digitale: continuità, trasformazioni e risposte giurisprudenziali al caporalato nell'era delle piattaforme

Claudia Faleri

Sommario: 1. Premessa. – 2. Lo sfruttamento del lavoro in agricoltura come paradigma strutturale e contesto di nuove vulnerabilità. – 3. Appalto di manodopera e filiere produttive: il nodo dello sfruttamento del lavoro. – 4. Le nuove forme di manifestazione dello sfruttamento lavorativo nella *gig economy*: oltre la tipicità del concetto di sfruttamento. – 5. Sfruttamento del lavoro intellettuale e limiti della tipizzazione giurisprudenziale. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Lo sfruttamento del lavoro rappresenta una delle manifestazioni più complesse e persistenti delle trasformazioni del capitalismo contemporaneo[1]. Non si tratta, dunque, di un fenomeno residuale o circoscritto a specifici contesti settoriali, di portata più o meno marginale, ma piuttosto si configura oggi come una realtà diffusa e strutturale, strettamente connessa ai profondi mutamenti economici, sociali e tecnologici che interessano il mondo del lavoro di questi ultimi decenni. Come evidenziato dall'ILO nel Rapporto sulla *Modern Slavery* del 2022, le pratiche di sfruttamento dell'essere umano non sono affatto scomparse, ma si sono evolute verso forme più fluide e meno immediatamente riconoscibili, caratterizzate tuttavia da una comune condizione di assoggettamento alla quale la vittima non può sottrarsi a causa di minacce, violenza, inganno, abuso di potere o altre forme di coercizione[2]. Peraltro, per quanto con l'espressione *Modern Slavery* si tenda sempre più frequentemente a designare un insieme eterogeneo di pratiche illecite accomunate da dinamiche di dominio e approfittamento, è lo sfruttamento del lavoro a rappresentarne la manifestazione più diffusa e pervasiva, interessando una pluralità di settori produttivi (dall'agricoltura e dall'edilizia alla moda e al terziario, fino all'*e-commerce* e ai servizi digitali), i quali – pur presentando caratteristiche tra loro differenti e risultando pertanto apparentemente distanti – sono connotati da dinamiche strutturali comuni.

Tra queste dinamiche rientrano senza dubbio i processi di globalizzazione, che hanno profondamente inciso sul modo stesso di intendere la forza lavoro e sulle

---

[1] Sul tema Perulli A. (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Milano, Kluwer-Cedam, 2018 e *ivi* in particolare Perulli A., *Capitalismo delle piattaforme e diritto del lavoro. Verso un nuovo sistema di tutele?*, p. 115 ss.; Perulli P., *Dopo il capitalismo*, p. 147 ss.; Tullini, *Il lavoro nell'economia digitale: l'arduo cammino della regolazione*, p. 171 ss.; in una prospettiva più economica cfr. D'Acunto, *La controversa vicenda dello "sfruttamento" nella storia del pensiero economico*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente,* Collana di *Labour Law Community*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 43 ss.

[2] Cfr. ILO, *Global Estimates of Modern Slavery. Forced Labour and Forced Marriage*, Ginevra, settembre 2022, p. 2.

logiche di produzione, favorendo pratiche di sfruttamento sempre più integrate nei meccanismi ordinari dell'economia globale. La globalizzazione, soprattutto quando orientata esclusivamente al perseguimento di interessi economici, ha determinato una progressiva erosione delle garanzie dei lavoratori, favorita da processi di deregolamentazione e da un vuoto politico che ha lasciato ampi margini di manovra agli operatori economici più forti[3].

A tali profonde sperequazioni generate dalla globalizzazione si affianca l'impatto delle crisi economiche degli ultimi due decenni. La crisi finanziaria del 2008 e, in seguito, la pandemia da Covid-19 hanno rappresentato fattori di accelerazione di processi già in atto, contribuendo a un generale *downgrade* dei processi produttivi. Nel tentativo di ridurre i costi e mantenere la competitività, molte imprese hanno, infatti, trasferito parte della produzione all'estero o hanno esternalizzato le attività a più alta intensità di manodopera, con l'effetto di rendere sempre più fragile la posizione dei lavoratori, esponendoli alla riduzione dei salari, alla disoccupazione e alla precarizzazione delle condizioni di lavoro.

Si osserva soprattutto come i processi di globalizzazione tendano fortemente ad alimentarsi dei flussi migratori come componente strutturale del funzionamento dei mercati del lavoro e come variabile funzionale alle esigenze di flessibilità e riduzione del costo della manodopera; la crescente integrazione delle economie e la competizione sui costi determinano così una domanda sistematica di manodopera a bassa qualificazione e fortemente flessibile, trovando nelle dinamiche migratorie una risposta immediata[4]. A ciò si aggiunga che le posizioni lavorative meno qualificate, caratterizzate da bassi livelli retributivi, ridotte garanzie e condizioni di lavoro particolarmente gravose, risultano sempre meno attrattive per i lavoratori nazionali ed europei; queste, infatti, sono prevalentemente occupate da lavoratori migranti, la cui condizione di vulnerabilità si traduce in una ridotta forza contrattuale e in una maggiore esposizione al rischio di sfruttamento. Si tratta, per lo più, di manodopera priva di alternative occupazionali e numericamente abbondante e pertanto maggiormente disposta ad accettare salari inferiori agli *standard*, a tollerare un'intensificazione dei ritmi e degli orari di lavoro, a rinunciare in definitiva a diritti e benefici, pur di conservare il posto di lavoro[5].

È con riguardo a tale contesto che si è affermata l'espressione di 'caporalato globale', proprio per sottolineare come le nuove forme di intermediazione illecita e di sfruttamento del lavoro siano strettamente connesse ai flussi migratori contemporanei e traggano vantaggio dal bisogno di occupazione di ampie masse

---

[3] Al riguardo, nella prospettiva che qui rileva, v. Torre, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *DLRI,* 2018, p. 289 ss.; Mongillo, Forced labour *e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese: strategie globali di prevenzione e repressione*, in *RTDPE*, 2019, p. 630 ss.

[4] Su questi profili si veda Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro. La costruzione del "tipo" tra istanze di determinatezza e obblighi sovranazionali di* tutela, Torino, Giappichelli, 2024, p. 7 ss.

[5] Cfr. D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD,* 2021, p. 247. Per un'analisi sociologica della tendenza della manodopera immigrata ad adattarsi a forme di occupazione tra le più precarie e meno redditizie, cfr. Ambrosini, *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, in *RGL,* 2017, I, p. 557 ss. e, in particolare, p. 573.

di lavoratori che versano in condizioni di bisogno estremo[6]. Principali vittime di questo "nuovo" caporalato sono soprattutto gli immigrati irregolari o comunque inseriti in circuiti di lavoro sommerso, costretti ad accettare condizioni lavorative precarie e degradate, nonché condizioni di vita indubbiamente non dignitose, caratterizzate da insicurezza, carenze igienico-sanitarie e isolamento sociale[7]; in particolare la condizione di irregolarità amministrativa in cui essi versano opera come potente fattore di assoggettamento, trasformandosi in un vero e proprio ricatto esistenziale che impedisce ai lavoratori di sottrarsi allo sfruttamento o di denunciare le violazioni subite, contribuendo a renderli spesso invisibili[8]. La crescente presenza di questa tipologia di manodopera migrante contribuisce peraltro allo sviluppo di sistemi di sfruttamento che presentano tratti riconducibili a forme di neo-schiavismo[9].

Si consideri, inoltre, come, sottese alle pratiche di sfruttamento lavorativo connesse ai processi di globalizzazione, si rinvengano spesso organizzazioni criminali a carattere transnazionale, le quali, assumendo logiche tipicamente imprenditoriali, hanno saputo espandere il proprio raggio d'azione e sfruttare appieno la vulnerabilità delle persone in cerca di migliori condizioni di vita e di lavoro, dando luogo al fenomeno noto come *crimmigration*[10]. Si parla a tal riguardo anche di *corporate crime*, proprio per evidenziare il rapporto funzionale tra le forme di sfruttamento lavorativo e le catene di organizzazione del lavoro orientate alla massimizzazione dei profitti mediante la riduzione del costo del lavoro; è all'interno delle catene produttive, specie laddove fortemente frammentate, che si annidano, infatti, con particolare evidenza, i fenomeni di abbattimento qualitativo delle condizioni di lavoro, di sfruttamento e di violazione dei diritti fondamentali, ove

---

[6] Al riguardo Spinelli, *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici*, in *RDSS,* 2020, p. 125 ss.

[7] Sulla stretta connessione tra caporalato globale e i nuovi flussi migratori si veda Papa, *I pilastri della migrazione per lavoro nel* Legal Migration Package *della Commissione europea*, in *DLM*, 2022, III, p. 517 ss.

[8] Cfr. Barberis, *La vulnerabilità sociale dei lavoratori sfruttati*, in Campanella (a cura di), *Vite sottocosto*, 2° Rapporto Presidio di CARITAS italiana, Canterano, Aracne, 2018, p. 55 ss.; Chiaromonte, *"Cercavamo braccia, sono arrivati uomini". Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *DLRI*, 2018, p. 341; D'Onghia, de Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016*, in *VTDL,* 2018, I, p. 157 ss.; de Martino, Lozito, Schiuma, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *LD,* 2016, p. 315 ss.

[9] Così Leogrande, *Il caporalato e le nuove schiavitù*, in *Parole-chiave*, 2016, I, p. 103 ss.

[10] Si rinvia ai Rapporti *Agromafie e caporalato* dell'Osservatorio Placido Rizzotto – FLAI, CGIL; Rapporti sui crimini agroalimentari, realizzati dall'Eurispes, in collaborazione con Coldiretti e con l'Osservatorio sulla criminalità organizzata nell'agroalimentare in Italia, volti a denunciare le varie forme di infiltrazione criminale presenti nel comparto agricolo: *https://eurispes.eu/rapporti/agromafie-rapporto-sui-crimini-agroalimentari-in-italia/*. In dottrina si richiamano Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; Borelli, Ranieri, *Criminalità mafiosa e diritto del lavoro*, in *DLM*, 2019, p. 143; Palmisano, *Mafia caporale*, Roma, Fandango, 2017; Santucci, *Il diritto del lavoro e le azioni di contrasto alle mafie*, in *Rass. Ec.*, 2014, p. 175 ss. Al riguardo si rinvia altresì al volume a cura di Borelli, Mete, *Mafie, legalità, lavoro*, in *Quaderni di città sicure,* 2018, n. 42. Sul rapporto tra presenza mafiosa e sfruttamento lavorativo v., in *questo volume*, Mete.

cioè il lavoro tende a essere concepito come mero fattore di produzione e come costo da comprimere, con un elevato rischio di mercificazione della prestazione lavorativa[11]. Tali esigenze di concorrenza e di massima efficienza inducono, dunque, sempre più le imprese a ricorrere a processi di esternalizzazione e intermediazione, che spesso sfociano in forme illecite di reclutamento della manodopera e in pratiche di sfruttamento sistematico, talora una costante organizzativa dell'intero sistema produttivo (v. *infra* § 3).

Le forme di sfruttamento che si manifestano nelle catene produttive frammentate si riproducono oggi con particolare intensità nella *gig economy*, all'interno della quale le piattaforme digitali si configurano come luoghi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, caratterizzati dall'abbattimento dei costi di intermediazione, transazione e organizzazione. Tali vantaggi in termini di efficienza si accompagnano, infatti, spesso a una crescente esposizione dei lavoratori a fattori di rischio inediti e a forme di precarizzazione che incidono sulla stabilità, sulla sicurezza e sulla qualità delle condizioni di lavoro[12]; non solo, la diffusione delle piattaforme digitali rende sempre più fluida la prestazione lavorativa, smaterializzando il luogo di lavoro e frammentando le attività in una molteplicità di compiti discontinui, cui si associano l'intensificazione dei ritmi di lavoro, la compressione dei compensi e la crescente pervasività delle tecnologie nella sfera privata, fenomeni che rivelano il configurarsi di nuove forme di sfruttamento (v. *infra* § 4).

Le trasformazioni delle forme di sfruttamento sollecitano, dunque, una riconsiderazione dei confini interpretativi della fattispecie, così come una verifica della capacità degli strumenti interpretativi esistenti di cogliere fenomeni che, pur mutando nelle modalità, conservano tratti strutturali ricorrenti. Si rende in altri termini necessaria una riflessione giuridica capace di andare oltre le categorie tradizionali, senza tuttavia rinunciare alla necessaria precisione concettuale, né accogliere definizioni eccessivamente ampie od omnicomprensive[13]. Sebbene la Direttiva 2009/52/CE, sull'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, fornisca una definizione di 'condizioni lavorative di particolare sfruttamento', contribuendo a superare le forti incertezze interpretative legate al concetto di *exploitation* impiegato nel Protocollo di Palermo del 2000[14], nella prassi applicativa persiste, infatti, una significativa ambiguità, in parte riconducibile all'uso eccessivamente disinvolto dell'etichetta di *Modern Slavery*, spesso impie-

---

[11] Al riguardo Mongillo, Forced labour *e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese*, *cit*., p. 648.

[12] Sul punto, tra i primi contributi, si richiama Tullini, *Digitalizzazione dell'economia e frammentazione dell'occupazione. Il lavoro instabile, discontinuo, informale: tendenze in atto e proposte d'intervento,* in *RGL*, 2016, I, p. 749 ss.

[13] Sull'esigenza di costruire una nozione generale di sfruttamento lavorativo cfr. D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento del lavoro,* in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro, cit*., p. 71 ss.; De Michiel, *Tra prevenzione e repressione: il contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura,* in *VTDL*, 2024, p. 930 ss. Al riguardo, nella prospettiva della dottrina penalistica v. Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro*, *cit*., p. 7.

[14] Protocollo sulla tratta di persone allegato alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 novembre 2000.

gata in modo improprio e tale da generare confusione interpretativa, soprattutto laddove estesa in modo indistinto a qualsiasi forma di abuso della forza lavoro.

In questo scenario segnato dal polimorfismo delle forme di sfruttamento del lavoro, assume indubbio rilievo il ruolo centrale della giurisprudenza nel processo di qualificazione della fattispecie e nell'elaborazione di risposte adeguate alle nuove esigenze di tutela. L'assenza di un intervento legislativo organico e la vaghezza di concetti quali 'sfruttamento' e 'approfittamento dello stato di bisogno' hanno posto l'interprete di fronte alla necessità di colmare lacune e incertezze, talora attraverso innovative e interessanti tecniche ermeneutiche, come il ricorso alla c.d. 'tipicità di contesto' (v. *infra* § 5). La cronaca giudiziaria restituisce, tuttavia, un quadro complesso e non sempre coerente, nel quale l'azione dei giudici oscilla tra la repressione delle sole forme più estreme di sfruttamento e il tentativo di ricondurre a fattispecie penalmente rilevanti situazioni lavorative formalmente lecite, ma sostanzialmente incompatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento. È proprio in questa tensione tra continuità e trasformazione dello sfruttamento del lavoro, che si colloca l'analisi delle risposte giurisprudenziali alle svariate forme di sfruttamento del lavoro, quale chiave di lettura privilegiata per comprendere le traiettorie evolutive del fenomeno e dunque le sfide che esso oggi pone al diritto del lavoro (e non solo).

2. Lo sfruttamento del lavoro in agricoltura come paradigma strutturale e contesto di nuove vulnerabilità

L'analisi delle dinamiche dello sfruttamento lavorativo mostra come il settore agricolo abbia storicamente rappresentato il contesto in cui si sono consolidate forme particolarmente intense di precarietà e ricattabilità della forza lavoro, configurandosi dunque, non solo come ambito originario del fenomeno, ma altresì come paradigma interpretativo delle vulnerabilità che caratterizzano, in forme rinnovate, lo sfruttamento contemporaneo.

Come è noto, il lavoro agricolo si connota in modo pressoché tipico per la temporaneità delle prestazioni, la discontinuità dell'impiego e la stretta dipendenza dai cicli colturali, che scandiscono l'andamento della domanda di manodopera nel corso dell'anno. Tale natura intrinsecamente stagionale del processo produttivo agricolo determina l'esigenza, per le imprese, di avvalersi di lavoratori solo per periodi limitati, spesso di breve durata e non sempre prevedibili, configurando un modello occupazionale fortemente *demand-driven*[15], che amplifica la dipendenza giuridica ed economica dei lavoratori dalle scelte organizzative e produttive del datore di lavoro, esponendo l'operaio agricolo al "ricatto" della perdita di successive occasioni di guadagno[16].

---

[15] Cfr. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 52 ss.

[16] Così D'Onghia, de Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016*, *cit.*, p. 157 ss.; Calafà, *Undocumented work (by foreigners) and sanctions. The situation in Italy*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2017, n. 321.

Un simile modello occupazionale, fondato su rapporti di lavoro temporanei e discontinui, tende inevitabilmente a intercettare lavoratori con scarsa forza contrattuale, specie se da destinare al lavoro bracciantile; ad essere interessati sono in prevalenza i lavoratori migranti UE ed extra-UE, disposti a svolgere lavori non qualificati, contraddistinti da elevata intensità fisica, rischiosità e condizioni lavorative gravose[17]. In particolare, a trovarsi in una condizione di accentuata vulnerabilità sono i lavoratori di origine extra-UE, a causa della biunivoca corrispondenza tra la persistenza del rapporto di lavoro e il mantenimento del permesso di soggiorno, prevista dalla normativa italiana sull'immigrazione. La riformata disciplina dei permessi di soggiorno per lavoro stagionale, volta a favorire la migrazione circolare e, al contempo, a soddisfare la crescente domanda di lavoro flessibile proveniente dalle imprese (nella consapevolezza del ruolo strategico assunto dal fenomeno del lavoro extraeuropeo in settori come quello agricolo), non ha, infatti, inciso in modo sostanziale sulle condizioni di debolezza e dipendenza del lavoratore migrante[18]. A tal riguardo, non solo si è lamentato l'approccio miope del legislatore UE, giudicato incapace di cogliere correttamente il rapporto tra immigrazione, clandestinità e lavoro sommerso[19], ma ad essere ampiamente criticate sono state altresì le scelte del legislatore italiano, in quanto prevalentemente orientate a contrastare l'immigrazione clandestina, quando ancora oggi i fatti dimostrano che proprio una normativa fortemente restrittiva – che vieta l'accesso al territorio nazionale per la ricerca di lavoro e soprattutto limita la durata del soggiorno sul territorio nazionale dopo la cessazione del rapporto di lavoro – fa-

---

[17] Sul punto si consenta di rinviare a Faleri, *Vulnerabilità e sfruttamento sistemico dei lavoratori migranti in agricoltura*, in *LDE*, 2025, I, p. 3; al riguardo cfr. altresì Barberis, Battistelli, Campanella, Polidori, Righini, Teobaldelli, Viganò, *Vulnerabilità e irregolarità dei lavoratori nel settore agricolo: percezione, determinanti, interventi*, in *Agriregionieuropa*, 2018, n. 55.

[18] Aspetto ampiamente evidenziato dalla dottrina come elemento di criticità: cfr. Papa, *Il lavoro stagionale dei migranti*, in Chiaromonte, Ferrara, Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro,* Bologna, il Mulino, 2020, p. 282; Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *DLRI*, 2019, p. 17 ss.; Chiaromonte, "*Cercavamo braccia, sono arrivati uomini*", *cit.*, p. 346; D'Onghia, de Martino, Schiuma, *Condizioni salariali e previdenziali*, in Campanella P. (a cura di), *Vite sottocosto*, *cit.*, p. 259. *Amplius* cfr. Mc Britton, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, Bari, Cacucci, 2017; Calafà, *Migrazioni economiche e contratto di lavoro degli stranieri*, Bologna, il Mulino, 2013.

[19] Barbieri, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *RIDL,* 2010, I, p. 99, ove si sottolinea come "il lavoro irregolare è visto, con una pericolosa inversione tra causa ed effetto, non come una conseguenza delle restrizioni dell'accesso al mercato del lavoro derivanti da una politica dell'immigrazione troppo restrittiva, ma come causa del dilagare dell'immigrazione clandestina di cittadini di Paesi terzi". Numerose sono state le perplessità sollevate in dottrina in merito all'effettiva portata delle modifiche apportate dalla Direttiva 2009/52/CE per contrastare il lavoro sommerso: cfr. Altimari, *Sanzioni ai datori che impiegano cittadini non comunitari irregolari: osservazioni sulla Direttiva 2009/52/CE*, in *RCDL*, 2009, p. 611; Gottardi, *La normativa e le politiche europee recenti sull'immigrazione. Due volti o solo uno?*, in *LD*, 2009, p. 517 ss. Per ulteriori riflessioni sulla portata della Direttiva, v. Ferrante, *Economia "informale" e politiche del lavoro: un nuovo inizio*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2017, n. 337, p. 29 ss.; Calafà, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *LD*, 2017, p. 67 ss.; Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 2013.

vorisce la condizione di clandestinità di numerosi lavoratori[20]. Il che comporta, tra l'altro, una complicità forzosa tra il lavoratore immigrato irregolare, che non ha alcuna convenienza a rivolgersi all'autorità pubblica per rivendicare le tutele del lavoro senza subire o quantomeno rischiare l'espulsione, e il datore di lavoro che ne utilizza la prestazione.

Né del resto è intervenuto a migliorare le condizioni dei migranti stagionali il recente d.l. 10 marzo 2023, n. 20 (conv. in l. 5 maggio 2023, n. 50), anch'esso essenzialmente volto a semplificare e accelerare le procedure di rilascio del nulla osta al lavoro, ammettendo l'ingresso e il soggiorno per lavoro subordinato, anche a carattere stagionale, al di fuori delle quote di ingresso stabilite dai decreti di programmazione flussi, a favore dei cittadini di Paesi con cui l'Italia ha sottoscritto intese o accordi in materia di rimpatrio[21]. Tale meccanismo di ingresso – oltre a risultare inadeguato a rispondere alle esigenze del lavoro agricolo e a denotare ancora una volta un fraintendimento del reale funzionamento del mercato del lavoro degli stranieri i cui rapporti di lavoro per i *low-skilled jobs* (quali sono quelli in prevalenza svolti in ambito agricolo) non si costituiscono 'a distanza', ma in forza di un incontro o contatto diretto, sul posto, tra domanda e offerta di lavoro – si rivela tale da creare le precondizioni giuridico-fattuali per un abuso sistematico della manodopera straniera[22].

Va inoltre rilevato che il rinnovo del contratto di lavoro stagionale, in quanto costituisce l'unica possibilità per il prolungamento del permesso di soggiorno e dunque di permanenza sul territorio nazionale, favorisce pratiche distorsive quali la c.d. vendita dei contratti di lavoro, che vede i lavoratori extra-UE costretti a corrispondere somme di denaro per ottenere la stipula o il rinnovo di un regolare contratto di lavoro.

---

[20] Così Scarpelli, *Il contrasto al lavoro irregolare tra sanzioni e regole di responsabilità*, in *RGL*, 2008, I, p. 71. Su tale problematica cfr. altresì Chiaromonte, *Fisiologia e patologia dell'impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in Chiaromonte, Ferrara (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 135; Papa, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *DRI*, 2017, p. 363; in particolare sulla vulnerabilità come conseguenza dei dispositivi regolativi cfr. De Michiel, *Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura*, in *LDE*, 2023, n. 3, p. 8 ss.; Papa, *Note a margine di V. Pavlou, Migrant Domestic Workers in Europe: Law and the Construction of Vulnerability, Hart Publishing, 2021*, in *DLRI*, 2021, p. 501 ss.; Mc Britton, *Lavoro extracomunitario, mercato del lavoro, contratti*, in *RGL*, 2017, I, p. 582 ss.

[21] Al riguardo cfr. Chiaromonte, *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni,* in *DLRI*, 2023, p. 431 ss.

[22] Con riferimento alle caratteristiche dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro proprie del mercato del lavoro agricolo e alle sue criticità v. de Martino, *La condizione giuridica dei migranti nel settore agricolo: regolazione dei flussi, forme di irregolarità e strumenti di prevenzione allo sfruttamento*, in *VTDL*, 2025, p. 597 ss. Sulle aporie e le disfunzioni delle procedure di ingresso per i lavoratori extra-UE, De Michiel, *Tra prevenzione e repressione, cit.*, p. 947 ss.; Papa, *Paradossi regolativi e patologie occupazionali nel lavoro agricolo degli stranieri*, in Campanella (a cura di), *Vite sottocosto*, *cit.*, p. 245; Chiaromonte, *Le misure sanzionatorie di contrasto al lavoro sommerso e la regolamentazione del lavoro immigrato: due mondi lontanissimi*, in Ferrante (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza*, Milano, Vita e Pensiero, 2017, p. 114.

Tale condizione di vulnerabilità e ricattabilità che riguarda i lavoratori stagionali extra-UE dà altresì luogo al noto fenomeno del lavoro parzialmente dichiarato, spesso mascherato da un regolare contratto di lavoro *part time* orizzontale; le imprese agricole provvedono in modo sempre più sistematico a indicare nel contratto di lavoro le ore formalmente pattuite e regolarmente retribuite, salvo poi versare direttamente al lavoratore dei soldi 'fuori busta' per le ore di lavoro effettivamente svolte che risultano alquanto superiori rispetto a quelle denunciate. Tale prassi tende ad essere agevolata dal meccanismo di comunicazione all'INPS delle giornate di lavoro effettuate; nonostante l'estensione al settore agricolo del modello Uniemens, già adottato per gli altri settori produttivi, che introduce l'obbligo di comunicare mensilmente all'INPS le giornate lavorate con l'intento di favorire un monitoraggio più assiduo ed efficiente del mercato del lavoro agricolo al fine di reprimere comportamenti abusivi da parte dei datori di lavoro, tale nuova modalità di accertamento contributivo non riesce a scongiurare la prassi illegale delle ore di lavoro svolte e non denunciate, considerato come la comunicazione avvenga comunque sempre *ex post* rispetto al momento dello svolgimento della prestazione di lavoro[23].

Tale fenomeno risulta, tra l'altro, favorito dal fatto che in molti di questi casi di lavoro c.d. grigio sono i lavoratori stessi ad avere un interesse non solo di natura fiscale, ma anche contributiva, a percepire una parte del loro salario 'fuori busta'; si ricordi in particolare come ai lavoratori stranieri la c.d. legge Bossi-Fini (l. 30 luglio 2002, n. 189) abbia precluso di poter chiedere, in caso di rimpatrio, il rimborso dei contributi versati[24], riconoscendo loro solo la possibilità di godere di un trattamento pensionistico sulla base dei contributi versati al verificarsi del requisito anagrafico previsto. La previsione del mancato rimborso degli oneri previdenziali è dunque tale da rendere il lavoratore indifferente all'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi contributivi, favorendo la diffusione di tali forme di lavoro grigio invece che di farle emergere[25].

La discrasia tra ore risultanti dal contratto e quelle effettivamente lavorate incide, inoltre, sulla maturazione del diritto all'indennità di disoccupazione agricola, laddove il numero delle ore che formalmente risultano lavorate dagli stagionali stranieri risulti nettamente al di sotto della soglia utile richiesta per il godimento di tale prestazione previdenziale, nonché sul diritto al ricongiungimento familiare. Qualora, infatti, la retribuzione formalmente pattuita in contratto e risultante in busta paga sia tale da non consentire al lavoratore extra-UE di raggiungere la soglia di reddito richiesto per attivare la procedura prescritta all'art. 29 TU

---

[23] Sul punto si rinvia a D'Onghia, Faleri, *Regole e tecniche di tutela del lavoro agricolo tra vecchi «vizi» e nuove «virtù»*, in *RGL*, 2024, II, p. 176 ss.

[24] Tale facoltà era stata, invece, contemplata dalla legge di riforma pensionistica del 1995 (l. 8 agosto 1995, n. 335) a favore dei lavoratori stranieri, che avessero deciso il rientro nel proprio Paese di origine in seguito alla cessazione dell'attività lavorativa.

[25] Si rinvia ai rilievi critici di D'Onghia, de Martino, Schiuma D., *Condizioni salariali e previdenziali*, *cit.*, p. 272; Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, *cit.*, p. 229 ss.; cfr. altresì Miscione, *Disoccupazione agricola per chi sta all'estero (e note sui tempi dei processi)*, in *Lavoro e giurisprudenza*, 2017, p. 958 ss.

sull'immigrazione, può risultare di fatto preclusa la possibilità di accedere a quelle condizioni giuridiche che costituiscono il presupposto per una vita dignitosa. La vulnerabilità dei lavoratori migranti impiegati in agricoltura non si esaurisce, dunque, nella debolezza contrattuale o nella precarietà del rapporto di lavoro, ma assume una dimensione più ampia, che li espone a condizioni di vita degradanti e a gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona[26].

In un simile scenario le modalità di sfruttamento di lavoro conoscono una profonda trasformazione. Se in passato lo sfruttamento era prevalentemente connesso all'attività tipica del caporale – consistente nel reclutamento dei braccianti nelle piazze dei centri abitati e nelle attività ad esso collegate, quali il trasporto verso il luogo dove la prestazione di lavoro deve essere svolta, spesso distante dal centro abitato – oggi esso non si esaurisce più in tali operazioni. Il caporale assume, infatti, sempre più spesso anche la direzione e la gestione dell'attività lavorativa, incidendo sulla determinazione del salario e delle condizioni di lavoro; lo sfruttamento si manifesta così attraverso il prolungamento eccessivo dell'orario e l'intensificazione dei ritmi produttivi[27].

A riscontrarsi con crescente frequenza è lo svolgimento dell'attività di caporalato da parte di cooperative c.d. spurie, società cooperative fittizie o irregolari che forniscono in appalto servizi di diversa natura alle imprese, in particolare fornitura di manodopera temporanea, solitamente di nazionalità extra-UE, da inserire nel ciclo produttivo dell'impresa committente[28].

Si è verificato dunque un adattamento del ruolo del caporale ai sistemi della moderna produzione agricola capitalista[29]; il caporale assolve oggi una funzione di controllo del mercato del lavoro locale, regolandone i flussi di entrata e in

---

[26] Sui profili di vulnerabilità dei lavoratori migranti con riguardo specifico al settore agricolo cfr. Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *DLRI*, 2019, p. 17; Chiaromonte, "*Cercavamo braccia, sono arrivati uomini*", *cit.*, p. 346; Genovese, E. Santoro, *L'art. 18 (t.u. immigrazione) e il concetto dello sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, in *DLRI*, 2018, p. 544 ss.

[27] Si vedano Pinto, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in Ferrante (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza*, *cit*., pp. 93-94, ove si mette in evidenza come la convenienza a ricorrere al caporale con il compito di aggregare l'offerta di lavoro dispersa sul territorio sia direttamente proporzionale alla difficoltà di reclutare manodopera quotidianamente in modo efficiente.

[28] Come ben evidenziato dalla dottrina non solo giuslavoristica, al riguardo cfr. Chiaromonte, *Il lavoro dei migranti nel comparto agroalimentare e le misure di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo*, in Becucci, Scalia (a cura di), *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Roma, Futura, 2025, p. 67 ss.; Pirro, *L'intermediazione come infrastruttura. Caporali, cooperative e lavoro migrante nell'agro-alimentare*, in *Labor*, 2022, n. 4, p. 437 ss.; Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura.* cit., p. 18; Riverso, *Cooperative spurie: nell'inferno dell'illegalità del lavoro*, in Ciriello (a cura di), *Giudici e cambiamenti del diritto del lavoro*, in *QDLM*, 2018, p. 265 ss.; nonché Rigo, *Lo sfruttamento come modo di produzione*, in Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini, 2015, p. 5 ss.; Pugliese, *Braccianti, caporali e imprese*, ancora in Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali*, *cit*., p. 135 ss.

[29] Così Corso, *Nuove forme di "caporalato" e pluralità di risposte inappaganti,* in *VTDL*, 2024, p. 912 ss.; D'Onghia, de Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016*, *cit*., p. 165, ove ben si evidenzia come il fenomeno

uscita in relazione alle necessità produttive dei giganti delle grandi produzioni agro-alimentari. Non a caso il caporalato è stato considerato un prodotto non dell'agricoltura medioevale, quanto piuttosto dell'economia capitalistica quale effetto della concorrenza sleale nel mercato del prodotto finale, che a sua volta genera concorrenza sleale nel mercato del lavoro; la concorrenza degli imprenditori agricoli che ricorrono a forme illegali di occupazione (non solo sotto il profilo retributivo e contributivo, ma anche del rispetto della normativa lavoristica in materia di orario di lavoro, riposi, ferie, turni, malattia, salute e sicurezza) è infatti difficilmente sostenibile da parte degli altri imprenditori che osservano le prescrizioni normative[30].

3. Appalto di manodopera e filiere produttive: il nodo dello sfruttamento del lavoro

Nell'ambito di dinamiche concorrenziali si osserva come alle forme tradizionali di caporalato e intermediazione illecita tendano ad affiancarsi modalità di sfruttamento del lavoro sempre più sofisticate, realizzate essenzialmente attraverso appalti illeciti di manodopera, che consentono di occultare lo sfruttamento all'interno di rapporti formalmente leciti[31].

Il forte ricorso all'appalto di manodopera, particolarmente diffuso in un'agricoltura sempre più *market-oriented*[32], così come in altri comparti produttivi quali l'edilizia, trova una delle principali ragioni nelle caratteristiche organizzative di tali settori, contraddistinti da una marcata discontinuità dell'attività lavorativa e da una strutturale precarietà dell'impiego; la stagionalità delle colture in agricoltura, così come il carattere temporaneo tipico del lavoro edile, determinano, infatti, quello che è stato definito un 'naturale' sottodimensionamento delle imprese[33], che impone la necessità di integrare in tempi rapidi l'organico aziendale in relazione alle esigenze produttive, che di volta in volta possono emergere. Ne deriva una domanda di manodopera per periodi limitati, spesso di breve durata, che espone i lavoratori a una condizione di strutturale vulnerabilità; come evidenziato (v. *supra* § 2), la discontinuità dell'impiego alimenta un vero e proprio 'ricatto occupazionale', considerato come la denuncia di eventuali irregolarità nell'assunzione o nella gestione del rapporto di lavoro potrebbe tradursi nella perdita di successive occasioni di guadagno.

L'art. 603-*bis* c.p., introdotto per contrastare essenzialmente il caporalato agricolo, è infatti ampiamente invocato dalla giurisprudenza della Cassazione penale

---

del caporalato si è evoluto in forme sempre più sofisticate e invasive. Di entrambi v., in *questo volume*, D'Onghia e de Martino, Soccio.

[30] In tal senso Schiuma, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Rivista di diritto agrario*, 2015, I, p. 91.

[31] Al riguardo cfr. Ferrante, *Appalti,* supply chain *e doveri di controllo sull'uso del lavoro "schiavistico",* in *ADL,* 2018, p. 1061 ss.

[32] Come rileva Iannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Rivista di diritto agrario*, 2013, I, p. 22.

[33] Nuzzo, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2018, n. 357, p. 170.

anche per sanzionare forme di sfruttamento di manodopera impiegata nell'ambito di cantieri edili (ma anche navali), dove i lavoratori, anche in questi casi in prevalenza di origine extra-UE, spesso irregolari, sono sottoposti a massacranti turni di lavoro, a vessazioni, minacce, violenze fisiche e psicologiche, intimidazioni e ricatti (tra cui il licenziamento in quanto idoneo a precludere la possibilità di rinnovo del permesso di soggiorno), nonché a condizioni alloggiative umilianti e degradanti, strettamente connesse al ricorso sistematico all'appalto[34].

L'(ab)uso dello strumento dell'appalto di manodopera non risponde peraltro soltanto all'esigenza delle imprese di far fronte a bisogni di flessibilità e temporaneità, né si esaurisce in obiettivi di efficienza organizzativa o di specializzazione delle risorse[35]. Esso si inscrive, altresì, in strategie di riduzione del costo del lavoro indotte dalla cancellazione, ad opera del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, del vincolo della parità di trattamento economico e normativo tra i dipendenti dell'appaltatore e quelli del committente a parità di mansioni. Il meccanismo degli appalti, specie intra-aziendali, diviene così veicolo di pratiche illecite di intermediazione e sfruttamento della manodopera, consentendo il radicarsi del fenomeno del caporalato in settori e contesti produttivi tra loro eterogenei[36].

Tali dinamiche risultano indubbiamente evidenti nel più ampio settore agroalimentare e agroindustriale[37], caratterizzato da un mercato ormai sempre più attento alla qualità del prodotto, nel quale l'esigenza di contenimento dei costi, fortemente avvertita dalle imprese, si è tradotta in una pressione sulla forza lavoro; numerose sono, infatti, le imprese che sono ricorse all'*outsourcing*, dando luogo a processi di esternalizzazione e di frammentazione della catena produttiva, mosse non tanto da ragioni organizzative, bensì da un chiaro intento di riduzione dei costi, essenzialmente quelli relativi alla manodopera. Si ricordi che la gestione del costo del lavoro, *rectius* la difficoltà delle imprese ad assicurare il rispetto dei livelli retributivi stabiliti dal CCNL, è stata considerata una delle ragioni più significative del ricorso al lavoro esterno da parte delle imprese agricole, oltre che la causa principale del lavoro sommerso in agricoltura[38].

Tale fenomeno si manifesta in modo particolare nelle filiere produttive, specie se significativamente lunghe, laddove cioè l'esigenza di contenimento dei costi si fa notevole; nell'ambito agroalimentare e agroindustriale la frammentazione dei processi produttivi e il conseguente aumento dei costi lungo la catena del valore accrescono, infatti, l'esigenza delle imprese di comprimere il costo del lavoro, per

---

[34] Cass. pen., sez. IV, 21 giugno 2024, n. 24577 per l'edilizia; Cass. pen., sez. IV, 15 marzo 2021, n. 10011 per il settore navale. Per un approfondimento riguardo a tali settori v. Guariniello, *Moda e caporalato*, in *DPL*, 2025, XV, p. 877 ss.

[35] In tal senso cfr. anche D'Onghia, de Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016*, *cit.*, pp. 26-27.

[36] Si veda al riguardo Martelloni, *Lo sfruttamento lavorativo negli appalti e attraverso le piattaforme digitali*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente,* cit., p. 107 ss.

[37] In tal senso Gragnoli, *Le attività agroindustriali e gli appalti,* in *VTDL*, 2024, p. 962 ss.

[38] Così Viscomi, *Questioni sul lavoro sommerso: note preliminari per un incontro di studio*, in Viscomi (a cura di), *Questioni sul lavoro sommerso e politiche di sviluppo locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2008, p. 28.

potersi immettere nella Grande distribuzione organizzata (la c.d. GDO) a prezzi più competitivi[39]. È, dunque, nelle dinamiche proprie della filiera (specie se l'articolazione dei processi di produzione e la loro scomposizione si realizza a livello globale) che si riconoscono i più gravi fenomeni di abbattimento qualitativo delle condizioni di lavoro, di sfruttamento e di violazione dei diritti fondamentali dei lavoratori. Del resto ciò è quanto rilevato dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, che ha evidenziato come il ricorso sistematico da parte delle imprese agricole a forme illegali di intermediazione, reclutamento e organizzazione del lavoro sia essenzialmente volto a soddisfare le esigenze di efficienza organizzativa e di contenimento dei costi determinate dalla pressione competitiva dei mercati e della Grande Distribuzione. I rapporti negoziali tra i produttori agricoli e l'industria di trasformazione, sono, infatti, caratterizzati da una posizione di potere di questa tipologia di industrie rispetto ai singoli produttori tale per cui su questi ultimi le prime tendono a riversare le rigidità nella formazione dei prezzi dei prodotti lavorati; a loro volta però le industrie di trasformazione si trovano a subire la forza contrattuale degli operatori commerciali, per cui il prezzo viene sostanzialmente determinato dalle centrali di acquisto, sempre più spesso di livello internazionale[40].

Tra l'altro, solo in minima parte gli acquirenti dei prodotti agricoli sono costituiti da consumatori finali; la produzione agricola di base è, infatti, acquisita sul mercato in prevalenza dalle imprese di trasformazione e della grande distribuzione che operano in un sistema di oligopsonio o addirittura di monopsonio[41]. A ciò si aggiunga che, nella maggior parte dei casi, i contratti di fornitura, stipulati dai *farmers* con questi operatori economici, precedono la stessa venuta ed esistenza dei raccolti e spesso prevedono a carico dei produttori agricoli obblighi ulteriori rispetto alla consegna del prodotto, sì da rafforzare la loro dipendenza nei confronti delle controparti negoziali[42].

Il fenomeno dello sfruttamento del lavoro sembra dunque potersi ricondurre al più ampio contesto delle pratiche commerciali sleali poste in essere dai vari

---

[39] Si richiamano a tal riguardo Campanella, *Filiere fragili, tutela del lavoro e relazioni sindacali nell'agroalimentare*, in Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, Adapt University Press, 2024, p. 330; Leccese, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *DLRI*, 2018, p. 245; Righini, *Le relazioni commerciali nelle filiere agroalimentari*, in Campanella (a cura di), *Vite sottocosto*, *cit.*, pp. 331-332.

[40] Così Pinto, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, *cit.*, pp. 86-88.

[41] Sul ruolo che ricopre nel sistema agro-alimentare la Grande distribuzione organizzata (GDO) e sulla sua forza contrattuale, derivante anche dal potere di condizionamento che essa esercita sulle scelte dei consumatori, v. ancora Righini, *Le relazioni commerciali nelle filiere agroalimentari*, *cit.*, p. 331 ss., in particolare p. 332, ove rileva come la concentrazione non danneggia solo le aziende agricole e i loro titolari, ma si riflette anche sulle condizioni dei lavoratori salariati in agricoltura, tanto da essere considerata la causa del ricorso al lavoro nero e allo sfruttamento della manodopera, specie se migrante. Sul punto si richiamano le considerazioni critiche di Mariucci, *Caporalato, le colpe della grande distribuzione*, in *www.strisciarossa.it*, 2018.

[42] Così come puntualmente rilevato da Iannarelli, *La direttiva sulle pratiche commerciali: un'occasione persa per la tutela dei produttori agricoli?*, in *DLRI*, 2019, p. 441.

intermediari della catena alimentare, del resto già da tempo oggetto di attenzione da parte delle istituzioni europee[43] e delle Autorità nazionali di vigilanza sui mercati[44]. Si ricorda a tal riguardo la Direttiva (UE) 2019/633, adottata proprio in ragione del particolare atteggiarsi dei rapporti di produzione e delle dinamiche negoziali tra gli operatori della filiera agroalimentare; con tale Direttiva il legislatore europeo ha espressamente riconosciuto le pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare come una delle principali cause del crescente impoverimento dei produttori agricoli, a fronte del costante aumento dei margini di guadagno delle imprese di trasformazione e degli operatori commerciali all'ingrosso, con inevitabili e gravi ricadute anche sui lavoratori coinvolti nella filiera[45].

Le modalità di sfruttamento del lavoro che emergono nelle dinamiche della filiera agroalimentare assumono un particolare valore paradigmatico, estendendosi progressivamente ad una pluralità di altri contesti produttivi. Tale estensione sembra riconducibile all'adozione di una nozione 'dematerializzata' di organizzazione, con cui sono stati ridefiniti i confini tra appalto genuino e interposizione illecita; si è così agevolata non solo la costituzione di (lunghe) catene di subappalto, ma si è al contempo legittimato il c.d. 'pseudo appalto di manodopera' o 'appalto a regia', ove il committente si riserva un penetrante potere di ingerenza che, pur formalmente esercitato nei confronti della controparte contrattuale, si traduce di fatto nell'organizzazione dell'attività dei lavoratori, consentendo in modo più ampio di acquisire indirettamente prestazioni di lavoro[46].

Un ampio ricorso all'esternalizzazione di diverse fasi del processo di lavorazione finalizzato all'abbattimento dei costi di produzione si riscontra, specificatamente, in quei settori – oggetto della presente indagine – nei quali, in ragione delle medesime dinamiche organizzative, ad essere coinvolti sono lavoratori che presentano caratteristiche analoghe a quelle che connotano le vittime di sfrut-

---

[43] In particolare si rinvia alla Comunicazione della Commissione europea sul "Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa", 28 ottobre 2009, COM (2009) 591, al "Libro verde sulle pratiche commerciali scorrette nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa" del 2013, nonché ai più recenti interventi della Commissione sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese COM (2016) 32 e del Parlamento Europeo con la Risoluzione del 7 giugno 2016.

[44] Si richiama puntualmente l'Indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare (IC/28) svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Provvedimento 7 giugno 2007, n. 16908).

[45] Al riguardo Iannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali* business to business, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, I, p. 3 ss.

[46] Cfr. Maresca, *Le tecniche di applicazione dei diritti dei lavoratori negli appalti: il metodo Storari*, in Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, Roma, Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini, 2025, p. 50 ss.; Borelli, Orlandini, *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene d'appalto*, in *DLRI*, 2022, p. 109 ss.; Garofalo D., *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in Aa.Vv., *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi,* Milano, Giuffrè, 2018, p. 17 ss.; nonché Id., *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura),* in *RDSS*, 2018, p. 263.

tamento nel settore agricolo; si tratta, infatti, ancora una volta essenzialmente di migranti extra-UE che versano in situazioni di particolare vulnerabilità e per questo costretti ad accettare qualsiasi condizione di impiego e a subire ritorsioni nel timore di perdere il permesso di soggiorno.

Particolarmente significativo risulta essere il settore della moda, in cui in questi ultimi anni si sono registrate numerose pratiche fraudolente, di vere e proprie forme di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p.[47]. Il settore moda è considerato un caso emblematico delle trasformazioni indotte dalla globalizzazione produttiva sulle catene del valore; la progressiva internazionalizzazione delle attività economiche ha, infatti, spinto le imprese multinazionali a esternalizzare segmenti cruciali della produzione e della distribuzione, perseguendo vantaggi in termini di riduzione del costo del lavoro, accesso a risorse e flessibilità regolatoria. Ne è derivato un modello produttivo fondato su reti complesse e gerarchiche, caratterizzato da asimmetrie nella distribuzione dei rischi e delle responsabilità lungo la catena del valore: il valore aggiunto tende a concentrarsi a monte e a valle (ricerca e sviluppo, *design*, *branding*, distribuzione), mentre le fasi centrali, ad alta intensità di lavoro e spesso appaltate in contesti a basso reddito e debole tutela, risultano maggiormente esposte al rischio di sfruttamento e di *dumping* sociale (oltre che ambientale)[48].

Se il modello della *fast fashion* rappresenta una delle espressioni più evidenti della trasformazione delle filiere globali nel settore moda, articolandosi, come noto, attorno a logiche produttive improntate alla massima rapidità, flessibilità e contenimento dei costi, anche il segmento della *luxury fashion* non si discosta da tali dinamiche. I grandi marchi del lusso hanno, infatti, progressivamente adottato un modello di integrazione verticale nel quale, al vertice della catena, l'impresa committente esternalizza la produzione a terzisti (ma anche spesso a *sub*-terzisti e *sub-sub*-terzisti), generando lungo la filiera diversi gradi di dipendenza economica dal committente principale.

Il settore dell'alta moda è attualmente al centro di particolare attenzione, anche per effetto dell'azione sempre più incisiva delle autorità di controllo. A seguito delle inchieste della Procura di Milano, il Tribunale lombardo ha adottato negli ultimi tempi una serie di provvedimenti che hanno portato all'applicazione dell'amministrazione giudiziaria ai sensi dell'art. 34, co. 1, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159[49]. Comune denominatore dei provvedimenti adottati è il riscontro

---

[47] Si richiama, da ultimo, Cass. pen., sez IV, 17 marzo 2025, n. 10482, in *https://olympus.uniurb.it/*.

[48] Si veda Zito, *Contrattazione e giurisprudenza nel settore della moda in Italia: uno strumento di prevenzione e contrasto delle violazioni dei diritti umani sul lavoro nelle catene di fornitura*, in Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Milano, FrancoAngeli, 2025, p. 269 ss.; *amplius* Id., *Diritto del lavoro e globalizzazione. Strategie e pratiche degli attori della contrattazione collettiva transnazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2025, p. 121 ss.

[49] Sul ricorso all'amministrazione giudiziaria da parte della Procura di Milano con riguardo anche al settore della moda cfr.: Guidetti, *L'amministrazione giudiziaria nell'esperienza milanese: un'analisi giuslavoristica* e Maistro, Ingaggiati, *L'amministrazione giudiziaria nell'esperienza della magistratura milanese: analisi organizzativa dei casi del settore logistico e della moda*, entrambi in

di carenze sistemiche nei modelli di controllo della filiera; le imprese committenti affidano, infatti, le produzioni a terzi senza adeguate verifiche sostanziali, limitandosi a controlli meramente formali, omettendo di richiedere la tracciabilità delle subforniture e tollerando pratiche commerciali opache lungo la catena dei subappalti. Ad essere riscontrata è stata anche una generalizzata tolleranza di violazioni dei CCNL di settore, rilevante quale indice di sfruttamento ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p. e ad essere coinvolta, anche in questa circostanza, è stata una manodopera prevalentemente di origine extra-UE, spesso irregolare o clandestina, del cui stato di vulnerabilità e bisogno le imprese hanno evidentemente approfittato[50].

La prospettiva di analisi si sposta così dal singolo rapporto di lavoro alla dimensione organizzativa e reticolare della produzione, nella quale la frammentazione della filiera e il ricorso a catene complesse di appalti e subforniture rappresentano un terreno particolarmente fertile per pratiche elusive e fenomeni di sfruttamento. È proprio in questa cornice che si colloca il Protocollo per la legalità nelle filiere produttive della moda, sottoscritto a Milano nel maggio 2025, che muove dalla consapevolezza della strutturale opacità delle filiere e dell'esigenza di prevenire forme di intermediazione illecita, *dumping* contrattuale e violazioni sistematiche delle tutele lavoristiche. Il Protocollo assume rilievo non tanto quale strumento di regolazione (data la sua natura di *soft law*), quanto piuttosto quale espressione di una più ampia tendenza verso l'estensione della responsabilità sociale e giuridica alle imprese capofila della filiera; esso prevede, infatti, l'istituzione di una *Piattaforma di filiera* volta a garantire trasparenza, tracciabilità e controllo lungo l'intera catena produttiva, attraverso la raccolta e la condivisione di informazioni relative ai profili giuslavoristici, previdenziali e di salute e sicurezza sul lavoro delle imprese coinvolte, modulando gli obblighi in funzione della dimensione aziendale e del ruolo ricoperto nella filiera. Di particolare interesse è altresì il coinvolgimento diretto dei *brand* committenti, chiamati ad adottare procedure di *onboarding*, monitoraggio e *auditing* dei fornitori e subfornitori, nonché a inserire clausole contrattuali volte a garantire il rispetto dei contratti collettivi di riferimento e degli *standard* minimi di tutela del lavoro.

Tale Protocollo si pone, tra l'altro, in linea di continuità con il dibattito parlamentare in corso sulla c.d. Legge annuale sulle piccole e medie imprese (DDL

Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere*, *cit.*, rispettivamente a p. 125 ss. e p. 153 ss.

[50] Si richiama Trib. Milano 15 gennaio 2024, Trib. Milano 16 gennaio 2024, in *https://giurisprudenzapenale.it* e in particolare sempre Trib. Milano 3 aprile 2024 in *RGL*, 2024, II, p. 2 con nota di Barberio, *Ancora una mancata contestazione del reato di "caporalato" nelle esternalizzazioni dell'alta moda*. Ancora più recente è la richiesta di consegna avanzata dalla Procura di Milano nei confronti di tredici *brand* della moda di lusso, chiamati a fornire la documentazione attestante il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza all'interno delle rispettive filiere produttive: pur in assenza, allo stato, di formali iscrizioni nel registro degli indagati, l'iniziativa giudiziaria rileva nell'ambito di una più ampia strategia di responsabilizzazione delle imprese committenti, ossia dei grandi marchi della moda, portata avanti per garantire condizioni di lavoro dignitose e trattamenti retributivi adeguati anche nei confronti delle imprese appaltatrici e subappaltatrici: al riguardo Nespoli, *Quando la spada di Damocle è la lente della giustizia: il rischio reputazionale delle indagini nella filiera degli appalti*, in Bollettino Adapt del 9 dicembre 2025.

PMI), che contempla l'introduzione di una Certificazione unica di conformità delle filiere della moda: anche in questo caso, l'obiettivo dichiarato è quello di superare una concezione meramente formale della legalità, promuovendo strumenti di attestazione e controllo capaci di incidere concretamente sull'organizzazione della produzione e di prevenire, a monte, fenomeni di sfruttamento del lavoro.

4. Le nuove forme di manifestazione dello sfruttamento lavorativo nella *gig economy*: oltre la tipicità del concetto di sfruttamento

Le descritte trasformazioni del capitalismo contemporaneo hanno progressivamente esteso l'area dello sfruttamento, fino a coinvolgere in modo ormai sempre più significativo i lavoratori della c.d. *new economy*. Da un lato, si assiste all'estensione della c.d. *service and knowledge economy*, che ha favorito un'intensa esternalizzazione di funzioni e servizi un tempo svolti all'interno delle grandi imprese (quali la logistica, la comunicazione, il *marketing* e i servizi di supporto alla produzione industriale), senza tuttavia determinare un innalzamento del livello qualitativo delle prestazioni lavorative, ma contribuendo piuttosto all'espansione di un'area crescente di servizi a basso valore aggiunto e ad alta intensità di manodopera, caratterizzati da forte frammentazione organizzativa, scarse economie di scala e condizioni di lavoro per lo più segnate da precarietà e compressione delle tutele. Dall'altro lato, si rileva la rapidissima espansione della c.d. *gig economy*, la quale, per quanto troppo spesso rappresentata come espressione di un'economia 'collaborativa' o 'della condivisione', in realtà presenta dinamiche che favoriscono la formazione di un mercato del lavoro globale e interconnesso, fondato su prestazioni di lavoro parcellizzate e particolarmente esposte a forme di sfruttamento[51].

Le tecnologie digitali e algoritmiche che intermediano il lavoro umano propongono, infatti, nuovi modelli di esternalizzazione, che si avvalgono delle infrastrutture digitali (siti *web*, piattaforme, *apps*, algoritmi predittivi) per consentire a produttori e consumatori di attingere velocemente e a costi ridotti a una forza lavoro esterna pressoché sterminata; per l'impresa committente, in particolare, si presenta il vantaggio di poter acquisire una determinata attività lavorativa senza stipulare contratti di lavoro e senza inserire lavoratori all'interno della propria organizzazione produttiva, per di più rivolgendosi a un numero potenzialmente indeterminato di soggetti e accedendo a un vasto repertorio di professionalità[52].

Tali strumenti tecnologici peraltro si distinguono non solo per intermediare prestazioni occasionali, prevalentemente discontinue, frammentate e precarie, ma anche (e soprattutto) per la capacità di creare e consolidare circuiti alternativi di incontro tra domanda e offerta dove non ci si qualifica come lavoratori e datori di

---

[51] Sul tema Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato". Dai braccianti ai* riders. *La fattispecie dell'art. 603*-bis *c.p. e il ruolo del diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 21 ss. Si vedano altresì le riflessioni filosofiche di Mari, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, Bologna, il Mulino, 2019, in particolare p. 43.

[52] Al riguardo Donini, *La libertà del lavoro sulle piattaforme digitali*, in *RIDL*, 2018, I, p. 63 ss. V. altresì, in *questo volume*, Papa, sulle piattaforme di lavoro domestico e sui limiti della presunzione di subordinazione.

lavoro, ma si instaurano preferibilmente delle relazioni prive di schemi formali e dispositivi di regolazione[53], in cui i lavoratori si trovano a dover assumere interamente il rischio economico della prestazione e ad operare in un regime di costante concorrenza incentivante svariate forme di *dumping* contrattuale e salariale. Le piattaforme digitali, affermatesi ormai come protagoniste indiscusse dell'economia contemporanea, recano dunque con sé una intrinseca vocazione allo sviluppo di nuove forme di sfruttamento del lavoro[54].

In un simile contesto, dominato tra l'altro da un alto grado di competizione, i lavoratori sono chiamati ad assumere un impegno quasi totalizzante, rendendosi disponibili sempre e ovunque *on demand*; gli strumenti e le modalità con cui sono esercitati i poteri datoriali, ben lontani da quelli tradizionali, risultano, infatti, tali da determinare una compressione della libertà del lavoratore e arrecare un pregiudizio alla sua dignità[55]. Si pensi alla creazione automatizzata dei turni di lavoro che può condurre a un'intensificazione dei ritmi di lavoro tale da disumanizzarli, così come alla verifica dell'esatto adempimento della prestazione di lavoro secondo meccanismi impercettibili, con conseguente progressiva invasione della sfera privata da parte delle tecnologie digitali. Si aggiunga il fatto che l'esercizio delle prerogative datoriali risulta spersonalizzato dall'uso della piattaforma che si configura come un vero e proprio schermo per il datore di lavoro, tale da rendere alquanto difficoltoso individuare chiaramente il soggetto titolare del rapporto di lavoro e dunque colui nei confronti del quale procedere per far valere i propri diritti.

Lo sfruttamento della forza lavoro travalica dunque le sue manifestazioni più tradizionali, assumendo forme nuove e talvolta ibride, ricondotte alla nozione, ormai sempre più in uso, di caporalato digitale. Si tratta di un fenomeno subdolo, un'insidia che tende a mimetizzarsi dietro parvenze di legalità[56]; ad affermarsi in modo prevalente sono, infatti, situazioni dai confini ambigui, c.d. di caporalato 'grigio'[57], caratterizzate dall'assenza di una costrizione manifesta, ma non per questo prive di assoggettamento sostanziale del lavoratore. Si configura uno sfruttamento che va ben oltre il mero utilizzo illegittimo di manodopera o l'interme-

---

[53] Cfr. Tullini, *C'è lavoro sul* web*?*, in *LLI*, 2015, n. 1, I, p. 10 e ancora Id., *Digitalizzazione dell'economia e frammentazione dell'occupazione. Il lavoro instabile, discontinuo, informale: tendenze in atto e proposte di intervento*, in *RGL*, 2016, I, p. 749 ss.

[54] In tal senso anche la dottrina penalistica: v. Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro*, *cit*., p. 24.

[55] Si veda De Simone, *La dignità del lavoro e della persona che lavora,* in *DLRI*, 2019, p. 655 ss.

[56] Così Picco, *Caporalato e altre forme di sfruttamento dei lavoratori nel prisma delle transizioni occupazionali: la valorizzazione delle competenze maturate in contesti di lavoro sfruttato per una prospettiva di riscatto*, in Ciucciovino, Garofalo D., Sartori, Tiraboschi, Trojsi, Zoppoli L. (a cura di), Flexicurity *e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione del mercato del lavoro?*, Adapt University Press, 2021, p. 202.

[57] Riguardo a tale fenomeno si veda Merlo, *Il contrasto al "caporalato grigio" tra prevenzione e repressione,* in *DPC*, 2019, VI, p. 171 ss.; Manfredini, *Ai confini dell'articolo 603*-bis *c.p., tra contorni (incerti) delle fattispecie e sanzioni applicabili*, in Ferraresi, Seminara (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Adapt University Press, 2024, p. 46 ss.

diazione fittizia, realizzando quelle che sono state definite pratiche neo-schiavistiche o di schiavitù contrattualizzata, rinvenibili ogniqualvolta "una condizione di sostanziale assoggettamento in schiavitù è dissimulata dalla stipulazione di un contratto, formalmente regolare, in realtà tale da imporre condizioni di lavoro vessatorie, che arrivano ad implicare, di fatto, la perdita stessa della libertà delle persone coinvolte"[58].

Ad essere prevalentemente coinvolti anche in queste inedite forme di sfruttamento e di utilizzo di manodopera a carattere para-schiavistico sono i soggetti collocati nei gradini più bassi della scala sociale, privi di adeguate alternative occupazionali e di una effettiva forza contrattuale. La maggior parte della manodopera impiegata è, anche in questo caso, costituita da migranti extra-UE con scarsa forza contrattuale, disposti a svolgere lavori non qualificati (quelli che gli americani chiamano i ddd – *dirty, dangerous and demeaning jobs*), a percepire bassi salari e a beneficiare di scarse tutele "pur di non veder fallito il proprio sogno migratorio", come sottolineato dal Tribunale di Milano pronunciandosi sul caso *Uber Italy* srl con decreto 27 maggio 2020, n. 9, il primo caso di caporalato digitale riconosciuto.

Si fa riferimento al decreto con cui il Tribunale di Milano ha ricondotto il caso di sfruttamento dei *riders* da parte della diramazione italiana del colosso olandese del *food delivery* alla fattispecie penale di cui all'art. 603-*bis* c.p., introducendo così il concetto di caporalato digitale. Per quanto, infatti, Uber si avvalesse di due società esterne per la selezione, il reclutamento e la gestione della manodopera, il suo *management* provvedeva a fornire a tali società intermediarie indicazioni puntuali sul numero dei fattorini da reclutare e sulla loro gestione, in particolare sulle fasce orarie in cui impiegarli; inoltre, i *manager* di *Uber* provvedevano a verificare e valutare direttamente e in modo esclusivo l'attività dei *riders*, invitandoli a migliorare la loro *performance* fino ad arrivare, laddove i parametri posti non fossero soddisfatti, a bloccare l'accesso alla piattaforma ovvero all'applicazione di penalità.

Dalla vicenda giudiziaria è emerso che l'organizzazione del lavoro avveniva con modalità illecite, integranti condotte di pieno sfruttamento. Il quadro probatorio ha, infatti, messo in evidenza come le aziende mediatrici adottassero forme di controllo pervasive e punitive nei confronti dei ciclofattorini, secondo un meccanismo perfettamente conosciuto e interamente avallato dalla stessa *Uber Italy*: mediante la piattaforma si verificava in ogni momento quanti e quali fossero i *riders* disponibili alla consegna, la quale risultava costantemente monitorata non tanto al fine di segnalarne l'eventuale non conformità all'impresa pseudo-appaltatrice, quanto piuttosto per procedere direttamente al blocco dei *riders* ritenuti inefficienti. Dal concreto atteggiarsi del rapporto di lavoro è stato inoltre rilevato come fossero assunti in modo sistematico nei confronti dei *riders* atteggiamenti intimidatori, ritorsivi e mortificanti, tanto da aver portato il Tribunale di Milano a parlare di un "regime di sopraffazione retributivo e trattamentale": risulta come

---

[58] Per riprendere le parole sempre attuali di Roccella, *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in *Ragion pratica,* 2010, II, p. 427.

fossero loro contestati comportamenti di fatto inesistenti al fine di contrarre la retribuzione spettante e come venissero spesso minacciati di disattivazione dell'*account* qualora non avessero garantito determinate prestazioni[59].

Se, da un lato, la costante ingerenza di *Uber* nella gestione dei *riders* ha indotto a escludere che, nella fattispecie in esame, potesse configurarsi un genuino appalto di servizi, il quale presuppone che l'appaltatore eserciti in autonomia il potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati relegando il committente a un ruolo meramente esterno e non già di fatto sostitutivo dell'organizzazione datoriale, oltre a disconoscere alla piattaforma un ruolo di mero intermediario, già tra l'altro esplicitamente escluso dalla Corte di Giustizia (CGUE 20 dicembre 2017, C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain*)[60], dall'altro lato, le modalità di esecuzione di tale gestione sono state tali da aver condotto a configurare in capo ad *Uber* la responsabilità del delitto di cui all'art. 603-*bis* c.p. Puntualmente, è stata la ricorrenza dei primi due indici di sfruttamento previsti dall'art. 603-*bis* c.p. ai fini della configurazione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (ovvero la sussistenza di una reiterata violazione della normativa sull'orario di lavoro e la violazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, assieme all'approfittamento dello stato di bisogno, facilmente deducibile dalle condizioni di lavoro umilianti e degradanti a cui sono sottoposti i *riders*) a condurre i giudici meneghini a estendere l'ambito di applicazione della norma penale alle forme di sfruttamento di manodopera in ambiente urbano e a parlare di caporalato digitale.

Particolare importanza è stata attribuita dal Tribunale di Milano allo stato di bisogno del soggetto passivo, ritenendo i giudici di poterlo rinvenire ogniqualvolta la condizione di fragilità sociale in cui versa il lavoratore lo espone ad un marcato squilibrio negoziale. In tale vicenda giudiziaria si è così inteso sottolineare in modo esplicito come la vulnerabilità e il forte isolamento sociale dei *riders* reclutati siano stati strumentalizzati per imporre condizioni di ingaggio e lavorative particolarmente sperequate: per far fronte al loro stato di bisogno, tali lavoratori si sono trovati costretti non solo ad accettare turni di lavoro massacranti che non tengono conto dei tempi di riposo necessari per recuperare le energie psico-fisiche, ma anche, per poter svolgere il numero più alto possibile di consegne, a svolgere sovente la loro prestazione in violazione delle norme del codice della strada e in condizioni meteorologiche avverse, tali da esporli al rischio di infortuni e incidenti.

---

[59] Sul caso *Uber* si rinvia a: Corso, *I* riders *e il c.d. caporalato (a margine della vicenda* Uber *Italia),* in *VTDL*, 2021, p. 426 ss.*;* Galluccio, *Misure di prevenzione e "caporalato digitale": una prima lettura del caso* Uber Eats*,* in *DLRI,* 2021, p. 105 ss.; Inversi, *Caporalato digitale: il caso* Uber Italy *Srl,* in *LD*, 2021, p. 335 ss.; Barberio, Camurri, *L'amministrazione giudiziaria di Uber: un possibile cortocircuito tra il sistema giuslavoristico e le misure di prevenzione,* in *Giurisprudenza penale Web*, 2020, VII-VIII; Cassano, Uber *e il caporalato digitale: lo "smascheramento" dell'algoritmo delle piattaforme*, in *Labor*, 2020, p. 663; A. Esposito, *I* riders *di* Uber Italy *s.r.l.,* in *RIDL*, 2020, II, p. 558.

[60] Cfr. Delfino, *Il lavoro mediante piattaforme digitali tra tradizione e innovazione: il caso* Uber*,* in *DLM*, 2018, p. 310 ss.

In realtà, nel caso di specie, sembrerebbe rinvenibile anche il terzo indicatore, quello cioè relativo alla reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque [in modo] sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; va infatti ricordato che nella stragrande maggioranza dei casi la prestazione di lavoro viene remunerata a cottimo, nonostante l'art. 47-*quater*, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 (come novellato dal d.l. 3 settembre 2019, n. 101, conv. con modifiche dalla l. 2 novembre 2019, n. 128) preveda che ai *riders* sia comunque garantito il compenso minimo stabilito dalla contrattazione collettiva e vieti forme di remunerazione basate esclusivamente sul numero delle consegne effettuate. Non solo, altrettanto si potrebbe affermare con riguardo al quarto indice di sfruttamento, costituito dalla sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro e a metodi di sorveglianza degradanti, considerato il carattere invasivo, capillare e costante che assume il controllo effettuabile sulle prestazioni rese mediante piattaforma[61].

Più recentemente, in continuità con il caso Uber, la Procura di Milano è tornata a riscontrare gli estremi del reato di caporalato nei confronti di una piattaforma di *food delivery*, sottoponendola a controllo giudiziario con decreto d'urgenza (ora rimesso alla convalida del G.I.P.); ad essere contestate, nel caso di specie nei confronti della società italiana di Glovo, Foodinho srl, sono le condizioni di sfruttamento retributivo e lavorativo dei *riders* impiegati, in larga parte cittadini extra-UE, i quali hanno riferito di ritmi particolarmente gravosi sotto il profilo fisico e psicologico, nonché di trattamenti vessatori[62].

Il declinare l'art. 603-*bis* c.p. nel vasto ambito delle forme di sfruttamento urbano significa muoversi in un'ottica volta a intercettare tutti quei fenomeni distorsivi del mercato del lavoro ivi presenti, i quali non si risolvono in una mera violazione delle regole sull'interposizione disposte dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, né sono tali da configurare ipotesi di sfruttamento ai sensi dell'art. 600 c.p., con cui si delinea la fattispecie delittuosa del reato di riduzione e mantenimento in schiavitù, evidentemente azionabile solo a fronte di forme di caporalato di estrema gravità.

Tra le condotte che possono integrare la fattispecie di reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. nell'era delle piattaforme digitali si ritiene che potrà così essere annoverato il sempre più diffuso fenomeno del mercato illegale degli *account*, che vede prevalentemente lavoratori stranieri irregolari – ai quali è evidentemente precluso l'accesso diretto alla piattaforma – operare sotto mentite spoglie, utilizzando, dietro pagamento, le credenziali di accesso fornite da soggetti terzi che si interpongono illecitamente tra il prestatore di lavoro e l'impresa committente. Analogamente, si potrà parlare di caporalato digitale anche con riguardo a quei casi, emersi a seguito di un'indagine conoscitiva aperta dalla Procura di Milano[63], in cui si è scoperto

---

[61] Al riguardo cfr. Faleri, Voce *Caporalato digitale,* in Borelli, Brino, Faleri, Lazzeroni, Tebano, Zappalà, *Dizionario del diritto del lavoro che cambia*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 38 ss.

[62] Si rinvia al Sole24Ore di martedì 10 febbraio 2026, n. 40, p. 19.

[63] Cfr. Cassano, Uber *e il caporalato digitale: lo "smascheramento" dell'algoritmo delle piattaforme*, in *Labor*, 2020, p. 659 ss.

che alcuni lavoratori già registrati a una delle piattaforme di *food delivery* avevano ceduto lo *smartphone* dotato di *app* e zaino termico ad altri soggetti non registrati (anche in questo caso per lo più stranieri senza regolare permesso di soggiorno) dietro il pagamento di denaro o di una percentuale sui profitti conseguiti con l'attività svolta.

Sempre più frequentemente si rinvengono dunque forme di sfruttamento in contesti urbani, emblematicamente rappresentate dal settore del *food delivery*, ma sintomatiche di fenomeni ben più ampi e diffusi[64]. Tali pratiche, per intensità e dimensione, non risultano, tra l'altro, meno rilevanti di quelle tradizionalmente riscontrate nelle campagne e si estendono in modo capillare sull'intero territorio nazionale; anche in questo ambito, infatti, i lavoratori vengono reclutati in maniera massiva, sia per scongiurare il rischio della mancata esecuzione delle consegne, sia in ragione del carattere sostanzialmente interscambiabile della prestazione lavorativa, facendo ancora una volta leva sullo stato di vulnerabilità sociale in cui essi solitamente versano e che li induce ad accettare condizioni di lavoro degradanti e umilianti.

Risulta, dunque, particolarmente significativa la delicata operazione ermeneutica che la giurisprudenza penale è chiamata a svolgere al fine di riuscire, attraverso un'interpretazione evolutiva dello schema del c.d. caporalato classico, a ricondurre alla norma penale le nuove forme di reclutamento e sfruttamento del lavoro realizzate nel contesto urbano. Si tratta di un'operazione tutt'altro che automatica e scontata, non tanto per le molteplici insidie che la norma presenta e che ne hanno determinato una sua scarsa applicazione pur a fronte di un fenomeno così grave quale il caporalato in agricoltura per contrastare il quale essa è stata principalmente concepita, ma soprattutto per le difficoltà che incontra la trasposizione di una norma penale in un contesto, quale quello della *gig economy*, lontanissimo da quello per cui è stata pensata dal legislatore[65].

Il fenomeno del caporalato digitale, proprio per la sua complessità e le problematicità riscontrate nel contrastarlo con soluzioni di carattere meramente repressivo offerte dall'ordinamento penale, ha indotto le parti sociali interessate (da un lato *Assodelivery*, l'associazione che riunisce alcune delle più importanti piattaforme presenti in Italia, dall'altro lato CGIL, CISL, UIL e alcuni rappresentanti dei sindacati dei *riders*) all'adozione nel marzo 2021 di un Protocollo quadro sperimentale per la legalità contro il caporalato, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo nel settore del *food delivery*. Attraverso la previsione di strumenti efficaci a tutela dei diritti dei *riders* e l'individuazione di meccanismi e soggetti deputati alla *governance* e al coordinamento delle attività di prevenzione e controllo del rischio di sfruttamento lavorativo, tale documento costituisce un primo passo molto importante nella regolamentazione del mercato del *food*

---

[64] Sul *food delivery* come modello di organizzazione del lavoro si rinvia a Rainone, *Esercizio congiunto dei poteri e profili di responsabilità solidale nella* platform economy. *Alla ricerca di un nuovo confine tra fisiologia e patologia*, in Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere, cit*., p. 110.

[65] Si veda Galluccio, *Misure di prevenzione e "caporalato digitale", cit*., p. 110.

delivery e nella prevenzione delle varie forme di caporalato digitale, a sostegno dunque dell'economia legale in tale settore. Si interviene, dunque, nell'intento di impedire che lo sfruttamento lavorativo, da fenomeno patologico tradizionalmente circoscritto ad alcuni ambiti produttivi, si trasformi in elemento fisiologico dell'impresa globale, dando luogo a forme di schiavismo, talora persino consensuale o comunque contrattualizzato[66].

5. Sfruttamento del lavoro intellettuale e limiti della tipizzazione giurisprudenziale

Il radicale mutamento degli scenari socio-economici, segnato dalle profonde trasformazioni del settore industriale, nonché dalla contestuale espansione della *service and knowledge economy* (incentrata, come ricordato, sull'erogazione di servizi, nonché sull'utilizzo della conoscenza quale principale fattore competitivo), ha progressivamente condotto a una crescente standardizzazione e frammentazione anche delle prestazioni intellettuali[67]. Il lavoro cognitivo, tradizionalmente percepito come ambito sottratto alle dinamiche tipiche dello sfruttamento, risulta oggi sempre più inserito in modelli organizzativi caratterizzati da forte compressione dei margini di autonomia, intensificazione dei ritmi e riduzione del potere negoziale del prestatore.

Si pone, pertanto, la questione se e in quale misura le forme di sfruttamento del lavoro intellettuale possano essere ricondotte entro il perimetro di tipicità delineato dall'art. 603-*bis* c.p. Tale problematica, rimasta a lungo sullo sfondo del dibattito giuridico, ha recentemente acquisito una sua centralità, in quanto sottoposta all'attenzione della Corte di cassazione penale, con riguardo alla vicenda di alcuni insegnanti dipendenti di un istituto di istruzione secondaria, sottoposti a condizioni di sfruttamento; in particolare, approfittando del loro stato di bisogno, l'istituto costringeva la maggior parte di essi a restituire, in tutto o in parte, la retribuzione percepita oppure ad accettare di lavorare sottopagati con la minaccia della mancata riassunzione in occasione dei successivi rinnovi contrattuali[68].

Al di là delle specificità del caso concreto, assume significativo rilievo la posizione espressa dalla giurisprudenza penale, nel momento in cui è giunta all'esclusione dei lavori intellettuali dal perimetro applicativo dell'articolo 603-*bis* c.p. non tanto o comunque non solo in forza del divieto di applicazione analogica delle norme penali, quanto piuttosto – come precisato in motivazione – muovendo dalla genesi della norma, la quale precluderebbe l'estensione della norma a fattispecie non originariamente contemplate dal legislatore[69].

---

[66] Al riguardo Torre, *L'obsolescenza dell'art. 603*-bis *c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *LLI*, 2020, n. 2, VI, p. 77.

[67] Sulle più recenti evoluzioni del modello di produzione capitalistico in tal senso, cfr. Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato"*, *cit.*, p. 3.

[68] Cass. pen. 28 novembre 2024, n. 43662, in *GI*, 2025, p. 1150.

[69] Merita peraltro ricordare che lo sfruttamento del lavoro, pur configurato come ipotesi di reato con esplicito riferimento al solo settore agricolo, non appariva destinato a trovare applicazione esclusivamente in tale ambito. A tal proposito cfr. Lorea, *Sulla nozione di "sfruttamento del lavoro":*

A tal riguardo si è immediatamente evidenziato come riproporre il vischioso stereotipo dello sfruttamento del lavoro quale fenomeno legato soprattutto a comportamenti interpositori e di grave sfruttamento diffusi principalmente nelle campagne del meridione possa finire per cristallizzare una lettura storicamente determinata della fattispecie, che ha a lungo rappresentato una sorta di ipoteca ermeneutica sull'art. 603-*bis* c.p.[70]. Qualora poi si consideri l'effettiva portata applicativa di tale disposizione, suscettibile di riguardare uno spettro ben più ampio di condotte di prevaricazione e abuso nei confronti dei lavoratori, estendendosi ben oltre i contesti rurali e le aree economicamente meno sviluppate del Paese, appare ancora più evidente il carattere fortemente riduttivo della chiave interpretativa accolta dai giudici. Non poche sono, infatti, le perplessità sollevate in dottrina, proprio in considerazione del fatto che una lettura restrittiva rischi di fissare la nozione penalmente rilevante di sfruttamento in una dimensione produttiva ormai superata, trascurando le trasformazioni strutturali che hanno investito il lavoro contemporaneo e che rendono oggi esposte a dinamiche analoghe anche prestazioni di natura intellettuale[71]. Del resto, se è vero che la norma nasce con l'intento di contrastare il fenomeno del caporalato agricolo, questa ha conosciuto nel tempo – come in precedenza evidenziato (v. *supra* §§ 3 e 4) – un progressivo ampliamento dell'ambito applicativo, fino a dispiegare i propri effetti in altri settori produttivi, parimenti caratterizzati da analoghe dinamiche di sfruttamento[72].

L'estensione non risulta, del resto, essere stata preclusa solo in relazione al contesto genetico, a cui peraltro non si può assegnare un ruolo dirimente a meno di non confondere l'*occasio legis* con la *ratio legis* consistente nell'esigenza di apprestare tutela alla dignità della persona che lavora da qualsiasi forma di sfruttamento[73]. A rilevare è stata, infatti, altresì la collocazione sistematica della norma fra i delitti contro la personalità individuale, che ricomprenderebbero – ad avviso dei giudici di legittimità – solamente i reati che incidono sulla personalità individuale

---

cosa è cambiato, in *DRI,* 2020, p. 1083 ss. Più specificatamente sulla genesi della fattispecie come strumento di contrasto del caporalato agricolo, v. Vitarelli, *Vecchie e nuove forme di (sfruttamento del) lavoro: tra pregiudiziali socio-criminologiche e tendenze della prassi*, in *RGL*, 2025, I, p. 372 ss.

[70] In questi termini Merlo, *Porzia veste l'ermellino. Per la Cassazione l'art. 603*-bis *c.p. non si applica al lavoro intellettuale*, in *GI*, 2025, p. 1152.

[71] Con riguardo alle numerose critiche suscitate da tale pronuncia, cfr. de Martino, *Lo sfruttamento del lavoro intellettuale non è reato: alcune osservazioni critiche su una discutibile sentenza della Cassazione penale*, in *DRI*, 2025, p. 534 ss.; Merlo, *Porzia veste l'ermellino, cit*., p. 1152; Vitarelli, *Lo sfruttamento del lavoro "intellettuale"* ex *art. 603*-bis *c.p. tra connotazione semantica e tipo criminoso legale*, in *Labor*, 2025, II, p. 182 ss.; Viola, *Una singolare pronuncia della Corte di Cassazione sul caporalato intellettuale,* in *RGL*, 2025, II, p. 2 ss. Differentemente Bin, *Sfruttamento del lavoro intellettuale: la Cassazione sventa il rischio di un'interpretazione analogica*, in *FI,* 2025, n. 2, II, p. 68 ss., che mette in risalto il pregio di questa pronuncia per la rigorosa applicazione del divieto di analogia in materia penale.

[72] Sull'ambito e le potenzialità applicative della norma penale, v. Santoro, Stoppioni, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dell'applicazione della legge 199/2016*, in *DLRI*, 2019, p. 267 ss.

[73] Di tale avviso Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro*, *cit*., p. 197; Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato"*, *cit*., p. 51.

"su scala elevatissima (...) fino al punto di annullarla". Anche tale argomentazione non è apparsa, sin da subito, del tutto persuasiva, considerato come la funzione dell'art. 603-*bis* c.p. non è tanto quella di reprimere le forme più eclatanti di assoggettamento del lavoratore, tendenzialmente riconducibili, tra l'altro, ai delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù e di servitù di cui all'art. 600 c.p. e ss., quanto piuttosto quella di intercettare le cosiddette forme 'grigie' di sfruttamento; pertanto, laddove ricorressero forme di sfruttamento che non prevedono un totale annichilimento della volontà del lavoratore, bensì presuppongono un consenso formalmente prestato ma sostanzialmente condizionato dallo stato di bisogno, un'interpretazione restrittiva finirebbe per lasciare il lavoratore privo di un'adeguata tutela[74]. Qualora poi per l'integrazione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro si riconoscesse rilievo solo ai comportamenti estremi di prevaricazione in cui la personalità del lavoratore rimane del tutto annichilita e la volontà annullata, si determinerebbe una piena sovrapposizione tra l'art. 600 e l'art. 603-*bis* c.p. con la conseguenza che quest'ultimo potrebbe non trovare mai applicazione per via della clausola di sussidiarietà che renderebbe operante il reato più grave; ciò contrasterebbe con l'intento del legislatore di delineare un sistema di tutela cosiddetto 'stadiale', che differenzia la risposta sanzionatoria in relazione alla gravità e all'intensità dello sfruttamento, destinando la repressione delle condotte di minor rilievo al reato di cui all'art. 603-*bis* c.p.[75].

Né appaiono risolutive le considerazioni della Corte fondate sul dato testuale, con riguardo all'uso del termine 'manodopera' riferito al reclutamento e all'utilizzazione, il quale, in quanto semanticamente legato alla manualità, circoscriverebbe l'ambito applicativo della norma alle sole attività manuali, escludendo pertanto quelle intellettuali. L'opzione lessicale utilizzata non può, infatti, assumere rilievo decisivo, dovendosi piuttosto ritenere frutto di un'approssimazione nella redazione della disposizione, anziché espressione di una specifica volontà legislativa di restringere il perimetro della fattispecie incriminatrice[76]; tanto più che negli altri enunciati dell'art. 603-*bis* c.p. ricorrono i termini 'lavoro' e 'lavoratori' in senso ampio e che la contrapposizione tra lavoro manuale e intellettuale risulta ormai da tempo ampiamente superata in ambito lavoristico in favore di una concezione unitaria del lavoro subordinato[77].

Del resto, gli indici di sfruttamento di cui al co. 3 dell'art. 603-*bis* c.p. si rivelano ontologicamente neutri rispetto alla natura manuale o intellettuale della prestazione, risultando applicabili a qualsiasi rapporto di lavoro in cui la persona

---

[74] Così Vitarelli, *Lo sfruttamento del lavoro "intellettuale"* ex *art. 603*-bis *c.p.*, *cit.*, p. 187; si veda altresì Seminara, *Nuove schiavitù e società "civile": il reato dello sfruttamento del lavoro,* in *Diritto penale e processo,* 2021, II, p. 142.

[75] In tal senso Rotolo, *Dignità del lavoratore e controllo penale del "caporalato"*, in *Diritto penale e processo,* 2018, p. 811.

[76] Vedasi Merlo, *Porzia veste l'ermellino*, *cit.*, p. 1153; Vitarelli, *Lo sfruttamento del lavoro "intellettuale"* ex *art. 603*-bis *c.p.*, *cit.*, p. 186; Viola, *Una singolare pronuncia della Corte di Cassazione sul caporalato intellettuale, cit.*, p. 4.

[77] Per tutti cfr. Mancini, *Le categorie dei prestatori di lavoro nell'ordinamento italiano*, in *RTDPC*, 1966, p. 893 ss.; Fiorai, Voce *Manodopera (nozione di)*, in *EG*, 1975, XXV, p. 533 ss.

sia trattata in modo incompatibile con la dignità umana[78]. Altresì, lo stesso requisito dell'approfittamento dello stato di bisogno, considerato quale vera clausola di chiusura del tipo legale fungendo da criterio selettivo dell'intervento penale[79], consente di intercettare anche forme di sfruttamento che si annidano nei rapporti di lavoro intellettuale, ove il consenso del lavoratore, pur formalmente libero, risulti sostanzialmente condizionato da una condizione di vulnerabilità economica o sociale.

Il disvalore del reato non si esaurisce, infatti, nella mera violazione di *standard* retributivi o normativi, ma si impernia su un elemento di contesto, ossia su condizioni di sfruttamento desumibili da una pluralità di circostanze fattuali che concorrono a delineare una situazione di soggezione sostanziale[80]. Considerato come tali condizioni possano manifestarsi sia nei rapporti di lavoro manuale, sia anche in quelli aventi ad oggetto prestazioni di natura intellettuale, il c.d. 'caporalato intellettuale' non sembra, dunque, che possa essere visto come un'estensione indebita della fattispecie, ma quale una sua coerente applicazione ai mutamenti del mercato del lavoro contemporaneo.

6. **Osservazioni conclusive**

Le argomentazioni svolte mostrano come lo sfruttamento del lavoro non possa più essere interpretato quale fenomeno settoriale; continuare a rappresentarlo confinato al solo settore agricolo o ad ambiti, quali l'edilizia, parimenti caratterizzati da discontinuità dell'impiego e debolezza delle tutele, risulterebbe oggi riduttivo e inadeguato a coglierne la dimensione trasversale e la reale portata sistemica[81]. Per quanto, infatti, l'agricoltura rappresenti ancora oggi il terreno privilegiato di emersione delle forme più evidenti di sfruttamento, una lettura del fenomeno in chiave esclusiva o prevalente rispetto a tale settore rischierebbe di oscurarne la reale comprensione; in altri termini risulterebbero trascurate le profonde trasformazioni intervenute nei modelli organizzativi e produttivi, che hanno progressivamente esteso le logiche dello sfruttamento ben oltre i settori tradizionalmente considerati, coinvolgendo nuove tipologie di attività e una platea di lavoratori sempre più ampia ed eterogenea.

Non si può, infatti, non rilevare come dinamiche tradizionalmente riconducibili al caporalato agricolo si riproducano oggi in contesti urbani e digitali, segnalando la capacità dello sfruttamento di adattarsi ad ambienti produttivi diversi e

---

[78] In tal senso Di Martino, *Tipicità di contesto. A proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603*-bis *c.p.,* in *Archivio penale*, 2018, p. 3 ss.

[79] Così Vitarelli, *Lo sfruttamento del lavoro "intellettuale"* ex *art. 603*-bis *c.p.*, *cit.*, p. 186.

[80] Cfr. Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato", cit.*, p. 96; Torre, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'art. 603*-bis *c.p. tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, in *QG*, 2019, IV, p. 93 ss. *Amplius* Di Martino, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, il Mulino, 2019.

[81] Si veda ancora Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato", cit.*, p. 21, in particolare laddove afferma come una siffatta rappresentazione risulterebbe infedele e oleografica, ancorata a una lettura oleografica e primo-novecentesca del tessuto produttivo italiano.

il rischio che esso si trasformi da fenomeno patologico a componente strutturale dell'impresa globale.

Particolarmente indicativo risulta senza dubbio il settore della logistica, divenuto, in poco più di vent'anni, da funzione periferica dell'attività industriale a protagonista indiscussa delle strategie di *outsourcing* strutturale, oggi riconosciuto come paradigma avanzato delle trasformazioni del diritto del lavoro contemporaneo[82]. In questo ambito emerge, infatti, in modo emblematico il legame tra organizzazione produttiva frammentata e sfruttamento della manodopera[83]; proprio come nel settore agroalimentare, anche le catene logistiche si fondano su una fitta rete di appalti e subappalti[84], che hanno per oggetto servizi prevalentemente affidati a soggetti formalmente autonomi, ma economicamente dipendenti dalle imprese committenti, le quali determinano tempi, costi e *standard* di servizio, scaricando i rischi economici e giuridici verso gli anelli più deboli della filiera[85]. E anche in tale ambito, all'estremità di tale filiera, si rinvengono quei lavoratori maggiormente esposti a forme di precarietà estrema, chiamati a sostenere un settore, la cui sostenibilità economica appare sempre più spesso subordinata al ricorso a manodopera a basso costo e ad elevata flessibilità[86].

Del resto, la vicenda Uber, come quelle più recenti che hanno interessato il settore del *food delivery* (v. *supra* § 4), mostra come il processo di frammentazione dell'impresa all'interno delle catene produttive e delle piattaforme digitali possa agevolare il ricorso a pratiche di sfruttamento del lavoro, schermando la responsabilità dell'impresa che, pur beneficiando del valore generato ai livelli inferiori della filiera, riesce a sottrarsi all'imputazione diretta delle condotte illecite[87].

Emerge chiaramente come l'articolazione dei processi produttivi attraverso schemi contrattuali e societari complessi significhi una parcellizzazione dell'*iter* decisionale e dunque una opacità dei centri di imputazione della responsabilità.

---

[82] Così Riccobono, *Tutele del lavoro e conflitto collettivo nelle filiere della logistica: una panoramica*, in *Rivista giuridica ambiente*, 2026, I, p. 1 ss.

[83] Al riguardo si richiamano Dorigatti, Mori, *Condizioni di lavoro e relazioni industriali nelle catene del valore della logistica*, in *RGL,* 2020, I, p. 388 ss.; Bonardi, *Tra* governance *delle* global value chains *e frammentazione del tessuto produttivo nazionale: quale regolazione per il lavoro nel settore della logistica?,* in Allamprese, Bonardi, (a cura di), *Logistica e lavoro*, in *QRGL,* 2018, p. 30 ss.

[84] Sul punto cfr. Gragnoli, *I contratti di appalto e le società cooperative di produzione e lavoro nel settore della logistica,* in Allamprese, Bonardi, (a cura di), *Logistica e lavoro*, *cit.*, p. 69 ss.; Bellavista, *Cooperative e sfruttamento del lavoro nella logistica,* in *RGL*, 2020, I, p. 454 ss.; Villa, *Quando l'"appalto" ha ad oggetto servizi di logistica*, in *LDE,* 2022, p. 1 ss. Picco, *Caporalato e altre forme di sfruttamento dei lavoratori nel prisma delle transizioni occupazionali, cit.*

[85] In questi termini Bologna, Curi, *Relazioni industriali e servizi di logistica: uno studio preliminare*, in *DLRI*, 2019, p. 125 ss.

[86] Cfr. Picco, *Caporalato e altre forme di sfruttamento dei lavoratori nel prisma delle transizioni occupazionali*, *cit.*, p. 203.

[87] In proposito Di Martino, *Caporalato e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata*, in *DPC*, 2015, p. 109; Piva, *I limiti dell'intervento penale sul caporalato come sistema (e non come condotta) di produzione: brevi note a margine della l. n. 199/2016*, in *Indice penale*, 2017, p. 194 ss.; Mongillo, Forced labour *e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese*, *cit.*, p. 648; Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato"*, *cit.*, p. 115.

La frammentazione dei soggetti attivi della fattispecie illecita attuata tramite contratti di *outsourcing*, di appalto di opera e di servizi, di sub-committenza e somministrazione, da un lato, e la rarefazione dei meccanismi di controllo, dall'altro lato, rendono, infatti, difficoltosa, se non talora impossibile, una corretta ascrizione della responsabilità al soggetto presso il quale si esercita effettivamente il potere decisionale; si determina, in altri termini, una sostanziale immunità in capo alla *leading firm*, ossia al soggetto che detiene il controllo economico dell'intero processo produttivo e che maggiormente beneficia delle condizioni di sfruttamento, in quanto schermi giuridici ne dissimulano il coinvolgimento[88].

Lo sfruttamento del lavoro, nel capitalismo contemporaneo, tende a innestarsi nelle maglie stesse dell'organizzazione produttiva globale, favorita dalla fluidità delle interconnessioni contrattuali e dalla dispersione delle responsabilità. Il modello societario a struttura gerarchica, articolato secondo moduli di controllo fortemente accentrati, tende così a essere sempre più affiancato, talora sostituito, da *network* di catene globali di fornitura o catene globali del valore spesso di natura transnazionale, informali e irregolari, costituiti su interazioni cooperative e alleanze strategiche[89].

È indubbio che le forme di sfruttamento che oggi si rinvengono in modo trasversale ai settori produttivi non appaiono più come l'esito di condotte di singole persone fisiche, quanto l'effetto di un modello produttivo orientato alla massimizzazione del profitto e fondato sulla disintegrazione verticale dell'impresa. Ciò mette in discussione l'adeguatezza degli strumenti tradizionali di prevenzione e repressione, essenzialmente concepiti per intervenire su singole condotte, e al contempo impone di individuare soluzioni in grado di intercettare fenomeni che non si manifestano più come deviazioni occasionali, bensì come espressione di modelli organizzativi che rischiano di normalizzare l'erosione della dignità del lavoro.

---

[88] Sul tema è ampiamente intervenuta la dottrina penalistica, cfr. Torre, *L'obsolescenza dell'art. 603*-bis *c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, *cit.*, p. 78, nonché Id., *Destrutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale: i nodi problematici del diritto penale*, in *questionegiustizia.it*, 24 giugno 2020; altresì Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro*, *cit.*, p. 437 ss. In una prospettiva strettamente giuslavoristica, v. Guerini, *Catene di appalti ed effettività dei diritti dei lavoratori,* Torino, Giappichelli, 2026, p. 133 ss.; Martelloni, *Lo sfruttamento* lavorativo negli appalti e attraverso le piattaforme digitali, cit., p. 118 ss. V., in *questo volume*, Laforgia e D'Onghia; nonché, sulla lettura di genere degli strumenti di contrasto, Tordini Cagli, Torre.

[89] Sul punto Boscati, Sartori, *Le* Global Supply Chains *negli strumenti dell'OIL. Testo, contesto e prospettive evolutive*, in *VTDL*, 2023, p. 475; Borelli, Orlandini, *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene di appalto*, in *DLRI*, 2022, p. 109 ss.; Brino, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, in *LD*, 2019, p. 553 ss. In *questo volume* v., sulle filiere e sui doveri di diligenza, Protopapa, Mucciarelli e Pasquariello; per un caso di studio su appalti e cooperative nella logistica, Viola e, sulle ispezioni nel lavoro domestico, Borelli.

Lo sfruttamento del lavoro dietro l'IA: la moderazione dei contenuti e l'ascesa del just-in-time data work

Marco Marrone

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La moderazione dei contenuti come *just-in-time data work*. – 3. Il contesto della ricerca: le BPO del *data work* in Portogallo. – 4. Sfruttamento, salute mentale e automazione nel processo di moderazione dei contenuti. – 5. *Organizational dependence*: subordinazione e controllo della sfera riproduttiva. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il dibattito sull'intelligenza artificiale tende a concentrarsi soprattutto sugli effetti che le nuove tecnologie producono sul lavoro: automazione, sostituzione delle mansioni, trasformazione delle competenze e nuove forme di controllo e organizzazione[1]. In questa prospettiva, il lavoro appare prevalentemente come oggetto dell'impatto tecnologico. Il presente contributo intende invece rovesciare il punto di osservazione, interrogandosi non tanto su ciò che l'intelligenza artificiale fa al lavoro, quanto sul lavoro che rende possibile l'intelligenza artificiale.

Per cogliere le forme di sfruttamento che ne sostengono il funzionamento occorre, in altri termini, guardare 'dietro lo schermo' dei sistemi di IA e oltre l'apparente autonomia degli strumenti di *machine learning*, ricostruendone le catene del valore e osservandone le infrastrutture organizzative[2]. Questa prospettiva mette in discussione la rappresentazione dell'IA come prodotto esclusivo dell'ingegneria, dell'innovazione tecnologica e dell'imprenditorialità visionaria. I sistemi di IA si fondano, al contrario, su una vasta quantità di lavoro umano, spesso invisibilizzato, esternalizzato e collocato ai margini della produzione di valore[3]. Anche le stime sull'esposizione delle occupazioni alle nuove tecnologie descrivono processi differenziati di automazione e complementarità, più che una sostituzione uniforme del lavoro[4]. L'avanzamento dell'IA produce così un paradosso: la crescita delle capacità automatiche non elimina necessariamente il lavoro umano, ma può accrescerne il volume e intensificarne il ritmo, perché sistemi più performanti

---

[1] Eloundou, Manning, Mishkin, Rock, *GPTs are GPTs: Labor market impact potential of LLMs*, in *Science*, 2024, n. 6702, p. 1306 ss.

[2] Roberts, *Behind the screen: Content moderation in the shadows of social media*, New Haven, Yale University Press, 2019; Crawford, *The atlas of AI: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*, New Haven, Yale University Press, 2021.

[3] Tubaro, Casilli, Coville, *The trainer, the verifier, the imitator: Three ways in which human platform workers support artificial intelligence*, in *Big Data & Society*, 2020, n. 1; Casilli, *Schiavi del clic. Perché lavoriamo tutti per il nuovo capitalismo?*, Milano, Feltrinelli, 2020.

[4] Arntz, Gregory, Zierahn, *The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n. 189, Paris, OECD Publishing, 2016; International Labour Organization, *World employment and social outlook: Trends 2024*, Geneva, ILO, 2024.

richiedono quantità crescenti di dati da produrre, verificare e aggiornare[5]. Più che scomparire, il lavoro viene quindi trasformato, redistribuito geograficamente e reso meno visibile.

La moderazione dei contenuti rappresenta un caso emblematico di questa dinamica. I moderatori operano per piattaforme di social media – quali, ad esempio, *Facebook*, *Instagram* o *TikTok* – supportando e integrando i sistemi automatici attraverso cui vengono individuati e filtrati contenuti violenti, traumatici, illegali o comunque contrari alle *policy* aziendali. Il loro intervento rende gli ambienti digitali accessibili e governabili, correggendo gli errori degli algoritmi e affrontando casi ambigui o dipendenti dal contesto che non possono essere affidati integralmente alla classificazione automatica[6]. Si tratta dunque di un lavoro infrastrutturale, essenziale alla continuità dei social media, ma associato a rilevanti rischi per la salute mentale[7]. È inoltre un'attività ancora lontana dalla piena automazione: le *policy* cambiano in relazione a nuove sensibilità, trasformazioni sociali e vincoli normativi, mentre la revisione umana continua a essere presentata dalle piattaforme come una garanzia di qualità dei propri sistemi di controllo[8].

La moderazione è, al tempo stesso, una forma di *data work*. Non consiste semplicemente nel rimuovere o mantenere *online* determinati contenuti, ma nell'attribuire etichette, applicare categorie e produrre classificazioni utilizzabili per verificare, correggere e migliorare i sistemi automatici[9]. Rispetto ad altre forme di *data work*, presenta tuttavia una caratteristica specifica: si svolge prevalentemente in tempo reale, all'interno di flussi continui e mutevoli governati attraverso interfacce progettate e controllate dalle piattaforme. Il moderatore interviene quindi sul funzionamento immediato del servizio e, simultaneamente, produce dati che possono essere reintegrati nei processi di apprendimento e affinamento dell'IA.

Questa temporalità distingue la moderazione anche sul piano organizzativo. Gran parte degli studi sul *data work* si è concentrata su attività distribuite attraverso piattaforme di micro-lavoro, nelle quali lavoratori formalmente autonomi sono esposti alle pressioni del *management* algoritmico, all'instabilità del reddito e alla necessità di mobilitare risorse familiari e comunitarie per sostenere la

---

[5] Casilli, *Waiting for robots: The hired hands of automation*, Chicago, University of Chicago Press, 2025.

[6] Gillespie, *Custodians of the internet: Platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*, New Haven, Yale University Press, 2018; Roberts, *Behind the screen*, *cit*.

[7] Spence, Bifulco, Bradbury, Martellozzo, DeMarco, *The psychological impacts of content moderation on content moderators: A qualitative study*, in *Cyberpsychology*, 2023, n. 4; Spence, Bifulco, Bradbury, Martellozzo, DeMarco, *Content moderator mental health, secondary trauma, and well-being: A cross-sectional study*, in *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 2024, n. 2, p. 149 ss.

[8] Gillespie, *Content moderation, AI, and the question of scale*, in *Big Data & Society*, 2020, n. 2; Gorwa, Binns, Katzenbach, *Algorithmic content moderation: Technical and political challenges in the automation of platform governance*, in *Big Data & Society*, 2020, n. 1.

[9] Miceli, Posada, *The data-production dispositif*, in *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 2022, n. CSCW2, art. 460; Muldoon, Graham, Cant, *Feeding the machine: The hidden human labour powering AI*, Edinburgh, Canongate, 2024.

propria riproduzione sociale[10]. La moderazione dei contenuti, invece, è spesso svolta da lavoratori subordinati, formalmente impiegati da imprese del *business process outsourcing* (BPO) e concentrati in luoghi fisici. Tale subordinazione non rappresenta però il superamento della *governance* di piattaforma. Le piattaforme committenti continuano a definire interfacce, code di lavoro, *policy*, metriche e *standard* qualitativi, mentre le BPO formalizzano il rapporto di impiego, esercitano la supervisione sul posto e si occupano di assicurare la disponibilità di una forza lavoro internazionale e multilingue nel momento in cui ve ne è bisogno, senza comportare costi aggiuntivi.

L'architettura che ne deriva combina due livelli complementari. Il primo sarà definito *just-in-time data work*: un processo di annotazione e verifica nel quale contenuti, ritmi, volumi e criteri di classificazione devono essere continuamente sincronizzati con le esigenze delle piattaforme. Il secondo riguarda l'*organizational dependence*, ossia la dipendenza dei lavoratori dalle infrastrutture predisposte dalle BPO per governarne il trasferimento, la permanenza e l'uscita: alloggio, assistenza amministrativa, incentivi, servizi di accoglienza, supporto psicologico e dispositivi di riassegnazione. Nel loro insieme, queste due dimensioni compongono il regime lavorativo che caratterizza la moderazione dei contenuti, nel quale la sincronizzazione in tempo reale del lavoro sui dati si combina con il controllo organizzativo delle condizioni materiali e sociali che rendono disponibile la forza lavoro.

L'argomento sviluppato è quindi che la subordinazione formale non elimini lo sfruttamento dal lavoro di piattaforma, ma lo riorganizzi, lo intensifichi e lo estenda. Alla pressione esercitata dalle metriche e dalle interfacce digitali si aggiunge infatti la capacità delle BPO di intervenire sulla mobilità e sulla sfera riproduttiva dei lavoratori. I *relocation packages*, che comprendono alloggio, bonus economici, assistenza documentale e servizi di accoglienza, riducono gli ostacoli alla migrazione e permettono di assemblare rapidamente la manodopera richiesta. Al tempo stesso, subordinano l'accesso a risorse essenziali alla continuità del rapporto di lavoro, restringendo il *mobility power* dei lavoratori e rafforzando la stabilità del flusso produttivo[11]. Il caso della moderazione consente quindi di osservare come la *governance* di piattaforma non solo prescinda dalla forma "classica" dell'intermediazione di lavoro, ma possa estendersi oltre il processo lavorativo e investire direttamente le condizioni di riproduzione della forza lavoro.

Sul piano metodologico, le riflessioni qui sviluppate si basano su una ricerca qualitativa condotta tra ottobre e dicembre 2025 a Lisbona, uno dei principali poli europei del *business process outsourcing* rivolto alle imprese tecnologiche. Il materiale utilizzato in questo contributo comprende 25 interviste semistrutturate con moderatori di contenuti, team leader, addetti al controllo qualità, psicolo-

---

[10] Tubaro, *Disembedded or deeply embedded? A multi-level network analysis of online labour platforms*, in *Sociology*, 2021, n. 5, p. 927 ss.; Posada, *Embedded reproduction in platform data work*, in *Information, Communication & Society*, 2022, n. 6, p. 816 ss.

[11] Hafermalz, *Out of the panopticon and into exile: Visibility and control in distributed new culture organizations*, in *Organization Studies*, 2021, n. 5, p. 697 ss.; Alberti, Sacchetto, *The politics of labour migration: Voice, exit and social reproduction*, Bristol, Bristol University Press, 2024.

gi e rappresentanti sindacali operanti in una delle principali BPO del settore. I moderatori intervistati erano impegnati in progetti relativi a una delle principali piattaforme globali di social media. Gli intervistati sono stati individuati mediante campionamento intenzionale e a valanga, a partire da contatti personali, reti professionali, *forum online* e organizzazioni sindacali. L'obiettivo era ricostruire sia l'esperienza quotidiana del lavoro sia i dispositivi organizzativi attraverso cui vengono governate la prestazione, la mobilità transnazionale e la riproduzione sociale della forza lavoro. Le interviste hanno riguardato le mansioni, le metriche di *performance*, l'applicazione delle *policy*, le condizioni contrattuali, la salute mentale, i percorsi migratori, le sistemazioni abitative e i rapporti con l'impresa.

L'accesso al campo è risultato particolarmente complesso a causa dei rigidi accordi di riservatezza sottoscritti dai lavoratori e del diffuso timore di possibili ritorsioni. Questa difficoltà non costituisce soltanto un limite metodologico, ma rappresenta essa stessa un tratto delle condizioni di sfruttamento emerse: il controllo delle informazioni, la segmentazione dei progetti, l'ostilità verso l'organizzazione sindacale e il silenziamento contrattuale contribuiscono al governo di una forza lavoro mobile e flessibile. Per tutelare gli intervistati, i nomi e tutti gli elementi potenzialmente identificativi sono stati anonimizzati, così come l'impresa e i progetti specifici nei quali essi erano impiegati. I materiali sono stati sottoposti a un'analisi tematica, sviluppata attraverso un movimento abduttivo tra dati e letteratura, con particolare attenzione all'intreccio tra il controllo algoritmico esercitato dalle piattaforme committenti e le infrastrutture di circolazione e riproduzione sociale predisposte dalle BPO.

2. La moderazione dei contenuti come *just-in-time data work*

L'intelligenza artificiale non è soltanto un insieme di modelli matematici e infrastrutture computazionali. È anche un prodotto inserito in catene globali del valore, nelle quali attività differenti vengono distribuite tra imprese, piattaforme, appaltatori e lavoratori collocati in contesti geografici e istituzionali diversi[12]. Come accade in altri settori produttivi, le operazioni situate alla periferia del valore riconosciuto tendono a essere esternalizzate, frammentate e rese meno visibili. Nel caso dell'IA, un elemento centrale di questo processo è costituito dalla produzione e dalla gestione dei dati[13]. Il dato non è una risorsa naturale già disponibile, ma il risultato di attività sociali, organizzative e lavorative. Per poter addestrare, verificare e rendere operativi i sistemi di IA, i dati devono essere raccolti, selezionati, etichettati, classificati e continuamente aggiornati[14]. In questo senso, lo sviluppo dell'IA nasconde un paradosso: anziché ridurre la necessità di lavoro

---

[12] Gorwa, Binns, Katzenbach, *Algorithmic content moderation*, *cit.*; Crawford, *The atlas of AI*, *cit.*; Muldoon, Graham, Cant, *Feeding the machine*, *cit.*

[13] Casilli, *Schiavi del clic*, *cit.*; Tubaro, Casilli, Cornet, Le Ludec, Torres Cierpe, *Where does AI come from? A global case study across Europe, Africa, and Latin America*, in *New Political Economy*, 2025, n. 3, p. 359 ss.

[14] Tubaro, Casilli, Coville, *The trainer, the verifier, the imitator*, *cit.*; Muldoon, Graham, Cant, *Feeding the machine*, *cit.*

umano, per ottenere sistemi sempre più performanti e competitivi è necessaria una quota sempre maggiore di lavoro umano.

Gran parte dell'attenzione rivolta agli operai dei dati si è concentrata fino ad ora su attività svolte attraverso la mediazione di piattaforme quali Amazon Mechanical Turk, Outlier o Appen. In questi mercati digitali, i lavoratori sperimentano molte delle condizioni di sfruttamento che caratterizzano altri segmenti del lavoro di piattaforma: il *management* algoritmico determina visibilità, reputazione e assegnazione dei compiti, mentre l'inquadramento come autonomi li priva delle protezioni associate al lavoro dipendente[15]. La distribuzione dei task tende inoltre a produrre una forte stratificazione: una minoranza di lavoratori acquisisce reputazione e continuità, mentre una parte più ampia rimane esposta a volumi discontinui e redditi insufficienti[16]. La sostenibilità del lavoro dipende così, il più delle volte, dalla capacità dei lavoratori di mobilitare risorse esterne al mercato — famiglia, reti di vicinato e comunità online — che contribuiscono a sostenere i costi della produzione e della competizione[17].

Una delle tassonomie più consolidate del *data work* è il modello VPI – preparazione, verifica e imitazione – elaborato da Tubaro *et al.*[18] e successivamente ripreso da Muldoon *et al.*[19]. La preparazione comprende la produzione, la selezione e l'etichettatura dei dati necessari all'addestramento dei modelli. La verifica interviene quando i sistemi devono essere controllati, corretti o aggiornati in relazione a errori, nuove informazioni e mutamenti del contesto sociale. La capacità di riconoscere un'espressione linguistica, interpretare un contenuto ambiguo o distinguere tra classificazioni contestualmente diverse non deriva quindi da un apprendimento spontaneo della macchina, ma dal lavoro di persone che traducono, producono equivalenze, controllano risultati e applicano categorie. La verifica umana non si colloca quindi semplicemente dopo l'automazione, ma ne costituisce una condizione ricorrente di funzionamento. L'imitazione, infine, riguarda i casi in cui lavoratori umani simulano il comportamento di un sistema automatico quando il ricorso diretto a una persona risulta più conveniente o più efficace della risoluzione tecnica dei limiti della macchina.

La distinzione tra queste tre funzioni non deve tuttavia essere intesa in modo rigido. Nelle concrete catene produttive dell'IA, preparazione, verifica e imitazione tendono a sovrapporsi: la stessa attività può contribuire al funzionamento immediato di un servizio, alla correzione dei sistemi automatici e alla produzione di dati utilizzabili per il loro affinamento[20]. La moderazione dei contenuti occupa precisamente questa posizione di cerniera. I moderatori intervengono laddove i filtri automatici risultano insufficienti, ma producono anche classificazioni, eti-

---

[15] Casilli, *Schiavi del clic*, *cit.*; Tubaro, *Disembedded or deeply embedded?*, *cit.*

[16] Rani, Dhir, *AI-enabled business model and human-in-the-loop (deceptive AI): Implications for labor*, in Garcia-Murillo, MacInnes, Renda (a cura di), *Handbook of artificial intelligence at work*, Cheltenham, Edward Elgar, 2024.

[17] Posada, *Embedded reproduction*, *cit.*

[18] Cfr. Tubaro, Casilli, Coville, *The trainer, the verifier, the imitator*, *cit.*

[19] Cfr. Muldoon, Graham, Cant, *Feeding the machine*, *cit.*

[20] Muldoon, Graham, Cant, *Feeding the machine*, *cit.*

chette e valutazioni che possono essere incorporate nei sistemi per migliorarne l'efficacia[21]. La moderazione presenta inoltre una componente di imitazione: gli utenti tendono a percepire il filtraggio come un processo prevalentemente automatizzato, benché una parte decisiva delle valutazioni sia affidata al lavoro umano[22]. Questo contributo non viene però sempre nascosto dalle piattaforme. Nei rapporti di trasparenza e nelle comunicazioni pubbliche, la presenza di revisori umani è spesso richiamata come prova della qualità e dell'affidabilità di sistemi fondati sulla combinazione tra filtri automatici e giudizio umano[23].

Il lavoro dei moderatori è quindi una componente strutturale di sistemi ibridi. Gli algoritmi e le segnalazioni degli utenti effettuano una prima selezione, individuano i contenuti potenzialmente problematici e li distribuiscono nelle code di lavoro; i moderatori rivedono tali contenuti, interpretano il contesto, applicano le *policy* e verificano l'esito della classificazione. Le loro decisioni garantiscono il funzionamento quotidiano del servizio e contribuiscono, direttamente o indirettamente, al continuo affinamento dei sistemi automatici. Il lavoro umano, quindi, non è un residuo collocato ai margini dell'IA, ma un elemento strutturale, incorporato nel suo funzionamento ordinario.

La specificità della moderazione risiede nel carattere immediato e flessibile dell'attività. Diversamente da altre forme di annotazione svolte in vista dell'addestramento futuro di un modello, la moderazione interviene sul flusso corrente della piattaforma: verifica contenuti già pubblicati o in corso di pubblicazione e produce simultaneamente dati utilizzabili per il miglioramento dei filtri automatici. Si tratta dunque di una forma di verifica in tempo reale, strettamente sincronizzata con la circolazione dei contenuti. La rilevanza commerciale dei dati trattati, la necessità di garantire continuità al servizio e i vincoli di sicurezza rendono inoltre più difficile affidare l'attività a una forza lavoro dispersa e intermittente.

Per questa ragione, pur svolgendosi all'interno di piattaforme digitali, la moderazione è organizzata prevalentemente attraverso rapporti di lavoro subordinato e concentrata negli uffici delle BPO. Tale configurazione non elimina la capacità della piattaforma di organizzare il processo lavorativo. I moderatori operano attraverso sistemi informatici proprietari nei quali convergono i flussi gestiti dai diversi appaltatori; la piattaforma definisce mansioni, *policy,* metriche e *standard* qualitativi, mentre la BPO formalizza il contratto, esercita la supervisione sul posto e garantisce la disponibilità della manodopera. Ne deriva un'architettura organizzativa multilivello nella quale il controllo del lavoro e il governo della forza lavoro sono distribuiti tra organizzazioni interdipendenti, ma la piattaforma rimane al vertice della catena[24].

---

[21] Gillespie, *Content moderation, AI, and the question of scale*, *cit.*; Gorwa, Binns, Katzenbach, *Algorithmic content moderation*, *cit.*

[22] Roberts, *Behind the screen*, *cit.*

[23] Gillespie, *Custodians of the internet*, *cit.*

[24] Ahmad, Krzywdzinski, *Moderating in obscurity: How Indian content moderators work in global content moderation value chains*, in Graham, Ferrari (a cura di), *Digital work in the planetary market*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2022, p. 77 ss.; Tubaro et al., *Where does AI come from?*, *cit.*

Il *just-in-time data work* nasce da questo intreccio. Per allinearsi alle esigenze delle piattaforme, i contenuti devono essere valutati poco dopo la loro pubblicazione, il lavoro deve adattarsi rapidamente alle oscillazioni dei volumi e i moderatori devono incorporare aggiornamenti continui delle regole di classificazione. La flessibilità investe anche la composizione della forza lavoro, che deve poter essere ricomposta in base alle lingue e ai mercati serviti senza produrre un eccessivo aumento dei costi. Le BPO diventano così infrastrutture essenziali delle catene dell'IA non perché definiscano i criteri della moderazione, controllati dalla piattaforma, ma perché assemblano e mantengono disponibile la forza lavoro necessaria alla sua esecuzione continua.

A tale scopo, molte BPO offrono *relocation packages* che comprendono alloggio, assistenza per i documenti, corsi di lingua, incentivi economici e servizi di accoglienza. Queste infrastrutture rendono possibile il reclutamento internazionale, ma consentono anche di governare la mobilità dei lavoratori, costruendo un ciclo di attrazione, trattenimento ed espulsione. Grazie alle infrastrutture organizzative delle BPO, i lavoratori vengono disancorati dai contesti di origine, incorporati nelle infrastrutture aziendali e infine allontanati quando non corrispondono più alle esigenze produttive. Il compito della BPO non consiste dunque soltanto nel fornire manodopera, ma nel rendere la sua disponibilità sincronizzabile con le oscillazioni della domanda delle piattaforme.

La subordinazione, la concentrazione negli uffici e il ricorso ai *relocation packages* non rappresentano però una soluzione alla sostenibilità del *data work*. Il processo lavorativo combina la pressione del *management* algoritmico, intensificata dalla natura *just-in-time* del lavoro di moderazione, con la dipendenza prodotta dalle infrastrutture organizzative della BPO. Gli elevati tassi di *turnover*, l'allontanamento dalle reti sociali di origine e i rischi per la salute mentale mostrano come, nonostante il contratto di lavoro dipendente, permanga un'intensa esposizione allo sfruttamento. I servizi presentati come forme di *organizational care* finiscono in realtà per espandere il potere direttivo oltre il processo produttivo, condizionando l'abitare, la mobilità, la socialità e l'accesso alle risorse necessarie alla vita quotidiana. È in questa combinazione tra *just-in-time data work* e *organizational dependence* che prende forma il regime lavorativo che caratterizza la moderazione dei contenuti.

3. Il contesto della ricerca: le BPO del *data work* in Portogallo

Negli ultimi anni si è prodotta una trasformazione significativa nella geografia della moderazione. Se molte attività di *data work* sono state storicamente localizzate in paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina[25], si osserva oggi anche una tendenza al *nearshoring* e alla rilocalizzazione di alcune operazioni all'interno

[25] Roberts, *Behind the screen*, *cit.*; Anwar, Graham, *The digital continent: Placing Africa in planetary networks of work*, Oxford, Oxford University Press, 2022; Ahmad, Krzywdzinski, *Moderating in obscurity*, *cit.*; Ahmad, *Who moderates my social media? Locating Indian workers in global content moderation practices*, in Strippel, Paasch-Colberg, Emmer, Trebbe (a cura di), *Challenges and perspectives of hate speech research*, Berlin, Digital Communication Research, 2023, p.

dell'Unione europea. A favorirla concorrono la crescente attenzione per la reputazione delle piattaforme e l'inasprimento dei requisiti europei in materia di protezione dei dati, trasparenza e responsabilità — dal GDPR al Digital Services Act e all'AI Act — che rende più delicata l'esternalizzazione di attività sensibili in contesti lontani dai mercati serviti[26]. Permane, tuttavia, la necessità di contenere il costo del lavoro e di disporre di una forza lavoro multilingue. Il Portogallo combina appartenenza allo spazio regolativo europeo, una struttura di BPO consolidata, costi comparativamente inferiori a quelli di altri paesi dell'Europa occidentale e capacità di attrarre lavoratori mobili, diventando una destinazione particolarmente favorevole per gli investimenti nel settore[27].

Da tempo il Paese costituisce una destinazione importante per le attività di *outsourcing* delle imprese tecnologiche e delle aziende un tempo identificate come *call center*, oggi più spesso definite *contact center* per segnalare la crescente centralità delle comunicazioni scritte e digitali[28]. Questa trasformazione terminologica riflette un mutamento produttivo più profondo: non si tratta più soltanto di gestire telefonate, ma di lavorare su testi, immagini, video e dati. Sotto la spinta degli investimenti nell'IA, le BPO stanno quindi riconfigurando parte delle proprie attività e si trasformano progressivamente in vere e proprie *data factories*, dove cioè il lavoro di produzione dei dati necessario allo sviluppo e al mantenimento dell'IA si concentra in maniera sempre più significativa, come dimostrato appunto dal caso della moderazione dei contenuti[29].

Queste imprese sono caratterizzate da un *turnover* estremamente elevato. Secondo i dati raccolti attraverso le interviste con i rappresentanti sindacali, nella BPO analizzata il ricambio annuale raggiunge circa l'80%, mentre la permanenza media dei lavoratori varia generalmente tra sei e diciotto mesi. Ne deriva una circolazione continua della forza lavoro, composta in larga parte da persone giovani, migranti e multilingue provenienti da diversi paesi europei. Il *turnover* non rap-

---

111 ss.; Elswah, *Moderating Kiswahili content on social media*, Washington, Center for Democracy & Technology, 2024.

[26] Drootin, *"Community guidelines": The legal implications of workplace conditions for internet content moderators*, in *Fordham Law Review*, 2021, n. 3, p. 1197 ss.; Busch, *Regulating the expanding content moderation universe: A European perspective on infrastructure moderation*, in *UCLA Journal of Law & Technology*, 2022, n. 2, p. 32 ss.; Barral Martínez, *Platform regulation, content moderation, and AI-based filtering tools: Some reflections from the European Union*, in *JIPITEC*, 2023, n. 1, p. 211 ss.; Drolsbach, Pröllochs, *Content moderation on social media in the EU: Insights from the DSA Transparency Database*, in *Companion Proceedings of the ACM Web Conference 2024*, New York, ACM, 2024, p. 939 ss.; Gorwa, *The politics of platform regulation: How governments shape online content moderation*, Oxford, Oxford University Press, 2024; Quintais, Katzenbach, Schwemer, Dergacheva, Riis, Mezei, Harkai, Magalhães, *Copyright content moderation in the European Union: State of the art, ways forward and recommendations*, in *IIC*, 2024.

[27] Riesgo Gómez, Cortez, Gil, Sequera, *Beyond the digital nomad: Transnational digital workers in Lisbon*, in *Digital Geography and Society*, 2025, n. 9.

[28] Alves, *Contact centre workers: Loyalty, exit or… voice! Collective action in a Portuguese contact centre*, in *Socioscapes. International Journal of Societies, Politics and Cultures*, 2021, n. 2, p. 103 ss.

[29] Ahmad, Krzywdzinski, *Moderating in obscurity*, *cit.*; Elswah, *Moderating Kiswahili content*, *cit*.

presenta soltanto un problema gestionale: diventa una componente del modello organizzativo, che deve garantire la rapida sostituzione dei lavoratori in uscita e la disponibilità di profili linguistici adeguati alle richieste delle piattaforme.

Un elemento particolarmente rilevante riguarda la provenienza geografica e le traiettorie biografiche dei lavoratori incontrati nel corso della ricerca. Tra gli italiani emerge una forte presenza di persone originarie del Mezzogiorno, in particolare di Sicilia, Puglia e Calabria, mentre risultano meno rappresentate regioni come Piemonte, Lombardia e Veneto. Le testimonianze raccolte tra lavoratori di altri paesi europei mostrano, più in generale, come il settore tenda ad attrarre persone che incontrano difficoltà di inserimento nei mercati del lavoro di origine. Tra i lavoratori dell'Europa meridionale ricorrono esperienze di disoccupazione, lavoro irregolare e provenienza da aree interne o periferiche; tra quelli dell'Europa settentrionale compaiono più frequentemente *background* migratori o percorsi segnati da difficoltà occupazionali e personali. Non si tratta di un profilo uniforme, ma di una tendenza significativa: la moderazione dei contenuti recluta spesso lavoratori dotati di risorse relazionali limitate e, proprio per questo, maggiormente dipendenti dalle infrastrutture organizzative predisposte dalle BPO. Le nuove geografie digitali del lavoro si innestano così su vulnerabilità preesistenti, valorizzando la disponibilità alla mobilità di persone che nei luoghi di origine trovano maggiori difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro. Alla circolazione continua dei contenuti corrisponde, in questo senso, una circolazione altrettanto intensa della forza lavoro chiamata a valutarli.

4. Sfruttamento, salute mentale e automazione nel processo di moderazione dei contenuti

Le interviste descrivono un processo lavorativo fondato sulla stretta combinazione tra classificazione automatica e intervento umano. Gli algoritmi, insieme alle segnalazioni degli utenti, effettuano una prima selezione dei contenuti potenzialmente problematici e li inviano ai moderatori. I lavoratori sono quindi chiamati a verificare l'operato dei sistemi automatici sulla base delle *policy* definite dalle piattaforme. Le loro decisioni non vengono formulate liberamente secondo criteri morali individuali, ma devono essere ricondotte a categorie predeterminate, procedure standardizzate e istruzioni continuamente aggiornate. I contenuti che giungono ai moderatori richiedono tuttavia una significativa capacità interpretativa, soprattutto nei casi collocati ai margini delle *policy*. L'autonomia necessaria per comprendere il contesto convive così con una forte prescrizione del giudizio.

Il lavoro consiste nell'attribuire etichette e classificazioni a contenuti che possono riguardare violenza, suicidio, nudità, *hate speech*, abuso, autolesionismo e altre categorie sensibili. Dalle interviste emerge che, nel tempo, tali classificazioni sono diventate sempre più granulari. Non è più sufficiente identificare una violazione generale: occorre specificarne il contesto, la tipologia di immagine, i soggetti coinvolti e le circostanze rappresentate. L'aumento della granularità accresce il valore informativo dei dati prodotti e la capacità della piattaforma di calibrare i

sistemi automatici, ma intensifica anche la complessità cognitiva, l'incertezza e la responsabilità affidate ai moderatori.

I lavoratori operano su differenti linee di business, che comprendono contenuti pubblicati, commenti, dirette, profili e parole chiave di ricerca. Il punto chiave però è che l'organizzazione del lavoro dipende in larga misura dalle piattaforme committenti. I moderatori utilizzano sistemi digitali forniti dalle piattaforme stesse, nei quali convergono lavoratori impiegati da appaltatori diversi e collocati in numerosi paesi. Le BPO dispongono di margini ridotti nella definizione del processo: ricevono istruzioni su KPI, *task* e *policy* che possono essere modificate con grande frequenza, talvolta quotidianamente, in risposta a cambiamenti normativi, politici, commerciali o culturali. I lavoratori devono quindi aggiornarsi costantemente e dedicano spesso la prima parte della giornata alla lettura delle nuove disposizioni. L'instabilità delle regole non attenua quindi la standardizzazione, ma impone al contrario flessibilità e un adattamento continuo a standard mobili.

Ne deriva una catena di montaggio digitale nella quale urgenza, ripetizione e valutazione permanente si rafforzano reciprocamente. Le pause sono limitate – generalmente quindici minuti al mattino e quindici al pomeriggio – e il flusso può essere interrotto soltanto attraverso l'inserimento di un codice monouso in gradi di arrestare il flusso continuo di contenuti. La *performance* viene misurata mediante tre indicatori principali: quantità, velocità e qualità. Gli intervistati descrivono obiettivi nell'ordine di trecento video al giorno, considerati generalmente raggiungibili. Il tempo medio varia invece in base alla tipologia di contenuto. Ad esempio, per i video, lo standard indicato corrisponde a una velocità di circa 1,25x, per cui un contenuto di un minuto dovrebbe essere valutato in circa cinquanta secondi. I moderatori possono rallentare la riproduzione nei casi più complessi, ma la prestazione rimane organizzata intorno a una pressione temporale costante.

L'indicatore più rilevante riguarda però la qualità, ossia la corretta applicazione delle *policy*. Secondo le testimonianze, l'accesso ai bonus richiede livelli di accuratezza superiori al 95%. La velocità è quindi controbilanciata da standard qualitativi molto elevati, che trasformano ogni decisione in una potenziale fonte di errore. La verifica è affidata a *quality analyst* che, a differenza di quanto percepito dai lavoratori stessi, sono incaricati di introdurre nelle code contenuti-test, spesso relativi a casi borderline o a eventi che potrebbero generare nuovi flussi durante la giornata. Le risposte dei moderatori vengono così confrontate e utilizzate per calibrare l'interpretazione delle *policy*, definendo nuovi standard attraverso cui valutare e addestrare i sistemi automatici. Il controllo della qualità non opera quindi soltanto a posteriori, ma diventa un dispositivo anticipatorio attraverso cui il giudizio dei lavoratori viene standardizzato e trasformato in dato.

La combinazione tra accelerazione del flusso e innalzamento degli standard qualitativi genera una forte pressione. Il lavoratore deve decidere rapidamente, pur sapendo che l'errore può incidere sulla valutazione, sul bonus e sulla permanenza nel progetto. Il processo non richiede soltanto di vedere e classificare contenuti su larga scala, ma anche di adattare continuamente il proprio giudizio alle

variazioni delle *policy* e alle aspettative incorporate nelle metriche. Il *just-in-time data work* non coincide quindi con la sola velocità: indica una tensione permanente tra rapidità, flessibilità e miglioramento continuo.

Anche la configurazione fisica degli ambienti di lavoro contribuisce ad accrescere la pressione. Per proteggere i dati degli utenti, gli uffici sono spesso chiusi e privi di luce naturale, con tende oscuranti e schermi dotati di pellicole anti-privacy che impediscono la visione laterale. All'ingresso, i lavoratori devono lasciare smartphone e altri oggetti che potrebbero essere utilizzati per registrare o trascrivere dati. Tali misure rispondono a esigenze di riservatezza e *cybersecurity*, ma producono spazi fortemente controllati, descritti da alcuni intervistati come più simili a una caserma che a un ufficio tradizionale. Le garanzie poste a tutela dei dati finiscono così per tradursi, dal punto di vista dei moderatori, in ulteriori forme di sorveglianza e isolamento. La concentrazione spaziale non produce quindi necessariamente cooperazione, soprattutto in un contesto dove la segmentazione dei progetti e le misure di riservatezza possono accentuare l'alienazione e la percezione di una sorveglianza continua.

Non sorprende, pertanto, che la moderazione esponga i lavoratori a rischi rilevanti per la salute mentale, già documentati dalla letteratura[30]. Le stesse descrizioni delle mansioni avvertono che i moderatori possono incontrare contenuti psicologicamente perturbanti, relativi a violenze, suicidi e abusi. Le interviste confermano questa esposizione, ma restituiscono un quadro più articolato. In un primo momento molti lavoratori descrivono l'attività come noiosa e ripetitiva, poiché i filtri automatici tendono a sovrastimare il rischio e a inviare numerosi contenuti privi di violazioni. Quasi tutti, tuttavia, ricordano almeno un contenuto capace di turbarli profondamente, privandoli del sonno, inducendo pensieri negativi o modificando il modo in cui percepiscono il mondo esterno.

Il rischio che la moderazione comporta per la salute mentale ha comportato, negli ultimi anni, l'introduzione di programmi di *wellness* da parte delle BPO, ossia forme di supporto psicologico e iniziative rivolte alla tutela della salute mentale. Con cadenza periodica, i lavoratori sono invitati a partecipare a sessioni di yoga, tornei di videogiochi, incontri ricreativi e altre attività di gruppo. Dispongono inoltre della possibilità di colloqui individuali, programmati durante l'orario di lavoro o richiesti immediatamente dopo l'esposizione a contenuti particolarmente traumatici. I moderatori tendono spesso a svalutare questi programmi, giudicandoli superficiali o più attenti alla reputazione dell'impresa che al benessere effettivo. Pur potendo offrire un sostegno concreto, tali interventi rischiano infatti di individualizzare il problema e di presentare la sofferenza come una questione di resilienza personale e gestione emotiva, anziché un problema organizzativo.

L'intervista con una psicologa impiegata nei servizi di *wellness* ha evidenziato con particolare chiarezza questo limite. Il problema non riguarda soltanto la natura dei contenuti, ma il contesto organizzativo nel quale i lavoratori vi sono

---

[30] Roberts, *Behind the screen*, cit.; Spence et al., *The psychological impacts of content moderation*, *cit.*; Spence et al., *Content moderator mental health*, *cit*.

esposti: intensità del flusso, ridotta autonomia temporale, valutazione continua e difficoltà di sottrarsi alla sequenza dei materiali. A queste dimensioni si aggiungono la giovane età, la condizione migratoria, la distanza dalle reti familiari, la dipendenza organizzativa e l'isolamento sociale. Il disagio psicologico deve quindi essere ricondotto all'interazione tra il processo lavorativo e le condizioni sociali nelle quali esso viene svolto. Quando l'organizzazione tratta il problema esclusivamente attraverso servizi di sostegno individuale, la sofferenza viene separata dalle condizioni che contribuiscono a produrla, mentre la responsabilità della sua gestione viene trasferita sul lavoratore.

Considerati i rischi, i costi e le difficoltà organizzative, si potrebbe ritenere che le piattaforme abbiano un forte incentivo ad automatizzare integralmente la moderazione. Le interviste mostrano invece che una simile automazione rimane, almeno allo stato attuale, impraticabile per tre ragioni. In primo luogo, i sistemi applicati a immagini e video incontrano difficoltà nella comprensione del contesto, delle ambiguità, delle allusioni, dell'ironia e delle differenze culturali. L'automazione svolge una preselezione indispensabile, ma produce anche falsi positivi, richiedendo quindi una costante verifica umana per operare con efficacia. In secondo luogo, le *policy* cambiano frequentemente sotto l'effetto di mutamenti sociali, politici, normativi e commerciali. Un contenuto vietato in un determinato momento può essere riclassificato in seguito a nuove sensibilità o strategie; la loro applicazione richiede quindi un continuo lavoro umano di interpretazione e adattamento. In terzo luogo, le stesse piattaforme riconoscono la presenza dei moderatori come garanzia di qualità dei propri sistemi di controllo. Il lavoro umano occupa così una posizione paradossale: viene marginalizzato nella distribuzione del valore e nella rappresentazione pubblica dell'innovazione, ma contemporaneamente esposto come prova dell'affidabilità del sistema.

Questa constatazione sposta il problema analitico dalla sostituzione alla complementarità concreta tra macchine, piattaforme, imprese appaltatrici e lavoratori. Nel caso della moderazione, il lavoro umano non costituisce un residuo temporaneo destinato a scomparire, ma una componente strutturale dell'infrastruttura automatizzata. Più i sistemi diventano estesi e granulari, maggiore è il bisogno di produrre esempi, correggere risultati e stabilizzare criteri. La moderazione può quindi essere letta come una manifestazione paradigmatica del *just-in-time data work*: un lavoro umano immediatamente incorporato nel flusso dell'IA, sottoposto a pressioni crescenti di velocità, accuratezza e adattamento.

5. *Organizational dependence*: subordinazione e controllo della sfera riproduttiva

Il caso della moderazione mostra come la subordinazione formale non sia, di per sé, sufficiente a rendere sostenibile il lavoro di piattaforma. I moderatori dispongono di un contratto, di una retribuzione mensile e delle tutele associate al lavoro dipendente, ma rimangono inseriti in un sistema caratterizzato da elevata intensità, forte *turnover* e continua sostituibilità della manodopera. La subordinazione non neutralizza quindi il *management* algoritmico esercitato dalle

piattaforme: alla supervisione diretta della BPO si sovrappone il controllo della committente, che definisce *policy*, interfacce, metriche e standard qualitativi. Il potere organizzativo risulta distribuito lungo una catena nella quale la piattaforma governa l'esecuzione del lavoro, mentre l'appaltatore assicura la presenza, la disciplina e la disponibilità della forza lavoro. L'ancoraggio organizzativo può quindi trasformare l'insostenibilità tipica del lavoro di piattaforma in una forma di controllo più pervasiva, combinando *management* algoritmico, gerarchia tradizionale e dipendenza dalle infrastrutture aziendali.

Questa estensione del controllo emerge soprattutto sul terreno della riproduzione sociale. Per governare la mobilità di una forza lavoro migrante e multilingue, le imprese non offrono soltanto un impiego, ma organizzano il trasferimento, forniscono assistenza amministrativa, erogano bonus di reclutamento e mettono a disposizione un alloggio. Tali servizi riducono i costi e i rischi individuali della migrazione, permettendo ai lavoratori di iniziare l'attività in tempi molto brevi. Al tempo stesso, consentono alle BPO di assemblare una forza lavoro linguisticamente differenziata, adeguata ai mercati serviti dalle piattaforme, e di trattenerla finché le sue competenze risultano necessarie. La riproduzione della manodopera non costituisce dunque uno sfondo esterno alla produzione, ma una condizione organizzativa della continuità del *just-in-time data work*.

Per analizzare questo governo della mobilità è utile distinguere tre funzioni delle infrastrutture organizzative: attrazione, trattenimento ed espulsione. Le infrastrutture di attrazione comprendono bonus monetari, camere in appartamenti condivisi, corsi di lingua, assistenza nell'ottenimento dei documenti e servizi di accoglienza all'arrivo. Le interviste sottolineano il ruolo cruciale di tali dispositivi nella scelta di candidarsi e trasferirsi. I lavoratori possono evitare i costi, sempre più elevati, dell'ingresso nel mercato abitativo di Lisbona e vengono rapidamente accompagnati nelle procedure fiscali e amministrative necessarie a stabilire la residenza. Anche la presenza di un autista all'aeroporto o di un kit di benvenuto contribuisce alla percezione di entrare in un contesto organizzativo capace di prendersi cura del lavoratore.

Le infrastrutture di attrazione non sono soltanto materiali. Durante il reclutamento, la comunicazione aziendale insiste spesso sulle possibilità di svago, sulla vita internazionale e sull'immagine di Lisbona come città dinamica, più che sulla descrizione delle mansioni o sulle opportunità di carriera. L'impresa vende così, insieme al posto di lavoro, una specifica esperienza urbana e migratoria. La città diventa parte dell'offerta organizzativa e contribuisce a disancorare i lavoratori dai contesti di origine, rendendo desiderabile una mobilità che risponde anche alle esigenze produttive della BPO.

La difficoltà principale consiste infatti nel reperire, nel momento necessario, le competenze linguistiche richieste dalle piattaforme. A questo scopo, le BPO utilizzano bonus di reclutamento e salari differenziati. La ricerca di lingue meno diffuse, come quelle scandinave o nord-europee, è particolarmente complessa perché riguarda paesi nei quali le retribuzioni sono molto più elevate di quelle portoghesi. I lavoratori destinati a questi mercati possono quindi percepire salari sensibilmente superiori rispetto ai moderatori italiani, greci, portoghesi o spagno-

li. Tale differenziazione segmenta la forza lavoro e può indebolire la solidarietà tra i lavoratori. Gli intervistati provenienti dall'Europa meridionale lamentano spesso disparità e trattamenti discriminatori non solo rispetto al salario, ma anche alla qualità degli alloggi e alla disponibilità del *management*.

La funzione di tali infrastrutture è profondamente ambivalente. Esse non si limitano a facilitare la mobilità, ma subordinano l'accesso a risorse essenziali alla continuità del rapporto di lavoro. Il caso dell'alloggio è particolarmente emblematico. In una città segnata da una forte pressione abitativa come Lisbona, la sistemazione fornita dall'azienda rappresenta una risorsa difficilmente sostituibile sul mercato privato. Le BPO finiscono così per beneficiare indirettamente della crisi abitativa, poiché l'aumento dei canoni accresce il valore economico e disciplinare delle camere offerte ai dipendenti. La perdita del lavoro può comportare la perdita quasi immediata dell'alloggio e, per alcuni, della possibilità stessa di rimanere in città. Gli appartamenti aziendali operano quindi simultaneamente come infrastrutture di attrazione, dispositivi di trattenimento e leve disciplinari: la mobilità geografica, inizialmente percepita come un'opportunità, viene così trasformata in una forma di immobilizzazione organizzativa, quale esito dei rapporti di dipendenza costruiti dalle BPO.

Il monopolio esercitato dalla BPO sulla gestione della condizione abitativa produce un duplice effetto: accresce la dipendenza dei lavoratori dall'impresa e consente di utilizzare l'alloggio come dispositivo di disciplinamento. I lavoratori non possono scegliere liberamente la propria sistemazione né cambiare stanza o appartamento, poiché ogni trasferimento deve essere autorizzato e organizzato dall'azienda. Secondo le testimonianze raccolte, l'assegnazione tende inoltre a evitare la concentrazione, nella stessa abitazione, di lavoratori impiegati sul medesimo progetto. Tale criterio può essere formalmente ricondotto a esigenze di riservatezza e separazione organizzativa, ma viene interpretato dagli intervistati anche come uno strumento volto a limitare la circolazione delle informazioni, la costruzione di legami collettivi e la formazione di potenziali nuclei di aggregazione sindacale.

Questa centralizzazione della gestione abitativa trasforma anche i problemi quotidiani in fattori di dipendenza. I lavoratori devono rivolgersi all'azienda per affrontare difficoltà che vanno da piccoli problemi quotidiani, come perdite d'acqua ed elettrodomestici non funzionanti, fino a condizioni più gravi, quali stanze molto piccole, ambienti insalubri e convivenze conflittuali. L'impossibilità di modificare autonomamente la propria sistemazione o di sottrarsi a una convivenza problematica rafforza il controllo aziendale sulle condizioni quotidiane di vita, determinando talvolta anche condizioni di rischio e di sofferenza. Ad esempio, nel corso della ricerca sono stati riferiti episodi di violenza, molestie e suicidi avvenuti all'interno degli appartamenti aziendali. Il materiale qualitativo non consente di stabilire relazioni causali, ma mostra come questi spazi possano diventare luoghi di condensazione delle pressioni organizzative, dell'isolamento e del carico psicologico associati alla moderazione. Nonostante tali criticità, l'alloggio viene indicato come una delle principali ragioni che spingono i lavoratori a rimanere

nell'impiego e a sopportarne l'intensità, mostrandone così l'impatto in termini di trattenimento.

L'ambivalenza non si esaurisce nella questione abitativa. Attraverso l'assistenza amministrativa, il sostegno nella gestione dei documenti, l'organizzazione del trasferimento, le occasioni di socializzazione e i servizi per la salute mentale, la BPO interviene su un insieme più ampio di condizioni della riproduzione sociale. Si configura così una *organizational dependence* che estende il potere dell'impresa oltre il tempo e il luogo della prestazione e rende le infrastrutture aziendali strumenti di governo della permanenza, della mobilità e della condotta. Anche i programmi di *wellness* presentano la medesima ambivalenza: possono offrire un sostegno reale, ma contribuiscono anche a preservare la capacità lavorativa dei moderatori e a prolungarne la permanenza in un contesto altrimenti difficilmente sostenibile.

Alle infrastrutture di attrazione e trattenimento si affiancano però anche dispositivi di espulsione. I cosiddetti *training center*, formalmente destinati alla riqualificazione e alla riallocazione, possono essere utilizzati per marginalizzare lavoratori che non risultano più coerenti con le esigenze del progetto o con gli standard richiesti dalla piattaforma. Si tratta, ad esempio, di persone che hanno ottenuto un'esenzione medica dalla moderazione, di lavoratori assunti durante la pandemia con contratti che prevedevano il lavoro da remoto o di dipendenti entrati in conflitto con il *management*. Questi lavoratori vengono collocati nella condizione di *pending*, in attesa di assegnazione a un nuovo progetto.

Nelle testimonianze, il *training center* situato nella periferia settentrionale della città viene descritto non come uno spazio effettivo di riqualificazione, ma come un reparto di confinamento finalizzato a indurre le dimissioni. I lavoratori possono rimanere per lunghi periodi senza mansioni, prospettive di ricollocazione o contenuto professionale. In alcuni casi non ricevono neppure la strumentazione necessaria per seguire corsi online, mentre i test di riassegnazione vengono spesso inviati a ridosso della scadenza, rendendone difficile il completamento. Alle richieste di chiarimento rivolte al *management* corrispondono, secondo gli intervistati, esclusivamente silenzio, ostilità o comportamenti percepiti come vessatori. L'esclusione dal ciclo produttivo si accompagna così a una forma di esclusione sociale: gli altri lavoratori descrivono talvolta le persone in *pending* come 'scansafatiche' interessate a essere pagate senza lavorare, accentuandone l'isolamento. La BPO utilizza quindi la propria capacità organizzativa non soltanto per incorporare e trattenere la forza lavoro, ma anche per governarne l'uscita. La dipendenza costruita attraverso lavoro, alloggio e servizi viene rovesciata in una pressione finalizzata a favorire le dimissioni, aggirando così le limitazioni poste nei confronti del licenziamento individuale dalla legislazione portoghese. Ciò dimostra come le infrastrutture organizzative possano funzionare non soltanto come dispositivi di attrazione o trattenimento, ma anche di espulsione, contribuendo così ad accelerare il ricambio della manodopera quando ciò consente di ridurre i costi di produzione.

Dall'analisi delle infrastrutture organizzative emerge quindi una dinamica circolare nella quale tali dispositivi governano l'intero ciclo di mobilità: i lavoratori

vengono inizialmente disancorati dai contesti di origine attraverso la migrazione, successivamente incorporati nella BPO mediante il lavoro, la casa e i servizi aziendali e, infine, nuovamente disancorati quando non risultano più funzionali alle richieste della piattaforma. La circolazione della forza lavoro non appare pertanto come un effetto puramente accidentale dell'elevato *turnover*, ma come una dimensione incorporata nella progettazione organizzativa. Le BPO quindi non si occupano soltanto di assemblare la forza lavoro necessaria al *just-in-time data work*; piuttosto sincronizzano attrazione, permanenza e sostituzione dei lavoratori con le esigenze produttive delle piattaforme.

Le infrastrutture organizzative e il legame di subordinazione non possono quindi essere interpretati semplicemente come forme di *organizational care*. Quando reddito, alloggio, socialità e integrazione urbana dipendono dalla medesima relazione organizzativa, l'incorporazione può trasformarsi in vulnerabilità strutturata. La possibilità di abbandonare un lavoro nocivo è limitata non soltanto dal rischio di perdere il salario, ma dalle conseguenze che l'uscita produce sull'intera vita del lavoratore. La subordinazione formale non attenua quindi necessariamente l'insostenibilità del lavoro di piattaforma: può, al contrario, consentire alla *governance* di estendersi oltre il tempo della prestazione e di investire direttamente le condizioni materiali, sociali e psicologiche della riproduzione della forza lavoro. L'*organizational dependence* rappresenta precisamente questo, ossia la capacità di trasformare infrastrutture apparentemente protettive in risorse di disciplinamento e governo della mobilità della forza lavoro.

6. **Conclusioni**

Il lavoro dei moderatori di contenuti mostra una forma di sfruttamento che non costituisce un semplice effetto dell'adozione dell'IA, ma è incorporata nei suoi meccanismi di funzionamento. L'IA non è soltanto una tecnologia: è un prodotto fondato su catene globali del valore, processi di *outsourcing*, fenomeni migratori e infrastrutture organizzative. Dietro la retorica dell'automazione opera una forza lavoro giovane, migrante e multilingue, incaricata non soltanto di garantire l'ecologia dei social media, ma di verificare, classificare e produrre i dati necessari al miglioramento dei sistemi. La moderazione non costituisce dunque un residuo destinato a scomparire, ma una componente strutturale di configurazioni ibride nelle quali l'evoluzione dell'IA può incrementare, anziché ridurre, la domanda di lavoro umano.

Il regime lavorativo della moderazione dei contenuti consente quindi di cogliere l'articolazione tra due distinte, ma interdipendenti, dimensioni dello sfruttamento. Da un lato, il *just-in-time data work* descrive un processo di annotazione e verifica inserito nel flusso corrente della piattaforma, caratterizzato da rapidità, continui aggiornamenti e pressioni simultanee di quantità, velocità e qualità. Dall'altro, l'*organizational dependence* indica il governo delle condizioni che rendono disponibile la forza lavoro: trasferimento, alloggio, documenti, socialità, salute mentale, permanenza ed espulsione. La prima dimensione riguarda il controllo del processo lavorativo esercitato prevalentemente dalla piattaforma;

la seconda il governo della mobilità e della riproduzione sociale affidato alle BPO. La loro integrazione permette di sostenere una produzione in tempo reale senza rinunciare al contenimento dei costi e alla sostituibilità della manodopera.

La rigidità organizzativa delle BPO e la natura subordinata dell'impiego rappresentano quindi una contraddizione soltanto apparente. Per superare i limiti dell'intermediazione leggera delle piattaforme di *data work*, le imprese committenti si appoggiano a organizzazioni capaci di garantire la forza lavoro necessaria nel momento in cui serve, nelle lingue richieste e a costi competitivi. Il rapporto di subordinazione con la BPO non sottrae però la moderazione alla *governance* di piattaforma: la committente conserva il controllo sostanziale su interfacce, *policy*, metriche e standard, mentre la BPO organizza la disponibilità e la circolazione della manodopera. Lo sfruttamento viene così non soltanto intensificato dalla pressione del processo di moderazione, ma esteso oltre la produzione, fino a condizionare la sfera riproduttiva dei lavoratori.

Il punto non è dunque chiedersi soltanto se l'IA sostituirà il lavoro umano o quale impatto produrrà nei luoghi di lavoro, ma anche quali forme di lavoro richieda, dove vengano collocate, come siano strutturate e quali rapporti di potere contribuiscano a generare. Guardare dietro lo schermo dell'IA significa riconoscere che l'automazione non cancella il lavoro, ma lo redistribuisce lungo catene del valore opache e può estenderne lo sfruttamento oltre il luogo e il tempo della prestazione. Nel caso della moderazione, produzione dei dati, circolazione della manodopera e riproduzione sociale costituiscono infatti dimensioni inseparabili di uno stesso regime di accumulazione e controllo. In un contesto economico globale segnato dalla corsa allo sviluppo di sistemi di IA sempre più performanti, il caso analizzato suggerisce che il *just-in-time data work* non sia destinato a rimanere confinato alla moderazione dei contenuti, ma possa rappresentare una tendenza più generale nella riorganizzazione del lavoro sui dati. Per competere in questo mercato, le imprese produttrici di IA saranno infatti sempre più spinte ad alimentare flussi di produzione dei dati tesi, continui e flessibili, estendendo questa logica oltre il perimetro della moderazione dei contenuti. Il concetto di *just-in-time data work* vuole dunque offrire una categoria analitica utile per cogliere tale trasformazione e aggiornare gli strumenti analitici attraverso cui interpretiamo non solo le mutazioni del settore digitale, ma anche le forme emergenti di sfruttamento nel lavoro di piattaforma.

Sezione IV

Vulnerabilità, discriminazioni e lavoro di cura. Persone, diritti e condizioni di fragilità

Grave sfruttamento e lavoro domestico: uno studio di caso

Lucia Amorosi

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Intermediazione di lavoro e grave sfruttamento. – 3. La prospettiva delle lavoratrici. – 4. Il punto di vista sindacale. – 5. La prospettiva degli organi di controllo. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La volontà di approfondire tramite uno studio di caso il tema del grave sfruttamento lavorativo, e degli episodi di caporalato già registrati nel settore del lavoro domestico retribuito, deriva dall'urgenza di indagare le dinamiche di funzionamento di questo specifico settore lavorativo anche alla luce delle più recenti trasformazioni. In un Paese con un *welfare* familistico come l'Italia[1], il lavoro domestico[2], che pure rappresenta a tutti gli effetti una componente essenziale dell'organizzazione del *welfare* a livello nazionale, resta totalmente invisibile[3]. Le lavoratrici domestiche scontano ancora oggi uno storico processo di invisibilizzazione e svalutazione della sfera della riproduzione sociale[4], vista come luogo privilegiato di svolgimento di tutte quelle attività funzionali al mantenimento della vita e della società stessa – inclusa l'organizzazione della sfera produttiva – considerate naturale vocazione femminile e, quindi, non meritevoli dello stesso riconoscimento sociale ed economico del lavoro direttamente produttivo. Tuttavia, anche quando queste attività vengono svolte all'interno di una relazione di lavoro salariato, il lavoro domestico resta invisibile e svalutato tanto nel suo ruolo sociale quanto nel suo valore economico. È infatti il luogo stesso in cui esso si svolge, ovvero il domicilio privato, a segnarne la distanza incolmabile dalla sfera pubblica del lavoro retribuito e sottoposto a una serie di tutele e garanzie. Al di là delle attività svolte (che si tratti di pulizie o di assistenza personale), è la dimensione domestica a spiegare l'invisibilità strutturale del settore, che attualmente conta

---

[1] Saraceno, *Varieties of familialism: Comparing four southern European and East Asian welfare regimes,* in *Journal of European Social Policy*, 2016, n. 4, XXVI, pp. 314-326.

[2] Qui definito in base alla dimensione spaziale data tanto dalla Convenzione OIL sul lavoro domestico del 2011, quanto dal CCNL del settore, e che quindi include diverse attività tra cui pulizie e assistenza personale, poiché il discrimine è che queste attività vengano svolte in casa e per conto di un nucleo familiare.

[3] Ambrosini, *Immigrazione irregolare e* welfare *invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, 2013, Bologna, il Mulino.

[4] Federici, *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation*, 2004, New York, Autonomedia. Fraser, *Contradictions of Capital and Care*, in *New Left Review*, 2016, n. 100, pp. 99-117. Mezzadri, *On the value of social reproduction: Informal labour, the majority world and the need for inclusive theories and politics*, in *Radical Philosophy*, 2019, n. 4, II, pp. 33-41. Sul settore del lavoro domestico di cura v. anche, in *questo volume*, Chiaromonte.

un tasso di irregolarità pari al 48,8%[5]. A ciò si aggiunge il fatto che il settore vede una composizione altamente femminilizzata (che rispecchia lo storico processo di divisione sessuale del lavoro tra sfera della produzione e sfera della riproduzione), per cui le donne costituiscono l'88,9% del totale, ma anche una forte componente razzializzata, con stranieri/e che rappresentano il 68,6% dei lavoratori regolari[6]. E tuttavia, è forse sbagliato affermare che il lavoro domestico è strutturalmente invisibile perché svolto da donne in gran parte migranti. Dovremmo piuttosto ribaltare la prospettiva: il lavoro domestico, in un contesto in cui non si intende investire in servizi di *welfare* diretti né in supporto economico alle famiglie, è invisibile, non riconosciuto né tutelato a tutti gli effetti come 'vero lavoro' e, in ragione di ciò, svolto in prevalenza da donne migranti. L'invisibilità strutturale del lavoro domestico è data a partire da tre dimensioni: l'invisibilità storica delle attività domestiche in quanto naturale vocazione femminile – ovvero il processo di femminilizzazione della riproduzione sociale come processo di accumulazione capitalistica – l'invisibilità dello specifico luogo di lavoro identificato nel domicilio privato, e anche l'invisibilità del soggetto sociale che lo svolge, ovvero la componente delle donne migranti, sottoposte a uno specifico regime migratorio[7] che rende particolarmente difficile l'accesso legale per motivi di lavoro e che, simultaneamente, si mostra invece tollerante verso le persone migranti senza documenti di soggiorno, le cui possibilità di sopravvivenza economica sono legate all'esistenza di queste nicchie occupazionali in cui non possono che lavorare in situazioni di basso salario e accesso limitato a una serie di diritti.

Eppure, come già esplicitato in precedenza in letteratura[8], anche quando svolto in maniera regolare e in base alle previsioni contrattuali del CCNL di riferimento, il lavoro domestico presenta comunque un regime derogatorio a una serie di tutele quali malattia, maternità, licenziamenti, proprio a partire dall'eccezionalità del datore di lavoro che si identifica nella famiglia e non nell'impresa.

Appare importante esplicitare questi aspetti prima di approfondire il tema dell'intermediazione di lavoro nel settore del lavoro domestico e gli aspetti relativi a episodi di grave sfruttamento e caporalato nel settore, nella misura in cui il contesto in cui questi episodi vengono a configurarsi è essenziale per capire le dinamiche analizzate. Il lavoro domestico è stato definito come strutturalmente invisibile e *sui generis* a partire dalla dimensione familistica del *welfare* all'italiana che vede nella famiglia – e soprattutto nelle donne – l'istituzione sociale responsabile del fornire servizi di cura e assistenza personale.

---

[5] Osservatorio Domina, *Settimo Rapporto Annuale sul Lavoro Domestico*, Roma, 2025, p. 22.

[6] *Ibidem.*

[7] Van Hooren, *Varieties of migrant care work: Comparing patterns of migrant labour in social care*, in *Journal of European Social Policy*, 2012, n. 2, XXII, pp. 133-147; Williams, *Converging variations in migrant care work in Europe*, in *Journal of European Social Policy*, 2012, n. 4, XXII, pp. 363–376.

[8] Borelli, Who cares*? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Napoli, Jovene, 2020.

Anche quando le donne italiane hanno iniziato a diventare parte essenziale della forza lavoro del paese[9] – al netto dei divari territoriali esistenti – lo Stato non si è assunto l'onere del supporto economico alle famiglie o dell'erogazione di servizi di cura diretti, e le famiglie hanno dunque fatto ricorso alla forza lavoro immigrata – soprattutto quella femminile, a causa degli stereotipi sulla definizione stessa di lavoro domestico – per garantirsi una manodopera facilmente reperibile e a un costo ridotto che potesse sostituirle nello svolgere certe attività – e si consideri che l'Italia è il secondo Paese al mondo, dopo il Giappone, per tasso di invecchiamento della popolazione. È infatti la cura degli anziani il vero tasto dolente del *welfare* fai-da-te all'italiana, ed è su questo tema che le famiglie si sentono abbandonate a loro stesse e cercano soluzioni di cura privatamente, in base alle proprie disponibilità economiche. Come messo in evidenza da numerosi studi[10], l'informalità che caratterizza strutturalmente il settore è strettamente connessa alla necessità, da parte delle famiglie, di contenere i costi del lavoro domestico all'interno del modello di *welfare* fai-da-te italiano. Poiché si tratta di un'attività priva di una produzione economica diretta, più appropriatamente definibile come lavoro riproduttivo o lavoro emotivo[11], la riduzione dei costi si traduce inevitabilmente in una compressione dei salari[12] e in un generale peggioramento delle condizioni di impiego e di lavoro. In questo senso, l'informalità appare come un elemento strutturale del lavoro domestico, in cui motivazioni economiche e fattori culturali si intrecciano nel contribuire alla scarsa valorizzazione sociale di questo tipo di lavoro.

2. **Intermediazione di lavoro e grave sfruttamento**

A partire da questa dimensione strutturale e normalizzata dello sfruttamento lavorativo nel settore del lavoro domestico, la presenza di intermediari è stata spesso letta come un'occasione per formalizzare il settore, garantendo condizioni di lavoro più trasparenti e maggiori garanzie tanto alle lavoratrici quanto alle stesse famiglie.

A livello formale, le agenzie per il lavoro operanti nel mercato privato dei servizi domiciliari svolgono attività di somministrazione, intermediazione e ricerca e selezione del personale secondo quanto stabilito dalla normativa vigente, che ne

---

[9] Zilli, *Donne immigrate e lavoro di cura: un* welfare *invisibile ma bisognoso di innovazione sociale,* in *InnovaCare Working Paper*, 2018, Università degli Studi di Milano.

[10] Da Roit, Weicht, *Migrant care work and care, migration and employment regimes: A fuzzy-set analysis*, in *Journal of European Social Policy*, 2013, n. 5, XXIII, pp. 469-486. Farris, Marchetti, *From the Commodification to the Corporatization of Care: European Perspectives and Debates. Social Politics: International Studies*, in *Gender, State & Society*, 2017, n. 2, XXIV, pp. 109-131. Sciortino, *Immigration in a Mediterranean Welfare State: The Italian Experience in Comparative Perspective*, in *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2004, n. 2, VI, pp. 111-130.

[11] Hochschild, *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*, Berkeley, CA University of California Press, 1983.

[12] Lutz, *Care as a fictitious commodity: Reflections on the intersections of migration, gender and care regimes. Migration Studies*, 2017, n. 3, V, pp. 356-368.

disciplina l'accesso tramite iscrizione a un apposito albo del Ministero del Lavoro. Le agenzie di somministrazione sono le uniche autorizzate a fornire lavoratrici alle famiglie, pur restando titolari del rapporto di lavoro: la lavoratrice domestica è infatti assunta dall'agenzia e impiegata presso il domicilio del cliente sulla base di un contratto di fornitura dei servizi, con l'agenzia responsabile di tutti gli obblighi datoriali. Le attività di intermediazione e di ricerca e selezione, invece, si distinguono per il diverso grado di coinvolgimento: nel primo caso prevalgono funzioni operative di gestione dei profili e supporto all'inserimento lavorativo, mentre nel secondo si tratta di un'attività consulenziale volta a individuare candidati idonei in base a esigenze specifiche. In queste ultime forme di servizio, il rapporto di lavoro resta formalmente in capo al cliente finale, ovvero la famiglia, che mantiene la responsabilità degli oneri previsti per il datore di lavoro.

Se questa è la distinzione a livello formale e normativo, tuttavia, nella pratica ciò che accade è ben diverso, come ho avuto modo di evidenziare anche in altre sedi[13]. La presenza di agenzie non autorizzate che operano nella totale illegalità col solo obiettivo di abbattere i costi per i clienti e massimizzare i profitti personali a scapito della dignità del lavoro svolto dalle lavoratrici domestiche è una vera piaga del settore, aggravata dalla difficoltà delle ispezioni e dalle zone grigie a livello normativo. Tra i vari profili di irregolarità e illegalità possiamo trovare anche episodi di grave sfruttamento e di caporalato, che costituiscono l'oggetto del presente report. Volendo lasciare l'approfondimento della dimensione normativa e legale alle altre autrici, in questo contributo mi focalizzerò invece su un caso concreto di caporalato nell'ambito del lavoro domestico, al fine di evidenziarne i profili principali a partire dalle interviste svolte con tre lavoratrici coinvolte (due donne straniere e una donna italiana), con le due diverse federazioni sindacali interessate (FILCAMS-CGIL[14] e NIDIL-CGIL[15]), e con l'Ispettorato del Lavoro di competenza territoriale.

Il caso analizzato è quello dell'agenzia Cop Assistenza[16], attiva sul territorio modenese e chiusa a seguito dell'arresto per caporalato dei tre titolari. A partire dal 2021, una serie di lavoratrici si rivolgono a NIDIL-CGIL Modena, non avendo mai ricevuto lo stipendio relativo al lavoro trovato tramite l'intermediazione svolta da Cop Assistenza. Le lavoratrici si rivolgono quindi alla Camera del Lavoro CGIL di Modena, che le indirizza a NIDIL, poiché tutte avevano un contratto di collaborazione occasionale – tipologia che non dovrebbe essere applicata al lavoro domestico. Proprio la natura atipica di questi contratti ha fatto sì che le lavoratrici venissero prese in carico da NIDIL. Nelle parole della sindacalista che ha seguito il caso:

---

[13] Amorosi, *A private business. Labour brokering and domestic work: Opportunities and challenges*, in *SM*, 2023, n. 3, XLIII, pp. 451-477. In tema, si veda anche, in *questo volume*, il contributo di Borelli.

[14] Federazione Italiana Lavoratori Commercio Albergo Mensa e Servizi.

[15] Nuove Identità di Lavoro.

[16] *https://www.cgilmodena.it/lavoro-domestico-ancora-molto-sfruttamento-e-lavoro-irregolare/*.

> *"Il caso va avanti dal 2021, quando entrano in ufficio diverse lavoratrici raccontando sempre lo stesso copione e io…considera che non sono molti anni che sono in distacco, sono entrata in CGIL nel 2022, quindi all'epoca c'era la mia collega, che prese il primo caso e mi raccontò che fece richiesta di intervento ispettivo e, quando venne convocata dall'ispettrice, dall'altra parte si presentò l'avvocato di Cop Assistenza, nessuno dei titolari…però finì tutto in un nulla di fatto (…). Poi io il caso l'ho preso dal 2022 e da allora ciclicamente entravano lavoratrici tutte con lo stesso copione. Lavoravano un po', spesso h24, l'ultimo mese non veniva mai pagato, tutte avevano una chat con una certa Pina che rispondeva sempre in maniera molto sprezzante nei confronti della legge, se ne fregava di tutto, al di sopra di tutto, e questo ovviamente mi indisponeva e ho deciso di andare a fondo".*

A partire da queste reiterate sollecitazioni da parte delle lavoratrici, la responsabile sollecita l'ispettorato del lavoro con più richieste di intervento ispettivo, scrivendo a nome delle lavoratrici stesse. Poiché nulla sembra muoversi, procede inviando richiesta formale per conto di NIDIL-CGIL, ma anche in questo caso sembra cadere tutto in un nulla di fatto, mentre le lavoratrici continuano ad arrivare, raccontando sempre lo stesso copione. Verso aprile 2024 delle lavoratrici che avevano denunciato ricevono una comunicazione dall'Ispettorato e, grazie al supporto di NIDIL, scoprono che era stato loro riconosciuto il rapporto di lavoro subordinato e che sarebbero stati presi provvedimenti sia penali che amministrativi nei confronti dell'agenzia. Eppure, nuove lavoratrici continuano a chiedere aiuto a NIDIL. Alla fine, grazie anche al supporto ricevuto dall'intera struttura sindacale, la responsabile decide di cambiare strategia:

> *"Ho scritto io per prima a questa Pina verso luglio 2024, fingendomi una lavoratrice che cercava lavoro e lei mi rispose subito e questa cosa mi fece davvero molto arrabbiare: com'è che questa era ancora a piede libero? Allora ho scritto una PEC a titolo personale all'Ispettorato, scrivendo tutto quello che era successo e che pensavo, e ho chiesto di darmi delle risposte. Io non so se sia stata una coincidenza o no, ma l'Ispettorato due giorni dopo mi ha chiamata per dirmi che la situazione era più complessa, essendo un'indagine a livello regionale che coinvolgeva i carabinieri. Due settimane dopo abbiamo saputo che erano stati arrestati."*

Alla luce di questa ricostruzione dei fatti, emerge subito il ruolo essenziale che svolge il sindacato nel garantire supporto alle lavoratrici in simili casi, così come la difficoltà nell'ottenere risposte a stretto giro da parte dell'Ispettorato. Il caso si è concluso con l'arresto per caporalato dei tre titolari, in quanto l'agenzia era totalmente irregolare e le lavoratrici non avevano ricevuto alcuna retribuzione per il lavoro svolto e si profilava in tal modo uno degli indici di grave sfruttamento lavorativo come previsto dall'art. 603-*bis* c.p. Eppure, quello che si intende esplicitare in questo contributo è come, a partire da questo singolo e importante caso, sia possibile evidenziare alcuni degli aspetti principali delle dinamiche di grave sfruttamento lavorativo in presenza di intermediazione di lavoro, a partire da tre punti di vista: quello delle lavoratrici, quello del sindacato e quello dell'Ispettorato. Tale confronto, infatti, ci permette di inquadrare anche episodi di grave sfruttamento lavorativo all'interno di una cornice data dalla normalizzazione di

diverse pratiche di sfruttamento di cui il grave sfruttamento non rappresenta un caso isolato ma, anzi, una logica e inevitabile conseguenza.

3. La prospettiva delle lavoratrici

Partendo dalla voce delle lavoratrici coinvolte, per arrivare a scandagliare le motivazioni che le hanno portate a rivolgersi a Cop Assistenza, nonché l'esperienza specifica vissuta da ciascuna di loro, si intende sottolineare il primo dato rilevante, ovvero l'eterogeneità dei profili delle lavoratrici che si sono rivolte al sindacato. Delle tre intervistate, una è una donna filippina arrivata di recente in Italia, con scarsissima conoscenza della lingua italiana e alle prime esperienze nel campo del lavoro domestico. La seconda è una donna dell'Est Europa, di oltre 50 anni e che vive da 20 anni in Italia, con una lunga esperienza nel settore e con una profonda conoscenza della lingua. La terza, infine, è una donna italiana sulla cinquantina, con un profilo da OSS e con altre pregresse esperienze nell'ambito dell'assistenza domiciliare. Tutte e tre, tuttavia, hanno contattato Cop Assistenza in un momento di grande urgenza personale, un momento in cui il bisogno di lavorare nell'immediato le ha portate a chiudere un occhio su alcune questioni particolari. In tutti i casi le lavoratrici hanno trovato l'annuncio online e poi hanno incontrato la titolare dell'agenzia, Pina, in un secondo momento e in persona, ma mai in una sede ufficiale. Gli incontri con relativa firma del contratto avvenivano sempre all'interno di qualche bar. Se per la lavoratrice filippina ciò non risultava problematico, nell'esperienza della lavoratrice italiana l'urgenza di lavorare ha fatto passare in secondo piano altre considerazioni:

> *"E il fatto che vi siate viste per strada ti ha un po' insospettita? Sinceramente sì, però era un periodo che non ero molto in forma, ho passato un periodo non tanto tranquillo a livello di lavoro (…) quindi sono un po' passata sopra questa cosa"*

L'urgenza di lavorare, dovuta a problemi economici a livello familiare anche nel caso della lavoratrice dell'Est, si può configurare come un reale stato di bisogno che porta le lavoratrici a chiudere un occhio anche sul tipo di contratto che viene fatto loro firmare. Nelle parole della lavoratrice dell'Est Europa:

> *"Io avevo visto che era male il contratto occasionale…avevo già fatto la badante, ma non lo so perché non ho fatto caso, non lo so… mi sono presa talmente tanto in quel nuovo lavoro che non ho pensato al contratto, non lo so cosa ho combinato neanche io, mi vergogno di me stessa Non lo so spiegare, forse perché avevo appena iniziato il lavoro, poi stavo restaurando un appartamentino con mio marito (…) avevo un mese molto impegnato, si vede che non ho fatto caso."*

Questa testimonianza appare particolarmente interessante, perché mette in luce come in situazioni di urgenza, anche la conoscenza del CCNL del settore e l'esperienza sul campo possano passare in secondo piano. Da queste parole emerge anche un altro tema: gli strettissimi tempi di lavoro nell'assistenza familiare, il carico mentale che porta questa donna a non prestare attenzione al contratto che sta firmando. Col senno di poi, la lavoratrice prova vergogna, non si sa spie-

gare come sia stato possibile non prendere in considerazione le differenze del contratto da lei firmato rispetto al CCNL del settore, e lo stesso vale per la lavoratrice italiana. In entrambi i casi il bisogno di lavorare era urgente e immediato. Nel caso della lavoratrice filippina, invece, la consapevolezza di aver firmato un contratto illegittimo è arrivata solo durante lo svolgimento dell'intervista con la sottoscritta, quando ha realizzato che il contratto da lei firmato, a differenza di quanto affermato dalla titolare Pina, non prevedeva TFR, contributi, né malattia. L'unico problema per questa lavoratrice, infatti, era non aver ricevuto lo stipendio per tre mesi, motivo che l'ha portata a chiedere aiuto al sindacato dove, tuttavia, non è riuscita a ricostruire la sua situazione specifica. In tutti e tre i casi, dunque, le lavoratrici si sono rivolte al sindacato poiché non ricevevano lo stipendio da parte dell'agenzia, questione che veniva prima delle condizioni di lavoro particolarmente pesanti e del non avere voce nel determinare le stesse. L'esperienza della lavoratrice italiana fa cogliere come la mole di lavoro richiesta e la modalità di svolgimento del lavoro stesso configurasse il lavoro come dipendente e non come lavoro occasionale:

> "*Pina mi detto che era un lavoro a chiamata, lei diceva, ma io ho lavorato tutti i giorni, per ben 8 ore tutti i giorni (…) praticamente dovevo fare qualsiasi cosa da sola, oltretutto era massacrante, l'avevo anche fatto presente a lei, mi ha detto ma no non ti preoccupare, vedrai che il signore poi si regola… Facevo le pulizie della camera, gli somministravo i miei medicinali, lo cambiavo spesso perché evacuava spessissimo, lo lavavo, lo tenevo pulito, come si deve fare per una persona allettata, lo cambiavo, gli cambiavo il letto da sola…lavoravo tutti i giorni dalle 09 alle 13 e poi dalle 16 alle 20 (…)*"

Tutte le lavoratrici raccontano la stessa storia: contratti di lavoro occasionale che nascondono rapporti di lavoro dipendente, organizzazione del lavoro particolarmente gravosa e turni anche molto lunghi. Eppure, in tutti i casi, la decisione di rivolgersi al sindacato matura solo dopo aver constatato il mancato pagamento. Nella condizione di sfruttamento normalizzato e strutturale nel settore del lavoro domestico, infatti, le lavoratrici mettono in conto e accettano di lavorare a condizioni particolarmente pesanti e gravose, e lo fanno solo in ragione del bisogno economico che le muove. Al di là di ogni discorso sull'etica e la passione necessarie a svolgere questo lavoro, le lavoratrici coinvolte lo fanno quasi esclusivamente per una forte necessità economica che le pone in una condizione di vulnerabilità a specifiche forme di sfruttamento e, come in questo caso, grave sfruttamento.

La conoscenza dell'attore sindacale varia tra le tre intervistate. La lavoratrice filippina viene indirizzata in CGIL dalla comunità etnica di riferimento: come lei stessa afferma: "*I filippini conoscono la CGIL*". Nel caso della lavoratrice italiana è invece il marito a suggerire di rivolgersi al sindacato, mentre la lavoratrice dell'Est aveva già avuto a che fare con CGIL a Venezia e, avendo avuto un'esperienza positiva, decide di rivolgersi sempre a loro. È interessante, tuttavia, notare che la decisione di rivolgersi a NIDIL e di denunciare quanto accaduto all'Ispettorato non ha portato queste lavoratrici a fare fronte comune, a riconoscersi tra di loro. Ogni caso si è sviluppato in maniera parallela, pur avendo le lavoratrici storie si-

mili e esperienze comuni. Tutte ora stanno aspettando di ricevere i salari arretrati e, ovviamente, la notizia dell'arresto per caporalato dei tre titolari è stata recepita con grande gioia, soprattutto perché nel corso delle indagini era emerso che i tre erano già stati costretti a chiudere in passato, poiché avevano un'altra agenzia totalmente irregolare con un altro nome; tuttavia, erano successivamente riusciti a rimettersi in attività. Seppur la motivazione iniziale di rivolgersi al sindacato fosse dovuta a valutazioni puramente economiche, nel corso del tempo altre valutazioni sono emerse, come emerge dalle parole della lavoratrice dell'Est:

> "*Te lo dico onestamente, ho già salutato i miei soldi e basta, non ci penso neanche perché altrimenti mi farei solo illusioni, però mi fa piacere che questa gente paghi, perché se uno va a fare del male, ruba, deve pagarla, quindi devono stare dove meritano, questo è l'importante, poi i soldi vengono e vanno.*"

Anche se è mancata la possibilità di creare un gruppo con le altre lavoratrici e di mettersi in rete, la scoperta che la propria esperienza sia stata vissuta da così tante altre lavoratrici ha portato queste donne a decidere di denunciare, per evitare che altre persone potessero trovarsi nella stessa situazione. Nel caso delle lavoratrici in questione, la volontà di andare avanti nella denuncia sembra anche legata alla vergogna provata una volta scoperto, grazie al supporto del sindacato, che il contratto firmato non era legittimo. Eppure tutte le lavoratrici condividono un'osservazione, pur riconoscendo la 'leggerezza' che le ha portate ad accettare di lavorare con Cop Assistenza a certe condizioni: il tema dell'assenza di controlli. Quello che le intervistate sperano, infatti, è che, a partire dalla loro denuncia e dagli arresti, altre lavoratrici diventino consapevoli di cosa sia il grave sfruttamento lavorativo e l'intermediazione illecita nel settore e che, soprattutto, organi preposti al controllo quali Ispettorato del Lavoro e Guardia di Finanza, alzino il livello di attenzione su attori come Cop Assistenza, che contribuiscono a trasformare il mercato della cura personale in un mercato selvaggio basato sulla compressione di salari e tutele per le lavoratrici coinvolte.

4. **Il punto di vista sindacale**

A livello sindacale, le strutture intervistate – ovvero NIDIL-CGIL e FILCAMS-CGIL – confermano di essersi interfacciate in maniera abbastanza tardiva, ovvero quando NIDIL ha capito che, seppure si trattasse di contratti a chiamata, il rapporto di lavoro domestico si configura in maniera così specifica e particolare da richiedere necessariamente un'interazione con la federazione competente, ovvero FILCAMS. È la stessa funzionaria NIDIL che per prima ha seguito il caso ad affermare di aver proceduto in autonomia e di aver scoperto da sola come funzionasse il settore: "*non è che ho fatto apposta a escludere FILCAMS o SPI*[17]*, è che non sapevo proprio cosa fare e ho fatto così*".

Entrambe le strutture riferiscono che l'intermediazione nel settore del lavoro domestico è un fenomeno in aumento costante, a causa del crescente bisogno

[17] Sindacato Pensionati Italiani.

di assistenza delle famiglie in un Paese che è il secondo al mondo per tasso di invecchiamento:

> "*Le famiglie non hanno punti di riferimento! Quello che ho capito è che le famiglie hanno bisogno, un bisogno immediato di lavoratrici e in tempi celeri e se non hanno un punto di riferimento, e mi riferisco ovviamente al pubblico, allo Stato che dovrebbe regolarizzare il settore ma non lo fa, allora dove vanno?"*

Quella che emerge è una situazione in cui, a fronte di un bisogno reale e urgente, le famiglie si trovano abbandonate a loro stesse, senza supporto istituzionale e in cerca di soluzioni economiche. In questo contesto anche le famiglie rischiano di essere truffate, come nel caso di Cop Assistenza, in cui le famiglie datoriali avevano regolarmente pagato gli stipendi che, tuttavia, le lavoratrici non hanno mai ricevuto. Come evidenziato dalla funzionaria FILCAMS, infatti, il contratto di lavoro domestico è in capo alla famiglia, dunque anche la mediazione di un'agenzia non solleva la famiglia dalle sue responsabilità datoriali e, in caso di agenzie irregolari come Cop Assistenza, le espone a ulteriori rischi. In un simile contesto, poi, la degenerazione del modello cooperativo e le aree grigie a livello normativo aprono la strada a soggetti irregolari:

> "*Il modello cooperativo purtroppo ha subito una fortissima crisi e non risponde più al mercato perché le normative e tutte le legislazioni sono andate verso un mercato del lavoro esasperato al quale il modello cooperativo ha fatto fatica a rispondere (…). Non c'è un impianto normativo che impedisca la degenerazione del modello cooperativo, dove a differenza di modelli come srl, spa, che hanno regole stringenti, non c'è adeguata copertura normativa, ecco, e questo favorisce l'inserimento di soggetti non sani, che operano anche riciclaggio di denaro (…). Noi vediamo un sacco di cooperative che nascono come funghi eh! L'altro grande tema è quello degli enti di controllo, totalmente ridotti nei numeri e nelle risorse, che fanno fatica a intervenire*" (funzionaria FILCAMS)

Un impianto normativo debole e la carenza di risorse degli organi ispettivi, insieme alla condizione di bisogno in cui versano tanto le famiglie quanto le lavoratrici, creano terreno fertile affinché intermediari illeciti possano svolgere il loro business. Non è un caso che sia NIDIL sia FILCAMS inquadrino anche gli episodi di caporalato come quello di Cop Assistenza all'interno di una condizione di necessità. La volontà di fare affidamento su un *welfare* familistico, che imputa alla famiglia tutte le responsabilità della gestione della cura familiare anche quando il modello dell'uomo *breadwinner* è ormai venuto meno, porta a simili degenerazioni:

> "*È del bisogno che si alimenta la criminalità, è ovvio che se non ho punti fermi mi rivolgo a questi intermediari, sia da parte delle lavoratrici che delle famiglie… alla fine il caporalato è un po' questo, ma a me fa specie che queste cose possano succedere anche qui, me lo immagino di più da altre parti, e invece…"* (Funzionaria NIDIL)

L'assenza di un ruolo attivo del pubblico si configura come il problema principale, spingendo sia i datori di lavoro sia le lavoratrici a rivolgersi a intermediari: i primi per soddisfare i propri bisogni di cura, le seconde per trovare lavoro. Inoltre, dalle parole della stessa funzionaria NIDIL emerge una tendenza a normalizzare la condizione di sfruttamento delle lavoratrici migranti, tanto che, tra tutte coloro che hanno presentato denuncia, le uniche a ricevere riscontri sono state le italiane. Una serie di riflessioni si aprono, poi, anche sul piano strettamente sindacale, nella misura in cui le lavoratrici domestiche vivono una condizione di peculiare isolamento e invisibilità. Eppure, come evidenziato in precedenza, sono anche lavoratrici che, a differenza di quanto può accadere in altri settori ove operano lavoratori fragili, alla fine decidono convintamente di denunciare, sebbene ciò possa essere fatto solo alla fine del rapporto di lavoro per chi, vivendo in regime di convivenza con l'assistito/a, rischia di rimanere da un giorno all'altro in mezzo alla strada. Nelle parole delle intervistate, poi, il lavoro domestico ha avuto sempre un'importanza secondaria nel sindacato:

> "*Non è un tema di cui si parla tanto nel sindacato, nonostante sia di una potenzialità incredibile, ma tu ci pensi se noi convincessimo a scioperare tutte le badanti sul territorio modenese, si fermerebbe tutto! Nessuno potrebbe più andare a lavorare (…) con lo sciopero delle badanti fermeremmo tutto il resto eh!*" (funzionaria FILCAMS).

Casi come quello di Cop Assistenza hanno spinto realtà sindacali come FILCAMS a interrogarsi su come aumentare l'informazione sui diritti tanto delle lavoratrici quanto dei datori di lavoro, e su come raggiungere queste lavoratrici nei luoghi che frequentano abitualmente, uscendo quindi dalle strutture sindacali e raggiungendole sui territori e nelle comunità. Infine, proprio l'interazione nata tra NIDIL e FILCAMS all'interno del caso Cop Assistenza ha portato alla nascita di un tavolo congiunto tra NIDIL, FILCAMS e SPI che intende affrontare le nuove forme di sfruttamento nel settore in maniera congiunta e che punta a un maggiore coinvolgimento delle istituzioni locali. L'idea è, da un lato, quella di creare un percorso di legalità per le lavoratrici che decidono di denunciare, con garanzia di accesso ad alloggi messi a disposizione dall'amministrazione locale e, dall'altro, di avviare un percorso di ricollocamento professionale tramite LegaCop, con cooperative regolari e certificate. Davanti a casi come quello di Cop Assistenza, si è deciso, dunque, di creare sinergie operative e di avviare percorsi che tutelino le lavoratrici a 360°, ovvero di svolgere quell'intermediazione tra famiglie e lavoratrici che, se svolta regolarmente, risponde ai bisogni reali di entrambe le parti.

5. **La prospettiva degli organi di controllo**

Infine, occorre esplicitare anche quella che è la prospettiva degli enti di controllo, come l'Ispettorato del Lavoro, sui casi di intermediazione illecita e caporalato nel settore del lavoro domestico, e di episodi come quello di Cop Assistenza. Ancora una volta, lo stato di bisogno tanto della domanda quanto dell'offerta

appare cruciale nel definire profili di irregolarità amministrativa e penale col tentativo di abbattere costantemente i costi del lavoro:

> "*Parliamoci chiaro, la famiglia o si assume anche culturalmente e nei fatti tutte le formalità e le responsabilità derivate dalle norme relative all'assunzione oppure, per evitare questi problemi, si rivolge a un terzo che, molto spesso, è qualcuno che non può fare questi servizi, questo è il punto"* (Ispettorato del Lavoro di Modena)

Oltre al tema economico già riportato dalle sindacaliste, l'Ispettorato pone il tema della matrice culturale dell'invisibilità del lavoro domestico, che raramente viene definito come 'vero lavoro' anche a causa della sua identificazione con una naturale vocazione femminile. È anche questo che spinge le famiglie ad affidarsi a un intermediario, ovvero la non volontà di assumersi la responsabilità della gestione di questo specifico rapporto di lavoro. Se a questo poi si accompagna la valutazione economica della parte datoriale, ovvero la famiglia priva anche di supporti economici che risultano indispensabili per molti nuclei familiari con redditi non elevati, si coglie anche l'utilità economica del progressivo deterioramento delle condizioni lavorative nel settore:

> "*Stiamo parlando di un lavoro tendenzialmente povero ecco, non è ad alto valore aggiunto, è un lavoro labour intensive, quindi se c'è intermediazione è chiaro che quella va a togliere retribuzione ai lavoratori insomma*".

Da queste parole emerge l'inevitabilità delle negative ripercussioni che l'intermediazione può avere sulle lavoratrici domestiche a causa della natura stessa di questo lavoro che, come si evince anche dalla natura derogatoria dell'apparato contrattuale che lo regola, è pensato e normato a partire da un datore di lavoro specifico come quello costituito dal nucleo familiare. Una volta che questa specificità viene meno, ciò che resta è la creazione di un mercato selvaggio e drogato in cui il profitto degli attori privati scaturisce direttamente dalla compressione di salari e tutele per le lavoratrici, operata con metodi più o meno legali.

È interessante notare poi che, sebbene l'attore sindacale metta in evidenza le zone grigie normative e le lacune esistenti a livello giuridico, ciò non emerge dalle parole dell'Ispettorato che, invece, pone il tema dell'efficacia e dell'implementazione effettiva della normativa stessa, in linea con una cultura del lavoro basata sul trovare un escamotage alla regola. Eppure l'attività sanzionatoria non appare particolarmente problematica stando alle parole dell'Ispettorato:

> "*Il tema è che è un mercato drogato di per sé: dal punto di vista giuridico è molto chiaro, quando stai nei fatti utilizzando una forma interpositoria, al di là delle specificità, quello che conta è lo schema contrattuale complessivo, non il* nomen iuris *del singolo contratto, per noi questo è molto facile da smontare. Cioè, è lo sport nazionale in Italia quello di fuggire dai divieti della legge Biagi sui divieti nelle interposizioni eh! Se io ricostruisco uno schema contrattuale che è un'operazione commerciale complessa con strumenti contrattuali con* nomen iuris *diverso non mi crea problemi almeno nella fase repressiva"*

L'intermediazione di lavoro nel settore domestico è illegittima, nella misura in cui il CCNL è previsto per essere stipulato a nome della famiglia datoriale e solo le agenzie di somministrazione, che si profilano come datori di lavoro a tutti gli effetti, possono svolgere intermediazione assumendo direttamente le lavoratrici tramite CCNL del settore. Dunque, secondo l'ispettore, poco importa che le lavoratrici abbiano un contratto a chiamata o una finta partita IVA, il problema resta che "*l'intermediazione le dico, è sempre illecita, poi si può capire se fraudolenta o meno, ma come fa a non essere fraudolenta non lo so…però al di là di questo…nella pratica in ogni caso si tratta di un reato ecco, a diritto vigente…*"

Tutto ciò che può essere rilevato a valle del rapporto contrattuale, ovvero le specifiche condizioni di lavoro a cui le lavoratrici sono sottoposte, soprattutto a livello di orari e moltiplicazione delle mansioni da svolgere, nonché la specifica forma contrattuale con cui vengono assunte, passa in secondo piano rispetto al fatto che tali intermediari sono in gran parte non autorizzati, proprio perché i servizi extra forniti – supporto amministrativo e legale *in primis* – non rientrano tra le attività di intermediazione.

Il tema resta, in questo caso, quello della difficoltà nell'effettuare i controlli, da un lato per le condizioni strutturali di sottorganico di cui soffre l'Ispettorato, come anche menzionato nelle interviste con le parti sindacali; dall'altro a causa delle specificità del settore in questione. Il domicilio privato, infatti, è difficilmente penetrabile e le ispezioni possono avvenire solo a seguito di denuncia. Ma, soprattutto, anche quando le lavoratrici si decidono a denunciare, resta il problema del trovare testimoni che possano confermare l'accaduto, considerando che si tratta di un lavoro intimo, privato, in cui la lavoratrice si relaziona con l'assistito e con la sua famiglia. Spesso per le lavoratrici il gioco non vale la candela, e risulta più semplice e immediato sanzionare un intermediario irregolare, che non valutare volta per volta le eventuali violazioni delle norme contrattuali previste dal CCNL del settore.

Infine, occorre evidenziare un ultimo aspetto, relativo al tema del grave sfruttamento e all'interazione con la dimensione di sfruttamento strutturale del settore. Su quest'ultimo punto, infatti, l'Ispettorato si rifà a una definizione tecnica di grave sfruttamento, ovvero quella prevista dall'art. 603-*bis* c.p., che individua degli indici specifici. Tra questi troviamo: retribuzione sproporzionata, violazione reiterata della normativa in materia di orari di lavoro, violazione delle norme in materia di igiene e sicurezza e la sottoposizione a condizioni di lavoro degradanti. Nel caso del lavoro domestico, occorre tuttavia rilevare che la dimensione derogatoria delle norme contrattuali già crea una situazione in cui le condizioni di grave sfruttamento non sono così sproporzionate, o almeno non rispetto a tutti gli indici (si pensi alla durata della settimana di lavoro di 54 ore, o al fatto che il TU sulla sicurezza non si applica *in toto* al settore). Inoltre, perché sussista il reato si deve profilare la volontà di approfittarsi della condizione di bisogno anche quando non ci si trovi in condizioni di lavoro forzato. Nelle parole dell'Ispettorato:

> "*In casi come questo (Cop Assistenza) ci sono queste situazioni, diciamo "meno gravi", in cui non si tratta di lavoro forzato e quindi di fatto sono meno gravi….*

> *altro è il caso di situazioni di lavoro forzato, anche nel lavoro domestico eh, ovvero situazioni di reale difficoltà che spesso riguarda magari cittadini non comunitari, che sono qui perché mantengono la famiglia in un altro paese, magari sono state vittime di tratta e hanno nei confronti della criminalità internazionale dei debiti che li espongono tantissimo a livello personale (…) purtroppo sono situazioni che accadono e lì c'è situazione di bisogno reale e conclamato (…) poi bisogna individuare la consapevolezza di questa condizione di bisogno da parte degli sfruttatori qui in Italia magari (…)."*

La situazione di reale bisogno alla base della definizione dell'art. 603-*bis* c.p. sembra riguardare, secondo questa interpretazione, coloro che sono esposti alla minaccia di violenza o ricatto da parte di attori criminali. Nelle parole delle lavoratrici intervistate, questa situazione di bisogno, pur non raggiungendo il livello della minaccia fisica o del ricatto, emerge chiaramente come la motivazione principale che ha spinto queste donne a rivolgersi all'intermediario in questione, e gli arresti avvenuti in base all'art. 603-*bis* c.p. che sanziona il grave sfruttamento e l'intermediazione illecita sembrano dovuti al mancato pagamento del salario (uno degli indici che definiscono il reato). Tuttavia, si ritiene che una riflessione sull'interazione tra grave sfruttamento e sfruttamento normalizzato e legalizzato nel settore sia strettamente necessaria e urgente al fine di rimodulare le condizioni di lavoro complessive. Altrimenti, il rischio è quello di definire una sorta di gerarchia dello sfruttamento (spesso operata a partire da meccanismi di esclusione prodotti istituzionalmente che operano lungo la linea di altri rapporti sociali come razza e genere) in cui i casi più gravi vengono stigmatizzati e puniti come eventi eccezionali mentre, dall'altra parte, si opera un processo di normalizzazione e accettazione di forme 'meno gravi' di sfruttamento che, tuttavia, legittimano nei fatti l'esistenza dei casi penalmente rilevanti.

6. **Conclusioni**

Il caso analizzato, ovvero la chiusura dell'agenzia Cop Assistenza e l'arresto dei tre titolari, rappresenta un esempio lineare e chiaro del grave sfruttamento nel settore del lavoro domestico. Alcuni elementi, come la totale irregolarità dell'attore in questione, nonché l'assenza di retribuzione per le lavoratrici a fronte del corretto pagamento della relativa quota da parte delle famiglie, sembrano profilare un caso di intermediazione illecita.

Tuttavia, quello che preme evidenziare a partire dal caso analizzato è che episodi simili e particolarmente gravi si inseriscono in un contesto che definisce il lavoro domestico come invisibile, sottopagato e sotto-tutelato in senso strutturale, come emerge dalle parole delle lavoratrici e degli altri intervistati. È lo stesso Ispettorato del Lavoro ad affermare, infatti, che l'intermediazione nel settore risulta sempre irregolare, nella misura in cui, a parte il caso della legittima somministrazione, se il datore di lavoro è la famiglia, la fornitura di servizi amministrativi e legali altera il rapporto di lavoro. Tuttavia, in questa sede ci si chiede anche se, pur nel caso della legittima somministrazione, abbia senso applicare il CCNL del settore anche quando il datore di lavoro è un'agenzia e non una famiglia, se si

considera che la natura *sui generis* del CCNL lavoro domestico – con tutte le relative conseguenze negative per le lavoratrici – dipende, appunto, dalla specificità del datore di lavoro[18].

Anche il profilo relativo alla condizione di bisogno delle lavoratrici e alla definizione della stessa *ex* art. 603-*bis* c.p. appare meritevole di considerazione. Per quanto non si tratti, come esplicitato dall'Ispettorato, di condizioni di lavoro forzato, è innegabile che chi svolge questo lavoro lo fa perché spinto da condizioni di bisogno materiale che lo portano ad accettare qualsiasi condizione di lavoro, chiudendo gli occhi anche su violazioni particolarmente pesanti come quelle relative a orari e condizioni di lavoro. Ciò che conta è il guadagno nel breve periodo, che è anche il motivo che ha spinto le lavoratrici del caso analizzato a rivolgersi al sindacato. Occorre ribadire che è proprio la condizione di necessità di queste lavoratrici a consentire quel contenimento dei costi necessario allo svolgimento del lavoro domestico all'interno di un sistema di *welfare* fai-da-te. Al di là della presenza o meno di intermediari, il tema – tutto politico – è che uno Stato interessato da un rapido processo di invecchiamento demografico continua a scaricare sulle famiglie la responsabilità della gestione dei bisogni di cura, senza assumersi la responsabilità di gestire il processo politicamente, con ovvie conseguenze negative anche sull'occupazione femminile, laddove le donne che non hanno la possibilità di assumere un'assistente familiare si vedono costrette a ricoprire il ruolo di *caregiver* in prima persona. In un simile contesto, la presenza di attori di mercato che svolgono attività di somministrazione e intermediazione, dunque, non può portare alla formalizzazione del settore, nella misura in cui senza un concreto supporto anche solo economico alle famiglie è impossibile garantire condizioni di impiego e di lavoro dignitose per le lavoratrici, a maggior ragione se si considera che l'obiettivo di questi intermediari è quello di massimizzare il proprio profitto.

Come sottolineato dall'Ispettorato stesso, infatti, l'intermediazione in un settore *labour intensive* toglie necessariamente retribuzione alle lavoratrici nel nome del profitto. Più in generale, quindi, occorre mettere in chiaro che anche i casi di grave sfruttamento nel settore accadono in un contesto di sfruttamento normalizzato che non consente di definire casi come quello analizzato come isolati o rari, ma anzi ne costituisce la condizione di base. Senza la volontà politica di trasformare la struttura stessa del *welfare*, assumendo pubblicamente le assistenti familiari che svolgono mansioni di cura in famiglia, garantendo condizioni di impiego e di lavoro più dignitose e modificando anche la percezione del valore sociale del lavoro domestico, appare inutile ogni altro tentativo di promuovere la formalizzazione del settore.

Infine, una riflessione si apre anche sul piano sindacale. Il sindacato è, infatti, un attore essenziale nel promuovere la tutela dei diritti delle lavoratrici domestiche, eppure sembra ancora scontare il mancato riconoscimento dell'importanza di questo settore, nonché una scarsa cooperazione interna nell'affrontare le tra-

---

[18] Amorosi, Borelli, Sarti, *Un mercato selvaggio. Lo sfruttamento nella fornitura di lavoro domestico,* in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste, Rapporto Sfruttamento 2024*, Roma, Edizioni Gruppo Abele.

sformazioni dello stesso. Esempi come quello del tavolo intercategoriale avviato proprio a partire dal caso di Cop Assistenza a Modena sono sicuramente strade importanti da percorrere per promuovere un'interazione più efficace tra le varie federazioni sindacali interessate, così come la volontà di uscire dalle sedi sindacali e incontrare queste lavoratrici per strada.

Tuttavia, il fatto che il sindacato non abbia colto l'occasione fornita dal caso Cop Assistenza per iniziare un percorso collettivo con le lavoratrici coinvolte, promuovendo il confronto tra le stesse e la conseguente rottura dell'isolamento che caratterizza il lavoro domestico, sembra essere un'occasione mancata. Il processo di sindacalizzazione del settore passa necessariamente dall'organizzare comunità e collettività all'interno di una componente altamente frammentata, e questo spesso significa andare oltre il solo posto di lavoro (particolarmente difficile da raggiungere nel caso del lavoro domestico), per aprirsi ai luoghi della socialità, alla promozione di eventi pubblici e di condivisione. Inoltre, qualunque intervento sindacale nel settore non può prescindere dalla richiesta di un *welfare* accessibile, universale e pubblicamente garantito, basato su lavoro di qualità svolto da lavoratrici qualificate, a prescindere dalla disponibilità economica delle famiglie.

La capacità reddituale della persona bisognosa di assistenza

Alberto Avio

Sommario: 1. Premessa. – 2. Alcune precisazioni. – 3. Il quadro normativo generale. La premessa. – 4. La tutela della vecchiaia. – 4.1. La pensione di vecchiaia. – 4.2. La pensione ai superstiti. – 5. La tutela per l'invalidità dei lavoratori. – 5.1. L'assegno ordinario di invalidità e la pensione di inabilità. – 6. La tutela per l'invalidità dei cittadini. – 6.1. Assegno mensile di assistenza e pensione di invalidità. – 6.2. L'indennità di accompagnamento. – 7. Una congerie di aiuti. – 8. La legge 23 marzo 2023, n. 33, "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane".

1. Premessa

Il titolo dato a questo contributo è palesemente velleitario se disgiunto dal contesto della ricerca generale in cui si colloca. Potrebbe infatti essere facilmente frainteso come l'intenzione di affrontare il problema più generale e generico della tutela del reddito del soggetto bisognoso. Che vorrebbe dire, alternativamente, imbarcarsi in una ricostruzione dell'intero sistema di protezione sociale oppure, in un delirio di onnipotenza, volere provare la stesura di un novello rapporto Beveridge. Nulla di tutto ciò, naturalmente. L'obiettivo, molto più modesto, è quello di verificare quali siano i mezzi economici teoricamente disponibili ai quali può far riferimento un soggetto bisognoso di assistenza. Evidentemente per cercare di capire se gli stessi possano essere sufficienti per garantire al soggetto fragile un'esistenza libera e dignitosa. L'interesse si appunta in particolar modo su quella porzione di popolazione abbastanza numerosa rappresentata dai soggetti che – in vecchiaia – hanno una qualche forma di pensione. La questione tocca sicuramente anche altre tipologie di soggetti, di cui si avrà modo di indagare, ma rispetto alla dimensione e all'evoluzione della nostra società, l'anziano non autosufficiente è sicuramente al centro della questione. La necessità di assistenza alla persona anziana è palpabile nella nostra attuale società, anche se non rappresenta certamente una novità. È, però, la dimensione attuale e la sua proiezione, unita alle dinamiche economiche, a rendere di particolare rilievo l'analisi di questa porzione di popolazione.

I dati[1] più semplici ci restituiscono un quadro impressionante: la popolazione con una età di 70 anni e oltre conta 10.831.453 persone. Il rapporto tra anziani[2] e popolazione attiva (l'indice di dipendenza degli anziani) è passato in venti anni

---

[1] ISTAT, demografia in cifre, dati disponibili a ottobre 2025. I dati relativi al 2025 sono una stima dell'ISTAT.

[2] Il concetto di anziano è decisamente elastico se lo si vuol riferire ad un soggetto non più attivo. Se poi pensiamo ai pensionati la situazione è ancora più confusa. In questo contesto statistico, quando non diversamente precisato, convenzionalmente gli 'anziani' sono i soggetti da 65 anni in poi, così come stabilito anche dal d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29.

dal 29,4% (2005) al 39%; l'indice di vecchiaia da 138 a 207,6: dunque il numero degli ultrasessantacinquenni è oltre il doppio degli infraquindicenni. Un quadro di invecchiamento della popolazione al quale la generazione del *baby boom* si è appena affacciata e che, di conseguenza, porterà a un rapido peggioramento della situazione. Naturalmente tutto questo avrà una ripercussione economica sul sistema di sicurezza sociale, sia direttamente rispetto al finanziamento a ripartizione della pensione e delle altre prestazioni a base contributiva, sia indirettamente considerato l'apporto fondamentale dell'imposizione fiscale ai lavoratori dipendenti.

Per completare la panoramica possiamo anche ricordare che, se l'incidenza delle gravi limitazioni nell'attività raggiunge un tasso del 2,65% nella popolazione fino a 64 anni di età, tale tasso si alza al 6,94% nella coorte 65-74 anni per arrivare al 19,2% per i cittadini oltre i 75 anni.[3] Siamo, dunque, di fronte ad una porzione di cittadini di per sé significativa – anche sul piano elettorale[4] – tanto più importante se si considerano anche i soggetti che, nolenti o volenti, sono coinvolti in quanto obbligati civili agli alimenti (art. 433 c.c.). Anche non considerando i soggetti formalmente obbligati, ma fermandosi all'area – imprecisabile – della solidarietà familiare, non vi è dubbio che la questione, anche limitandola agli anziani, involge un gran numero di cittadini.

2. **Alcune precisazioni**

Stabilito che l'attore principale oggetto dello studio è il pensionato (termine che cercheremo ancora di circoscrivere) dobbiamo definire il concetto di capacità reddituale ai nostri fini.

La capacità reddituale, in generale, è l'idoneità di un soggetto a produrre o disporre di reddito, cioè di mezzi economici derivanti da attività lavorative, patrimoniali o altre fonti lecite. Ma questo concetto è poi utilizzato in modo plastico per valutare la situazione economica effettiva di una persona a seconda del contesto giuridico.

Quando, in ambito tributario, è legata al principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost., la capacità reddituale rappresenta l'attitudine del soggetto a contribuire al prelievo fiscale in base alla ricchezza effettivamente prodotta o posseduta.

---

[3] ISTAT, *Health for all* – Italia, Sistema informativo territoriale su sanità e salute (Versione straordinaria di giugno 2025). L'ISTAT, uniformandosi alle direttive impartite dal sistema delle statistiche europee, per quantificare il numero di persone con limitazioni direttamente causate o correlate ad uno o più problemi di salute di varia natura, utilizza un unico quesito, conosciuto come *Global activity Limitation Indicator* (GALI), che rileva le persone che riferiscono di avere limitazioni, a causa di problemi di salute, nello svolgimento di attività abituali e ordinarie. Il *Global Activity Limitation Indicator* (GALI) rileva, attraverso l'autovalutazione dell'intervistato, il livello di limitazione in "attività che le persone usualmente svolgono", derivante da qualsiasi problema fisico, mentale o emotivo in corso. Le modalità di risposta al quesito sono tre e permettono di differenziare la gravità delle limitazioni in: limitazioni gravi, limitazioni non gravi e nessuna limitazione (ISTAT, Definizioni).

[4] Gli ultrasessantacinquenni rappresentano il 28,5% degli elettori.

Ma quando, nel campo civilistico, serve a determinare la proporzionalità degli obblighi economici (per gli assegni di mantenimento o divorzili, ad esempio), la capacità reddituale comprende tutti i redditi potenziali del soggetto, non solo quelli dichiarati o effettivamente percepiti. I giudici considerano anche capacità lavorative, patrimonio, tenore di vita, disponibilità di beni (Cass. 7 gennaio 2025, n. 234).

Per avvicinarsi al nostro tema dobbiamo rilevare che per le situazioni di bisogno in generale l'ordinamento fa riferimento a un concetto diverso, con l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE, d.p.c.m. 5 dicembre 2013, n. 159) che tenta di rappresentare in modo sintetico la condizione economica complessiva di una famiglia. In questo caso, infatti, vengono tenuti in conto redditi imponibili e non imponibili, patrimonio mobiliare, patrimonio immobiliare, nonché composizione del nucleo familiare (numero dei componenti, presenza di disabili, ecc.). Ma nel tempo è stato necessario collegare l'ISEE al tipo di prestazione richiesta, con la conseguente moltiplicazione di ISEE.

Nel caso di cui ci occupiamo in questo contributo la capacità reddituale è un concetto ancora diverso perché occorre valutare la sufficienza del reddito disponibile da parte dell'assistito in comparazione alle necessità di assistenza del soggetto. Questo ci riporta ancora alla definizione del soggetto 'bisognoso di assistenza'. Infatti, il soggetto bisognoso di assistenza è colui che versa in una condizione di insufficienza fisica tale da non poter provvedere autonomamente ai propri bisogni essenziali e necessita, pertanto, dell'aiuto altrui – pubblico o privato – per garantire la propria sussistenza e dignità.

Il concetto di situazione di bisogno della persona è ben presente nella Costituzione, dove troviamo l'art. 38, perno centrale dell'ordinamento in materia. Le difficoltà interpretative che scaturiscono dall'esegesi della norma costituzionale saranno rappresentate icasticamente dalle disposizioni normative oggetto di indagine.

Per concludere, ci troviamo di fronte a un soggetto che, in quanto bisognoso di assistenza, deve accedere, alternativamente, a servizi pubblici o privati. Per accedere agli uni e agli altri ha bisogno di una capacità reddituale che proviene da risorse proprie (redditi da lavoro, rendite, assicurazioni private) o da prestazioni previdenziali contributive o non contributive (in senso ampio) oppure anche da soggetti 'terzi' obbligati agli alimenti dalla disciplina codicistica[5].

3. Il quadro normativo generale. La premessa

La risposta dell'ordinamento allo stato di bisogno del cittadino non è lineare.

A prescindere da quale sia l'interpretazione che si voglia accogliere dell'art. 38 Cost., non sembra revocabile in dubbio il riconoscimento della necessità dello Stato di intervenire per sollevare il cittadino dalla situazione di bisogno. Che l'art.

---

[5] L'art. 433 c.c. prevede l'obbligo di prestare gli alimenti a carico del coniuge; i figli, anche adottivi, e, in loro mancanza, i discendenti prossimi; i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi; gli adottanti; i generi e le nuore; il suocero e la suocera; i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali.

38 Cost. sia una conferma evoluta della previdenza sociale come affermato da Valente Simi o un modello imperfetto di sicurezza sociale come letto da Mattia Persiani o altro ancora, lo Stato, di fatto, prevede una molteplicità di misure atte a contrastare la situazione di bisogno con il limite, da non sottovalutare, della frammentazione legislativa e dell'ordine sparso delle fonti.

D'altra parte, anche nella stessa Costituzione le norme di riferimento che interessano il nostro problema sono molteplici, per non dire che sono diffuse nel substrato culturale di cui è permeata la Carta. Si potrebbe pensare che proprio il carattere di principio costituzionale diffuso di tutela della persona in quanto tale sia all'origine della complessità della normativa ordinaria in argomento, ma temo che la realtà sia molto più prosaicamente legata a contingenze storiche e economiche. È proprio la mancanza di un fondamento comune – un obiettivo univoco – che rende così problematica la semplice ricostruzione della normativa ordinaria di riferimento.

Occorre innanzitutto distinguere tra prestazioni contributive e non contributive.

La prestazione contributiva più importante ai nostri fini è sicuramente la pensione di vecchiaia, con le sue numerose declinazioni; seguono le prestazioni contributive per invalidità e inabilità dei lavoratori e quelle legate all'eziologia professionale dello stato di disabilità.

Tra quelle non contributive si annoverano le prestazioni per i cittadini con disabilità gravi che comportano la riduzione della capacità lavorativa oltre il 74% e fino al 99% o, per i minori e gli anziani, che si riferiscono al grado di autonomia nelle attività quotidiane. Accanto a queste prestazioni generali vi sono una moltitudine di prestazioni per categorie particolari e per scopi particolari, come, ad esempio, la nota 'indennità di accompagnamento'.

Posto che l'obiettivo di questo intervento è verificare quali strumenti economici ha la persona per far fronte alle necessità che derivano da una situazione di bisogno di assistenza, si dovrà tenere conto dell'assistenza che potrebbe essere erogata dai servizi pubblici sociosanitari ma che, in mancanza, deve essere fornita dai familiari o da terzi. Occorrerà, quindi, anche se in via sussidiaria, tenere conto del livello pubblico di assistenza effettivamente garantito. Con l'avvertenza che non si potrà, in questo contesto, dare un quadro preciso e reale dell'esistente sia perché esula dal nostro limitato obiettivo, sia perché le variabili in argomento sono decisamente molte e difficilmente cristallizzabili. Ciononostante, occorre tenere presente che mentre le prestazioni economiche principali prima richiamate sono stabilite dalla normativa nazionale – e c'è, quindi, omogeneità sul territorio nazionale – i servizi sociosanitari hanno dimensione normativa regionale e attuazioni territoriali ancora più circoscritte. Questi piani sfalsati possono condurre, a parità di capacità reddituale, a situazioni molto diverse in termini di sufficienza o insufficienza della prestazione economica. La variabile dell'efficienza del servizio pubblico si aggiunge, quindi, alla variabile del costo della vita che, in relazione alle problematiche di cui ci stiamo occupando, ha un impatto pratico importante. Rispetto al servizio pubblico decentrato non sfugge che il tema evocato sia quello – ancora una volta di rilievo costituzionale – dei livelli essenziali di

assistenza: cruciale nel nostro discorso quanto impossibile da affrontare per la sua vastità e articolazione[6], con l'ulteriore complicazione, nella fattispecie esaminata, dell'incerto confine tra servizi prettamente sanitari e servizi sociali[7].

4. **La tutela della vecchiaia**

Posto, come già sottolineato precedentemente, che la maggior parte delle persone bisognose di assistenza sono collocate tra gli anziani, la prima verifica della capacità reddituale non può che riguardare la prestazione più significativa, la pensione per antonomasia, ossia la pensione di vecchiaia. In realtà ci troviamo di fronte a una molteplicità di prestazioni: la pensione di vecchiaia dei lavoratori – con tutte le sue declinazioni – la pensione di reversibilità dei superstiti, la prestazione di cittadinanza già pensione sociale e oggi 'assegno sociale' che può essere trattato in questo contesto perché accomunato alle altre prestazioni per la (forse) medesima finalità di tutela della vecchiaia.

Le prestazioni a tutela della vecchiaia hanno una unicità rispetto alle altre prestazioni previdenziali e assistenziali: non riguardano un dato oggettivo menomativo dell'integrità psicofisica che necessariamente incida sulla capacità lavorativa del soggetto, né – se ci limitiamo alla pensione di vecchiaia propriamente detta – un dato oggettivo di perdita reddituale. La tutela per la vecchiaia nasce sulla presunzione di una perdita della capacità lavorativa a una certa età (ed infatti all'interno della stessa normativa originaria del 1898 è prevista contestualmente l'ipotesi della pensione di invalidità per il caso della perdita di capacità lavorativa prima dell'età pensionabile) e si è poi trasformata, con l'evoluzione della società e dell'economia, per soddisfare anche altri interessi ritenuti meritevoli di tutela. È, tuttavia, inutile cercare un fondamento unitario della prestazione che offra una chiave di lettura omogenea e conseguenziale alle innumerevoli trasformazioni che l'istituto ha conosciuto negli ultimi 70 anni[8]. Tali trasformazioni, infatti, per la maggior parte dei casi, sembrano trovare giustificazione più nella ricerca

---

[6] Come ricorda la Corte cost. 8 giugno 2015 n.125, "i LEA rappresentano quindi degli 'standard minimi'" (sent. 7 maggio 2012, n. 115) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, per cui "la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato" (sent. 7 giugno 2010, n. 207), "ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni" (sent. 24 giugno 2009, n. 200). La Corte è inoltre intervenuta più volte sia in relazione ai limiti di discrezionalità delle Regioni nell'allocazione dei finanziamenti relativi alla sanità (v. Corte cost. 4 gennaio 2024, n. 1) sia in relazione al riparto di competenze tra Stato e autonomie locali in materia (v. Corte cost. 24 aprile 2020, n. 72).

[7] Il problema non è ignorato dalle istituzioni: dal 2017 esiste, presso il Ministero del lavoro, la Rete della protezione e dell'inclusione sociale che sviluppa piani triennali per l'utilizzo dei fondi ed uno degli obiettivi previsti nel PNRR è proprio rivolto – allo stato non con grandi risultati – a colmare i divari esistenti a livello territoriale. V. Borelli, *L'interregno dei servizi di assistenza per soggetti non autosufficienti*, in *RDSS,* 2023, p. 25.

[8] Per una puntuale ricostruzione storica degli eventi mi permetto di rinviare a Avio, *Vecchiaia e lavoro. Tra solidarietà e corrispettività,* Roma, 2007.

del consenso elettorale e del pareggio di bilancio che in principi costituzionali. Limitando la nostra descrizione al dato attuale, ci troviamo di fronte ad almeno quattro diverse situazioni pensionistiche di vecchiaia.

4.1. **La pensione di vecchiaia**

Il primo gruppo di pensionati riguarda gli *ex* dipendenti pubblici che non sono stati toccati dalla riforma del 1992[9] che ha riguardato il pubblico impiego non solo per ciò che concerne il loro *status*, ma anche per quanto concerne la posizione pensionistica, equiparando la posizione dei dipendenti pubblici a quella dei dipendenti privati.

Essendo trascorsi 34 anni dalla riforma si è portati a pensare che gli attuali percettori della prestazione pre-riforma siano degli ultranovantenni, posto che l'età generale di cessazione dal servizio nel pubblico era anche allora stabilita in 65 anni. Ma non è affatto detto che debba essere così. A parte i casi in cui l'età di cessazione dal servizio attivo era stabilita in modo anticipato[10], l'elemento più rilevante risiede nel particolare vantaggio che la legge stabiliva rispetto ai dipendenti privati. Mentre, infatti, la pensione nel privato si acquisiva, come adesso, al raggiungimento di una età pensionabile e di una anzianità contributiva, per il dipendente pubblico – prima di questa riforma – il diritto alla prestazione veniva acquisito al momento della cessazione del rapporto a prescindere dall'età biologica, rilevando solo l'anzianità di servizio. Con 20 anni di anzianità di servizio il dipendente pubblico (15 anni se donna coniugata o con prole) maturava il diritto al trattamento; la misura minima non era inferiore al 65% dello stipendio e il trattamento poteva essere cumulato con altri redditi da lavoro. Dunque, al momento potremmo avere ancora dei settantenni percettori di quelle pensioni. Pensioni abbastanza generose almeno sotto il profilo del tasso di sostituzione, che, in alcuni casi poteva risultare essere più del 100% dello stipendio.

Anche se, va ricordato, gli stipendi statali non sono mai stati, in generale, particolarmente allettanti.

Un secondo gruppo di soggetti che godono di una prestazione pensionistica che può arrivare all'80% della retribuzione media dell'ultima parte della propria vita attiva riguarda i lavoratori del privato che avevano 15 anni di contributi al 31 dicembre 1992.

Per queste persone la riforma del 1992 prevede il mantenimento della vecchia normativa sulla base di un fantomatico "diritto quesito"[11]. Privilegio mantenuto

---

[9] L. 23 ottobre 1992, n. 421 e d.lgs. 30 dicembre 1993, n. 503.

[10] L'età di cessazione dal servizio era stabilita all'interno della normativa relativa allo *status* giuridico del dipendente pubblico e così è rimasto anche dopo la riforma pensionistica, creando potenzialmente problemi in tutti i casi in cui l'età di cessazione non collidesse con l'età pensionabile. In generale nelle Forze Armate, nella Polizia e nei Vigili del Fuoco l'età di collocamento a riposo era inferiore a quella stabilita per gli impiegati. Dopo un primo tentativo di armonizzazione ad opera della riforma Fornero del 2011, solo con la legge di bilancio per il 2025, l. 30 dicembre 2024, n. 207, l'art. 1, co. 162 si è innalzata a 67 anni l'età di collocamento a riposo.

[11] Fantomatico perché, come ricordato prima, il diritto alla pensione si acquisisce quando sono integrati entrambi i requisiti: sia quello contributivo (all'epoca 15 anni) che quello relativo

dalla successiva riforma del 1995 (l. 8 agosto 1995, n. 335) che esclude dalla sua applicazione coloro che avevano raggiunto i 18 anni di contributi al 31 dicembre 1995. Anche in questo caso non si può pensare che i beneficiari siano pochi ultranovantenni: chi aveva 15 anni di lavoro nel 1992 poteva avere tra i 30 e i 40 anni.

Dunque, ci ritroviamo nella stessa situazione illustrata per i dipendenti pubblici. Qui, poi, possiamo vedere una sorta di sub categoria rappresentata da coloro che, trovandosi con 15 anni di contributi nel 1992, siano andati in pensione dopo il 2011. La riforma Fornero (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. in l. 22 dicembre 2011, n. 214) ha stabilito che dal 2012 anche per i soggetti con 18 o più anni di contributi al 31 dicembre 1995 si sarebbe calcolata la pensione con il sistema 'misto'. Quindi con il sistema retributivo fino al 2011 e con il sistema contributivo per il periodo successivo. Senza però tener conto del fatto che, in questo modo, il 'tetto' massimo della pensione retributiva, stabilito nell'80% della retribuzione media degli ultimi anni, poteva essere di fatto superato: chi, infatti, aveva 21 anni di contributi nel 1992 (e poteva anche aver 'riscattato' la laurea) ha raggiunto i 40 anni di contributi nel 2011 ma poteva essere ancora attivo e, dunque, è andato in pensione percependo l'80% della retribuzione e, in più, una pensione contributiva calcolata per gli anni (presumibilmente pochi) dal 2011 alla pensione. Si può immaginare, però, che stiano ormai andando in pensione anche i pochissimi individui che possono rientrare in questa casistica: dovrebbero aver iniziato a lavorare regolarmente prima dei 15 anni di età e avere, ormai, quasi 50 anni di contributi.

Il terzo gruppo è rappresentato da chi ha iniziato un'attività lavorativa prima del 1° gennaio 1996 senza avere l'anzianità contributiva che si è vista prima. Sono, approssimativamente, le coorti del '*baby boom*': per queste persone la normativa prevede un calcolo della prestazione 'misto', ma, in questo caso, la parte di calcolo retributivo si ferma al 31 dicembre 1995, mentre per gli anni successivi il calcolo è quello del sistema contributivo. Qui il livello della prestazione goduta o la sua aspettativa è alquanto variabile, posto che, come si dirà tra breve, la pensione contributiva utilizza un calcolo della prestazione che non consente previsioni attendibili per quanto riguarda il tasso di sostituzione atteso.

Il quarto gruppo è rappresentato da chi ha iniziato la sua attività lavorativa dopo il 1° gennaio 1996. Per questi lavoratori è prevista la corresponsione della pensione interamente calcolata con il sistema contributivo.

Il sistema retributivo 'prometteva' un tasso di sostituzione collegato all'anzianità contributiva: la pensione, infatti, era calcolata considerando un tasso di rendimento del 2% per ogni anno di anzianità contributiva. Dunque la pensione poteva variare in funzione dell'anzianità e della media delle retribuzioni percepite in un determinato arco temporale. Con 40 anni di contributi il lavoratore si

---

all'età (60 anni per gli uomini, 55 per le donne). Aver raggiunto uno solo dei due requisiti può – al limite – essere fonte di aspettativa, ma è palese la scelta politica mediatoria sottostante: d'altra parte nei venti anni precedenti nessun governo era riuscito a presentare in Parlamento una qualche – pur evidentemente necessaria – riforma.

poteva aspettare un tasso di sostituzione dell'80% della retribuzione media degli ultimi 5-10 anni.

Il sistema contributivo è costruito, invece, avendo come obiettivo la sostenibilità economica del sistema nel suo (variabile) divenire. Dal punto di vista economico il nostro sistema previdenziale funziona "a ripartizione", secondo il principio della solidarietà intergenerazionale. In altri termini, le contribuzioni pagate dai soggetti attivi sono utilizzate dal gestore per erogare le prestazioni dovute ai soggetti percettori. Il sistema, per rimanere in equilibrio, deve tener conto del dato economico generale (andamento del PIL), del dato demografico (per sapere quanti saranno gli attivi del futuro), del dato anagrafico (per sapere quanti e per quanto tempo saranno i percettori della pensione). Per essere in equilibrio – scusandomi per la banalizzazione del problema – bisognerebbe avere tanti attivi e pochi pensionati. Se la tendenza non è questa, occorre che le prestazioni siano proporzionate a quella che è la tendenza. Dunque, il meccanismo di calcolo della pensione contributiva prevede, da una parte, il calcolo dell'attività svolta dal pensionando, misurata in base alla somma dei contributi 'versati' nel record individuale: il montante contributivo. Dall'altra parte, si prendono in considerazione i tre fattori già detti e si analizza il loro andamento nei 5 anni precedenti. Questo calcolo – che viene aggiornato ogni due anni – restituisce una percentuale (il 'coefficiente di trasformazione') che verrà utilizzata per calcolare la pensione annua dovuta al pensionando. In sintesi, la pensione è calcolata moltiplicando il montante individuale per il coefficiente di trasformazione.

Inoltre, poiché nel coefficiente di trasformazione occorre tener conto della speranza di vita del pensionato al momento del pensionamento stesso, il coefficiente varia a seconda dell'età biologica del percipiente. Di conseguenza il coefficiente stabilito per chi percepisce la prestazione a partire dai 67 anni sarà più basso – pensione inferiore a parità di montante – di quello stabilito per chi la percepisce a partire dai 70 anni di età. Ma, teoricamente, l'ammontare complessivo "restituito" dallo Stato sarà uguale per i due pensionati, solo che nel primo caso è diluito in un arco temporale più lungo.

È evidente che l'andamento dei tre elementi che concorrono alla determinazione del coefficiente di trasformazione non solo non consente nel medio-lungo periodo di prevederne il calcolo, ma, volgendo lo sguardo al passato e pensando al trend in atto, non sembrano consentire neanche un cauto ottimismo sull'avvenire della pensione pubblica[12]. Il coefficiente di trasformazione all'età di 65 fino al 2009 è stato 6,136, tale coefficiente è sceso a 5,245 nel 2019 per essere determinato a 5,250 per il biennio 25/26. L'oscillazione per il periodo dal 2019 al 2025 è dovuta all'impatto che ha avuto la pandemia COVID sulla speranza di vita. Per avere un'idea della ricaduta di questi andamenti sulla capacità reddituale del soggetto sembra utile fare un esempio. Consideriamo uno stipendio medio

[12] Sul calcolo dei coefficienti e la trasparenza: Salerno, *Sull'aggiornamento dei coefficienti pensionistici del decreto del 15 novembre 2024*, in *RDSS*, 2025, p. 397.

operaio (maschio) di 25.000€ annui[13]. Poniamo che il nostro lavoratore inizi a lavorare attorno ai 20 anni e che nei 47 anni che intercorrono con il raggiungimento dell'età pensionabile, riesca a cumulare 40 anni di contribuzioni, raggiungendo, così il montante contributivo di 330.000 €. Allo stato attuale la pensione annua, a 67 anni, sarebbe di ca.18.500 € che, tradotta in mensilità e deducendo le imposte significa ca.1.060 €.

Pur tenendo sempre presente che i fattori che determinano la retribuzione sono moltissimi – la specializzazione del lavoratore, la sua qualifica, il settore nel quale è inserito e molto altro, tra cui non si può dimenticare il genere – e che altrettanto complesse sono le vicende che determinano il record contributivo finale di ogni lavoratore, il dato che risulta dall'esempio è significativo per due aspetti. Il primo è che il tasso di sostituzione che si ricava da una carriera omogenea nell'andamento retributivo e molto lunga è pari a circa 75%. Solo che non è paragonabile all'80% della pensione retributiva perché quello era calcolato rispetto alle ultime retribuzioni e non rispetto alla media di tutta la vita.

Secondo aspetto – anticipando quello che dovremo esaminare nel prosieguo – è che probabilmente l'intera retribuzione media di quel soggetto non sarebbe sufficiente da sola a garantire allo stesso lavoratore l'autosufficienza economica nel caso si dovesse trovare in una situazione di bisogno importante. Basti pensare che una persona addetta alla cura di persona non autosufficiente (inquadramento C super del CCNL) ha diritto ad una retribuzione minima di €7,83/h, con la conseguenza che se accudisce il soggetto per 8h/g escluso il fine settimana, percepirà in media 1.360€ al mese. Oltre contributi.

Non sfugga, peraltro, come l'insufficienza reddituale qui rilevata sia anche una delle condizioni strutturali che favoriscono forme di sfruttamento nel lavoro di cura, tema oggetto di altri contributi in questo volume.

Che la prestazione pensionistica pubblica di vecchiaia non avrebbe più potuto garantire il tenore di vita raggiunto al termine della vita attiva del lavoratore era stato ufficialmente scritto nella legge di riforma del 1995[14]. Oltre che annunciarlo, in verità, il legislatore indicava anche una strada da intraprendere per tutelare chi, legittimamente, aspirasse a non trovarsi in condizioni disagiate in vecchiaia. La strada, già percorsa in altri Paesi, avrebbe dovuto essere quella della previdenza complementare. Il condizionale è necessario non perché non sia stato dato seguito a quanto previsto dalla legge del 1995, ma i modi e le condizioni sono stati tali che, a trent'anni da quella riforma, solo meno della metà dei lavoratori dipen-

---

[13] INPS, Osservatorio statistico, *Lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo*, Novembre 2025 relativo a dati del 2024. Per l'INPS la retribuzione media è stata di 24.486, "calcolata come rapporto tra il monte retributivo dei lavoratori con almeno una giornata retribuita nell'anno e il loro numero. Per retribuzione è da intendersi l'imponibile previdenziale comprensivo dei contributi a carico del lavoratore. La retribuzione non comprende le prestazioni a carico INPS (Cassa integrazione, malattia, maternità ecc.)".

[14] Possiamo ricordare, peraltro, che Persiani aveva già scritto all'indomani della l. 30 aprile 1969, n. 153 della insostenibilità economica della pensione retributiva.

denti risultano essere iscritti a una qualche forma di previdenza complementare[15]. Questo significa che ora cominceranno a vedersi gli effetti della riforma del 1995 non mitigati dallo sviluppo di una previdenza complementare privata. Non sembra necessario entrare maggiormente in profondità sulla questione; il dato oggettivo della mancanza, nella maggior parte dei casi, di una prestazione privata che possa integrare quella pubblica di base rende ancor più necessaria la ricognizione delle misure previste dal legislatore nel caso del soggetto bisognoso di assistenza.

4.2. **La pensione ai superstiti**

La prestazione ai superstiti non può essere definita propriamente una prestazione a tutela della vecchiaia, posto che i soggetti percipienti non hanno diritto a essa in quanto 'anziani' ma, principalmente, sulla base della relazione parentale con un soggetto deceduto titolare del diritto alla prestazione di vecchiaia. Se ne tratta in questo sottoparagrafo in quanto deriva direttamente dalla pensione di vecchiaia e perché, essendo meramente eventuale, non può essere presa a riferimento oggettivo della capacità reddituale della persona bisognosa di assistenza.

La pensione ai superstiti può assumere due forme: indiretta, quando il lavoratore muore prima di aver conseguito la pensione ma possiede un'anzianità contributiva qualificata, oppure di reversibilità, quando a decedere è il lavoratore che ha già acquisito la pensione.

Il coniuge (o parte dell'unione civile) ha sempre diritto a questa prestazione, anche quando sia separato. In tutti gli altri casi il diritto dei soggetti è condizionato da una effettiva o presunta dipendenza economica dal *de cuius*. Così il coniuge divorziato ne ha diritto solo se è titolare di assegno divorzile; non ha contratto nuovo matrimonio; il rapporto di lavoro del defunto è iniziato prima della sentenza di divorzio. Se il pensionato si era risposato ci sarà una ripartizione tra coniuge superstite e coniuge divorziato. Se il coniuge divorziato, dopo aver acquisito la pensione di reversibilità, si risposa, perde la pensione (ma ha diritto a un assegno *una tantum* di due annualità in determinate condizioni).

I figli possono concorrere con il coniuge superstite: quando minorenni, o maggiorenni ma studenti a carico, che non lavorano, fino a 21 o 26 anni a seconda dei corsi di studio. Oppure, a prescindere dall'età, se inabili al lavoro e a carico del genitore al momento del decesso[16].

Se non ci sono coniuge e figli o non hanno titolo, la pensione spetta – se erano a carico del defunto e non titolari di pensione – ai genitori che abbiano compiuto 65 anni al momento del decesso e ai fratelli celibi e sorelle nubili inabili al lavoro al momento del decesso.

---

[15] COVIP, *La previdenza complementare principali dati statistici*, settembre 2025. INPS, Osservatorio statistico, *Osservatorio lavoratori dipendenti e indipendenti*, Dicembre 2025.

[16] Il d.p.r. 26 aprile 1957, n. 818, all'art. 38 effettua l'equiparazione dei figli legittimi, illegittimi, adottati, ecc. ed equipara ai genitori gli adottanti e gli affilianti. Su questa base la Corte Costituzionale ha dapprima aggiunto i minori dei quali risulti provata la vivenza a carico degli ascendenti (sent. 20 maggio 1999, n. 180) e successivamente i nipoti maggiorenni orfani riconosciuti inabili al lavoro e viventi a carico degli ascendenti assicurati (sent. 5 aprile 2022, n. 88).

L'ammontare della prestazione è in percentuale della pensione del *de cuius*: 60% della pensione se c'è solo il coniuge, che si alza all'80% se c'è anche un figlio o al 100% se ci sono più figli. Non è chiara la *ratio* sulla quale si fonda la differenziazione del tasso di reversibilità posto che, se si eccettua il coniuge, in tutti i casi l'importo è dovuto sul presupposto – presunto (figli minorenni o studenti) o accertato – che il soggetto beneficiario vivesse a carico del *de cuius* al momento del decesso e inabile al lavoro o senza pensione. Eppure, se ha diritto solo il figlio (unico) la percentuale è del 70%, mentre per l'unico genitore o per l'unica sorella/fratello inabile la percentuale è del 15%. Tale differenziazione non è spiegabile se il fondamento – essere venuto meno il sostegno del *de cuius* – è comune. Neanche è spiegabile utilizzando i principi codicistici che, se in tema di eredità possono dare delle indicazioni sull'esclusione dei soggetti percipienti, ci offrono tutt'altra prospettiva in tema di soggetti obbligati agli alimenti. D'altra parte, è evidente che la prestazione è intesa non come una assicurazione – nella quale ci potrebbe essere una scelta arbitraria nella percentuale di reversibilità, stante l'aleatorietà del contratto – ma come supporto al reddito, posto che è previsto un limite al cumulo tra pensione di reversibilità e reddito del soggetto percipiente[17].

In ogni caso, ai nostri fini di verifica della capacità reddituale della persona bisognosa di assistenza, questa prestazione risulta una variabile indipendente per il fatto stesso di essere meramente eventuale.

5. **La tutela per l'invalidità dei lavoratori**

Nel contesto della ricerca, le prestazioni legate all'invalidità (usando il termine storicamente tramandato dalle normative) potrebbero sembrare il nucleo centrale dal quale prendere le mosse. In termini statistici il rapporto tra prestazioni legate all'invalidità e prestazioni legate alla vecchiaia è ambiguo: al 31 dicembre 2024 il numero di prestazioni scaturenti dall'invalidità (sia prestazioni contributive che non contributive) rappresentava poco più di un quarto delle prestazioni pensionistiche complessive (26,8%) e, in termini di importo complessivo poco più di un decimo (12,9%)[18]. Posto che l'accesso alle prestazioni pensionistiche di invalidità riguarda i soggetti che chiedono la prestazione prima dell'età pensionabile, non stupisce il rapporto che sussiste con la pensione di vecchiaia e l'importante differenza che si nota tra numero di prestazioni e importo complessivo è dovuta al fatto che la maggior parte di quelle prestazioni sono non contributive (22,9%). Ma il dato deve essere considerato in evoluzione. Infatti, l'innalzarsi dell'età pensionabile e l'inasprimento del minimo contributivo per accedere al pensionamento anticipato, inevitabilmente condurrà verso una maggiore richiesta di prestazioni di questo tipo, soprattutto in relazione all'assegno ordinario di invalidità e per quanto riguarda i lavoratori con mansioni manuali. Infatti, l'assegno ordinario di invalidità può essere richiesto in caso di riduzione della capacità lavorativa

---

[17] Art. 1, co. 41, l. n. 335/1995. La riduzione va dal 25% al 50% a seconda del reddito: se superiore a 3, 4 o 5 volte l'assegno sociale.

[18] INPS, Osservatorio statistico, Casellario dei pensionati, 2025.

specifica vale a dire nei casi in cui la "capacità di lavoro, in occupazioni confacenti alle sue attitudini, sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo"[19]. È facilmente immaginabile che un qualsiasi operaio ultrasessantenne con decenni di attività mediamente pesante alle spalle abbia un quadro di patologie osteoarticolari che lo rende inabile a quello specifico lavoro.

Per concludere questa premessa è bene ricordare che ai casi citati si devono aggiungere, per completezza, tutti i casi nei quali la perdita dell'integrità psico-fisica è causata dal lavoro. Questi casi, principalmente gestiti dall'INAIL, conducono ad altri tipi di prestazione e di valutazioni che non possono essere esaminati in questo contesto per evidenti limiti di spazio.

5.1. **L'assegno ordinario di invalidità e la pensione di inabilità**

Le condizioni per aver diritto all'assegno ordinario di invalidità sono: vantare almeno cinque anni di contributi (di cui almeno tre negli ultimi cinque) e avere perso la capacità di lavoro in occupazioni confacenti alle proprie attitudini, in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale in una percentuale che va dal 66% al 100%. Il sistema di calcolo per la misura dell'assegno ordinario di invalidità è il medesimo utilizzato per la pensione di vecchiaia, salvo che il coefficiente di trasformazione, per i soggetti che hanno meno di 57 anni di età, sarà quello previsto per i 57 anni[20]. A titolo esemplificativo questo significa che prendendo un soggetto che, a una età pari o inferiore a 57 anni, si trovi nella condizione di perdita totale della capacità lavorativa specifica, con una retribuzione media di 20.000€/anno e una contribuzione costante di 25 anni, percepirà un assegno di circa 533€/mese[21]. La sentenza della Corte costituzionale 3 luglio 2025, n. 94 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 16, l. n. 335/1995, nella parte in cui non esclude, dal divieto di applicazione delle disposizioni sull'integrazione al minimo, l'assegno ordinario d'invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo. La sentenza, che riconosce il carattere misto assistenziale/previdenziale dell'AOI, ha limitato l'efficacia temporale della statuizione[22].

---

[19] Art. 1, l. 12 giugno 1984, n. 222.

[20] In teoria il calcolo della prestazione ricalca le suddivisioni già viste per la pensione di vecchiaia: retributiva/mista/contributiva. Per semplificare la lettura e poiché l'incidenza di queste prestazioni può essere di un certo rilievo soprattutto per il futuro, l'esposizione si limiterà a considerare chi ha iniziato a lavorare dopo il 1° gennaio 1996.

[21] A parità di condizioni, all'età pensionabile di 67 anni, con i coefficienti di trasformazione 2025/2026, il soggetto percepirebbe 711€/mese, mentre se potesse lavorare fino a 71 anni la prestazione sarebbe 826€/mese.

[22] Mesiti, *L'integrazione al trattamento minimo dell'assegno ordinario di invalidità va svincolata dal sistema di calcolo della prestazione*, in *Lavoro e giurisprudenza,* 2025, p. 1117. Più in generale, Torsello, *Sicurezza sociale e crisi del modello contributivo: le contraddizioni tra sostenibilità finanziaria ed esigenze di riforma*, in *ADL,* 2025, p. 832.

Quindi, anche se il soggetto non ha un reddito basso[23], la prestazione viene integrata fino al raggiungimento del trattamento minimo annuo, pari, per il 2026, a €7.954 (611€/mese).

Il lavoratore che si trovi nella stessa situazione minima contributiva vista per l'AOI, ma che, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, abbia una assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa, ha diritto alla pensione di inabilità. La differenza, quindi, è nel fatto che, mentre nel caso del percettore dell'assegno il soggetto potrà svolgere un'altra attività lavorativa e parzialmente cumulare il reddito derivato dal nuovo lavoro con l'assegno di invalidità, nel caso del pensionato inabile tale possibilità è del tutto esclusa proprio perché il titolo costitutivo della prestazione prevede l'impossibilità di svolgere alcun lavoro. Questa situazione di perdita assoluta di capacità di lavoro generico giustifica il fatto che qui si abbia una prestazione non temporanea e che il calcolo della stessa sia diverso e potenzialmente più favorevole. La peculiarità, infatti, consiste nel fatto che, per il calcolo della prestazione, si considera, per il calcolo del montante contributivo, non solo la contribuzione effettivamente presente nella posizione del richiedente, ma anche quella che si sarebbe maturata fino al compimento del 60° anno di età, con il limite di un'anzianità contributiva massima di 40 anni. La disposizione originaria stabiliva che l'anzianità contributiva veniva aumentata "di un periodo pari a quello compreso tra la data di decorrenza della pensione di inabilità e la data di compimento dell'età pensionabile". Era in vigore il calcolo retributivo della prestazione di vecchiaia e l'età pensionabile era 60 anni per gli uomini con la possibilità per le donne di ottenerla a 55. Quando viene introdotto il sistema contributivo – nel 1995 – e l'età pensionabile del vecchio sistema è già stata portata (gradualmente) a 65 anni, sorge il problema. Infatti, grazie al particolare calcolo del sistema contributivo, lo Stato non ha più un interesse economico a innalzare l'età pensionabile. Con il coefficiente di trasformazione che varia a seconda dell'età di pensionamento, il costo complessivo del pensionato sarà lo stesso sia che vada in età relativamente giovane che in età più avanzata.

Dunque, la riforma del 1995 prevedeva, per coloro ai quali si applica interamente il sistema contributivo, la possibilità di andare in pensione a una età tra i 57 e i 65 anni. Si trattava, allora, di stabilire quale dovesse essere l'età pensionabile alla quale fare riferimento ai fini della pensione di inabilità. Comprensibilmente il legislatore dell'epoca indica in 60 anni di età la misura cui far riferimento, che corrisponde alla vecchia età pensionabile e rappresenta una ragionevole via di mezzo tra 57 e 65. Oggi, con una età pensionabile minima di 67 anni e il mantenimento della normativa limitativa dei licenziamenti fino a 71 anni, la misura non appare più così ragionevole, così come appare incongruo continuare a mantenere il limite dei 40 anni di contribuzione che nulla incide sul calcolo della prestazione contributiva.

---

[23] Che era la condizione per avere l'assegno sociale, i cui limiti sono, per il 2026: € 14.202,24 (persona non coniugata); € 21.303,36 (persona coniugata).

Riprendendo l'esempio fatto per il caso dell'assegno ordinario di invalidità, se quel lavoratore, invece che perdere la capacità lavorativa specifica, fosse diventato inabile a 45 anni, la pensione ammonterebbe a 854€ e non 533€ (più l'integrazione per arrivare al minimo di 611€ al mese dell'AOI).

Anche qui, come si è visto per le prestazioni di vecchiaia, siamo di fronte a cifre che difficilmente possono, da sole, soddisfare le necessità di una persona bisognosa di assistenza.

6. **La tutela per l'invalidità dei cittadini**

Dell'art. 38 Cost. il legislatore ha colto – da sempre – la differenziazione fatta tra il livello delle prestazioni necessario per i cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere e i lavoratori. I primi hanno diritto "al mantenimento e all'assistenza sociale" mentre i secondi hanno diritto a "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita". Per interpretazione corrente, i 'mezzi adeguati' sono stati valutati in riferimento alla retribuzione proporzionata e sufficiente di cui all'art. 36 Cost.[24]

Una distinzione, quella tra i due commi, che potremmo leggere come la forbice tra la *poverty line* e il mantenimento del tenore di vita. Tuttavia, la frammentazione normativa e la tecnica dell''affastellamento' della stessa pongono molti interrogativi sul fatto che questo principio sia realmente il faro del ragionamento del legislatore, che sembra molto più condizionato dai confini del bilancio e delle necessità elettorali. Qualunque sia la lettura che si voglia dare, il dato oggettivo che ne risulta è che la prestazione non contributiva difficilmente assolve, da sola, all'obiettivo di garantire al cittadino i mezzi minimi per vivere. Cosa di cui sembra consapevole lo stesso legislatore che ha prodotto una moltiplicazione di prestazioni che possono cumularsi a seconda della situazione personale ed economica del soggetto bisognoso.

6.1. **Assegno mensile di assistenza e pensione di invalidità**

I cittadini di età compresa fra il diciottesimo e il sessantaquattresimo anno di età, nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura pari o superiore al 74 per cento, che non svolgano attività lavorativa, e non abbiano un reddito superiore a 5.852€ annui (nel 2026), hanno diritto a un assegno mensile di euro 340 per tredici mensilità[25]. La stessa misura e lo stesso limite di reddito sono previsti per il minorenne ipoacusico o con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie dell'età (indennità mensile di frequenza). Mentre se siamo in presenza di una persona (tra i 18 e i 67 anni) che ha perso totalmente e permanentemente la capacità lavorativa, gli viene riconosciuta una pensione di inabilità che è ancora uguale nell'importo (340€) ma il limite di reddito previsto per poterne usufruire è di 20.029€ annui. È da sottolineare che

---

[24] V. Corte cost. 5 febbraio 1986, n. 31.

[25] Nei confronti del soggetto con un'invalidità compresa tra il 33% e il 74% lo Stato prevede altre forme di sostegno.

la prestazione non è delimitata dalla cittadinanza, ma dall'essere abitualmente e stabilmente residenti sul territorio. Infatti la può chiedere anche il cittadino straniero comunitario iscritto all'anagrafe del comune italiano di residenza, così come i cittadini stranieri extracomunitari con permesso di soggiorno di almeno un anno[26]. Per completezza si può ricordare che lo stesso importo e gli stessi limiti di reddito sono previsti per i sordi e per i ciechi parziali e assoluti ricoverati, mentre per i ciechi assoluti non ricoverati la prestazione è lievemente più elevata (368€).

6.2. **L'indennità di accompagnamento**

Coerentemente con il concetto di intervento modulato sullo stato di bisogno, dal 1968 è stata introdotta una indennità integrativa delle altre prestazioni per supportare i casi ritenuti più gravi. Per contro, se il presupposto è che lo stato fisico dell'assistito è tale da richiedere un *surplus* di reddito per far fronte alle spese, l'indennità prescinde dal reddito del soggetto e della famiglia e, anche, dall'ammontare della prestazione in essere. In altri termini è indifferente se il soggetto vive da solo con una pensione di inabilità di 340€ al mese o se convive con altri e percepisce – per esempio – una pensione di vecchiaia di 2.000€ al mese.

La normativa del 1968 riguardava solo i ciechi assoluti, poi, nel 1980, il legislatore ha aggiunto una indennità di accompagnamento per gli invalidi in generale.

L'attuale normativa stabilisce che l'indennità di accompagnamento sia erogata "ai cittadini nei cui confronti sia stata accertata una inabilità totale per affezioni fisiche o psichiche e che si trovino nella impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, abbisognano di una assistenza continua"[27]. Vista la finalità, l'indennità è sospesa se il soggetto è ricoverato in una struttura pubblica. L'ammontare è pari a 552,57€ al mese. È da notare che tale indennità è incompatibile con altre analoghe prestazioni concesse per invalidità contratte per causa di guerra, di lavoro o di servizio, ma è compatibile e cumulabile con l'indennità di comunicazione e l'indennità di accompagnamento per cieco assoluto purché siano state concesse per distinte minorazioni, ognuna relativa a differenti *status* di invalidità (soggetti pluriminorati). Lasciando al medico legale il compito non facile di distinguere e riconoscere quando l'impossibilità a compiere autonomamente gli atti quotidiani della vita senza un'assistenza continua si raddoppi.

Questo aspetto assume un particolare significato dato che le differenziazioni di trattamento viste nel paragrafo precedente si rinnovano per le indennità di accompagnamento. Infatti, mentre per le pensioni/assegni le differenze si apprezzano soprattutto per i limiti di reddito, nel caso delle indennità è proprio il *quantum* ad essere significativamente diversificato. Per i ciechi assoluti l'indennità

---

[26] Art. 41, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, in generale v. CGUE 29 luglio 2024, n. 112 e Chiaromonte, *Il reddito di cittadinanza (per gli stranieri lungosoggiornanti) è morto, viva il reddito di cittadinanza!*, in *RDSS,* 2024, p. 753.

[27] Art. 1, l. 21 novembre 1988, n. 508.

ammonta a €1.064,98 (anche in caso di ricovero), mentre per i ciechi parziali l''indennità speciale' scende a €238,14. Per i sordi è prevista una 'indennità di comunicazione' il cui importo è determinato in €274,17. Se queste indennità hanno tutte lo stesso fine, non è chiaro su cosa si fondi questa grande diversità di trattamento.

7. Una congerie di aiuti

La frammentazione già richiamata si concretizza plasticamente in una molteplicità di interventi nazionali o locali dove lo stato di bisogno economico è maggiormente tutelato quando è presente nella famiglia un soggetto fragile. Così per l'assegno unico universale per i figli, che è maggiorato in caso di disabilità e per l'assegno di inclusione (ADI). Vi sono poi gli interventi a livello di enti locali che sono, però, calibrati sul disagio economico delle famiglie: erogati dai servizi sociali (buoni spesa, emergenze abitative, ecc.), sono variabili. Si va dall'assegno di cura (regionale/comunale) per le persone non autosufficienti assistite a casa (da 200 a 1.000 € mensili) ai contributi comunali / regionali per le famiglie in grave disagio erogati dai servizi sociali (buoni spesa, emergenze abitative, ecc.). A questi si aggiungono le prestazioni a sostegno dell'abitazione: contributo affitto e 'bonus' utenze.

8. La legge 23 marzo 2023, n. 33, Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane

In questa ricostruzione un posto a sé merita la normativa relativa alle politiche in favore delle persone anziane.

Nel 2020 la popolazione anziana ha subito un numero di morti decisamente più elevato rispetto agli anni precedenti. Questo dato di fatto è concomitante con l'epidemia di COVID-19. Le discussioni scientifiche sull'effettivo impatto che il virus ha oggettivamente avuto nel causare queste morti non rilevano ai nostri fini. Il numero di anziani deceduti nelle RSA, che ha suscitato l'attenzione degli organi di comunicazione, ha fatto sì che la condizione di fragilità degli ultraottantenni si sia mediaticamente rivelata in tutta la sua gravità. Ecco, allora, che nel Piano nazionale di ripresa e resilienza non poteva mancare un obiettivo legato agli anziani. La missione 5 "inclusione e coesione", Componente 2 "infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", ricomprende una riforma e quattro investimenti. La riforma riguarda il sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti e si è esplicata nella legge di delega oggetto di questo paragrafo e nel d.lgs. n. 29/2024, Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane.

Al momento in cui si scrive questo contributo non risultano ancora emanati diversi decreti ministeriali attuativi di varie parti della normativa, relative ai servizi da erogare. Ciò indirettamente riguarda la valutazione della sufficienza reddituale dell'anziano che dovrà tener conto dei servizi pubblici che gli sono prestati gratuitamente.

La normativa ha come obiettivi generali – per quanto qui di interesse – il rafforzamento del sistema integrato di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per gli anziani, con particolare attenzione alle persone non autosufficienti nonché il favore per la domiciliarità e il mantenimento della persona anziana nel proprio ambiente quanto più possibile, con supporti adeguati. Tra le misure previste – che spaziano dalla semplificazione burocratica alla revisione degli standard per le strutture dedicate agli anziani non autosufficienti – di immediato interesse è l'istituzione sperimentale di una "prestazione universale" dedicata agli anziani ultraottantenni con riconoscimento del bisogno di assistenza 'gravissimo'. L'accesso a tale prestazione è condizionato al possesso di un requisito reddituale (ISEE socio-sanitario ordinario non superiore a 6.000 €) e all'essere già beneficiari dell'indennità di accompagnamento.

La prestazione è composta da due voci: la prima corrisponde all'indennità di accompagnamento, la seconda, denominata assegno di assistenza, è determinata in €850 mensili.

Quest'ultima è finalizzata e vincolata a remunerare il costo del lavoro di cura e assistenza; se non viene utilizzata, in tutto o in parte, per la stipula di rapporti di lavoro o per l'acquisto di servizi ivi previsti, l'INPS procede alla revoca del solo assegno di assistenza e il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente ricevuto. La prestazione assorbe gli eventuali contributi erogati dagli ambiti territoriali sociali (ATS) allo stesso scopo. Pur chiamandosi 'universale' non sembra, comunque, che tale prestazione non si possa cumulare con l'assegno sociale.

Il primo problema che si rileva in questa sperimentazione è dato dal suo finanziamento. Prevista una dotazione di 250 m.ni di euro per ciascuno dei due anni di sperimentazione, in caso di insufficienza rispetto al numero di domande, non si aumenta la provvista ma si riduce l'ammontare dell'assegno di assistenza.

Forse, nonostante i numeri visti nel primo paragrafo, non si prevedono scostamenti importanti – l'ammontare stanziato è sufficiente per soddisfare ca. 24.500 domande – ma dal punto di vista del richiedente questa previsione può suscitare diverse perplessità. Posto che devo impegnarmi contrattualmente per l'intera cifra, quando verrò a sapere se effettivamente me la daranno tutta? Poiché condizione per l'erogazione è un reddito non elevato, evidentemente la riduzione della prestazione non sarà facilmente integrata da altri redditi. D'altra parte, anche le modalità di controllo stabilite lasciano perplessi. Infatti, se l'INPS ha specificato che il contratto può anche non essere stipulato dal soggetto che fruisce del servizio, ma da un parente, cosa abbastanza probabile viste le condizioni di salute che devono sussistere per averne diritto[28], tuttavia non ritiene sufficiente fare riferimento a quanto presente negli archivi dell'Istituto, sia in merito alla regolare instaurazione del rapporto di lavoro sia in ordine alla regolarità contributiva dello stesso, ma occorre che il richiedente alleghi "entro il giorno 10 del mese successivo al trimestre di riferimento (10 aprile, 10 luglio, 10 ottobre e 10 gennaio) le copie delle buste paga relative al rapporto di lavoro domestico del trimestre pre-

[28] Messaggio INPS 21 novembre 2025, n. 3514.

cedente, regolarmente quietanzate dal lavoratore per avvenuta riscossione della retribuzione"[29]. Posto che nel contratto con il lavoratore deve essere esplicitamente previsto il luogo di lavoro, le mansioni e il soggetto assistito, non è chiara la finalità di questa ulteriore e costante produzione. Che, in definitiva, si trasforma in una vessazione burocratica sul *caregiver* che – magari – è anche amministratore di sostegno con i conseguenti e ulteriori oneri di rendicontazione al giudice tutelare.

In definitiva l'intervento complessivo svolto in favore delle persone anziane e in particolare quelle non autosufficienti non convince. Il tentativo di semplificare gli aspetti burocratici, superare i diversi livelli di competenza e omogeneizzare i livelli minimi di prestazione fa parte delle buone intenzioni e sicuramente è troppo presto per poter capire l'effettiva portata della manovra complessiva. Dal punto di vista del sostegno al reddito l'ennesima prestazione 'universale' non fa altro che ulteriormente frammentare gli interventi e creare disparità di trattamento. Se ci si trova di fronte a una persona bisognosa di assistenza che non è in grado di attendere alle necessità quotidiane e in stato di difficoltà economica, qual è la *ratio* di escluderne una perché ultrasettantenne rispetto ad altra ultraottantenne?

Considerando che, per scelta del legislatore, la riforma, nella parte relativa ai soggetti non autosufficienti, riguarda gli ultrasettantenni. Ma, più in generale, la riforma sembra considerare l'età biologica come una condizione sociale e sanitaria oggettiva: già il fatto di prevedere una molteplicità di attività ludico ricreative per mantenere attivo l'anziano pone un interrogativo fondamentale. La disciplina mette nella categoria 'anziano' i soggetti con più di 65 anni. Ma non si è accorto il legislatore che l'età pensionabile – non da ora – è prevista in un intervallo tra i 67 e i 71 anni? Che dunque la prevenzione, l'*active ageing* sono sì fondamentali, ma elettivamente nel contesto di quell'attività produttiva che si richiede venga svolta ancora fino a tarda età.

Infine, più precisamente in relazione a quanto si è cercato di esaminare in questo scritto, il punto che sembra sfuggire al legislatore è che l'età sicuramente è un fattore che più facilmente può rendere la persona bisognosa di assistenza, ma d'altra parte la persona bisognosa di assistenza ha delle necessità che prescindono dall'età. Invece, se si prescinde dall'unica prestazione che sicuramente risponde a questa banale osservazione – l'indennità di accompagnamento ordinaria – tutte le altre sembrano fondate su molteplici esigenze storicamente determinatesi. Esigenze che portano a trattamenti diversificati e che possono anche essere giustificati. Ma che non possono sottrarre risorse a quella che dovrebbe essere la minima esigenza comune costituzionalmente prevista: garantire alla persona bisognosa di assistenza un percorso dignitoso e sereno. Per sé e i familiari che l'assistono.

[29] Messaggio INPS 18 marzo 2025, n. 949.

Catch me if you can: la recente storia delle ispezioni sulla somministrazione di lavoro domestico

Silvia Borelli

Sommario: 1. Partiamo dal finale. – 2. La disciplina della somministrazione di lavoro domestico. – 3. Gli ostacoli al riconoscimento del lavoro subordinato nell'ambito del servizio di assistenza domiciliare. – 4. Le diverse fasi dei controlli ispettivi: l'applicazione della disciplina del lavoro a progetto. – 4.1. L'abrogazione della disciplina del lavoro a progetto e l'introduzione delle collaborazioni etero-organizzate. – 4.2. La somministrazione transnazionale di lavoro domestico. – 4.3. La fase (per ora) conclusiva: lo sfruttamento delle lavoratrici domestiche. – 5. Dalla parte delle famiglie e delle lavoratrici.

1. Partiamo dal finale

Per raccontare la storia delle ispezioni sulla somministrazione di lavoro domestico è opportuno partire dal finale. Nell'agosto 2024, l'Arma dei Carabinieri del Comando Provinciale di Bologna svolgeva indagini sul territorio delle province di Bologna, Ferrara, Modena, Reggio Emilia, Parma e Firenze. Le indagini conducevano all'adozione di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di tre persone indiziate di aver costituito un'associazione per delinquere finalizzata all'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro e alle truffe aggravate[1].

Le indagini traevano origine da una denuncia presentata nell'ottobre 2023 da una donna che si era rivolta alla cooperativa gestita dai tre arrestati per trovare assistenza per un anziano congiunto. I gestori della cooperativa le avevano fatto sottoscrivere un 'pacchetto trimestrale' per il servizio richiesto, previo pagamento dell'importo di 3400 €. Pochi giorni dopo, la cooperativa aveva provveduto a reclutare e fornire una badante alla famiglia[2]. Le badanti venivano reperite tramite la pubblicazione di annunci su varie piattaforme social e siti internet, e venivano gestite dalla cooperativa che le accompagnava presso le abitazioni degli assistiti.

---

[1] Per approfondimenti v. *Blitz anti-caporalato. Badanti sfruttate e anziani ingannati. Arrestate tre persone*, 27 agosto 2024, reperibile al sito: *https://www.ilrestodelcarlino.it/bologna/cronaca/blitz-anti-caporalato-badanti-sfruttate-e-anziani-ingannati-arrestate-tre-persone-e7bd8033*; *Caporalato badanti, vasta operazione dei Carabinieri di Bologna Ferrara e Reggio Emilia. Tre persone colpite da misure cautelari*, 22 agosto 2024, consultabile al sito: *https://www.stampareggiana.it/2024/08/22/caporalato-badanti-vasta-operazione-dei-carabinieri-di-bologna-ferrara-e-reggio-emilia-tre-persone-colpite-da-misure-cautelari/*.

[2] Il termine 'badante' si è iniziato a utilizzare, nel corso della sanatoria dei migranti del 2002, per indicare le lavoratrici, prevalentemente straniere, responsabili dell'assistenza di anziani, spesso nell'informalità (Busi, *La crisi permanente del lavoro domestico e di cura in Italia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2025, p. 117). Nonostante l'accezione spregiativa di tale termine (Redattore sociale, *Parlare civile*, Milano, Mondadori, 2013, p. 42 ss.; in senso critico, Fanfani, *Ancora a proposito di badante*, 2019, reperibile al sito: *https://accademiadellacrusca.it/it/contenuti/ancora-a-proposito-di badante/7950*), si è scelto qui di utilizzarlo per evidenziare il modo in cui le lavoratrici domestiche sono state – e sono – indicate nel nostro Paese.

Le lavoratrici, in maggioranza straniere con scarsa conoscenza dell'italiano, erano assunte con contratto di lavoro occasionale e venivano costrette, sotto minaccia di licenziamento, a lavorare, spesso 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, per una retribuzione di 1.100 € mensili. Avendo bisogno di un'occupazione e, in alcuni casi, di un alloggio, le lavoratrici avevano accettato l'impiego e avevano sopportato le dure condizioni di lavoro. A causa del mancato pagamento di alcune retribuzioni, un paio di badanti avevano deciso di rivolgersi al sindacato[3].

L'attività di fornitura di servizi di assistenza domestica aveva fruttato ai gestori della cooperativa un giro d'affari di circa 420.000 € all'anno. Ultimo dato rilevante: era la terza volta che i tre arrestati avevano aperto (e poi chiuso) una cooperativa per la fornitura di tali servizi[4].

Come vedremo meglio nel prosieguo della trattazione, nel corso dei controlli condotti negli ultimi 16 anni da vari Ispettorati territoriali del lavoro e dall'INPS, i fatti indagati coincidono, in larga misura, con quanto rilevato dall'Arma dei Carabinieri in Emilia Romagna: una famiglia che necessita di assistenza per un anziano congiunto si rivolge a un soggetto (di regola, una cooperativa) il quale si occupa di reclutare una badante e, poi, di gestire il rapporto tra questa e la famiglia.

Nelle singole vicende, cambiano aspetti giuridicamente rilevanti, quali: il fatto che la cooperativa sia o meno autorizzata all'attività di mediazione o intermediazione di manodopera; il rapporto tra la badante e la cooperativa; il modo in cui la cooperativa si relaziona con la famiglia; la retribuzione; le ore di lavoro[5]. In tutti i casi, ci sono però famiglie bisognose che preferiscono non assumere direttamente una badante per non doversi accollare gli obblighi di gestione del rapporto[6], donne, in gran parte straniere, che necessitano di un impiego, e soggetti che traggono profitto da un'attività diretta a rispondere a bisogni di assistenza delle famiglie, cui lo Stato non riesce a provvedere.

Obiettivo del presente contributo è ricostruire le diverse fasi e gli esiti delle ispezioni sulla somministrazione di lavoro domestico[7]. La scelta di raccontare

---

[3] *Arrestati in Emilia Romagna i caporali delle badanti*, 28 agosto 2024, al sito: https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/arrestati-in-emilia-i-caporali-delle-badanti-mrcbpppz. Per approfondimenti v. Amorosi in *questo volume*.

[4] A parere dell'Ispettorato del lavoro, capita spesso che, per eludere i controlli, le stesse persone aprano e chiudano diverse società di fornitura di lavoro domestico (per approfondimenti v. Amorosi, Borelli, Sarti, *Un mercato selvaggio. Lo sfruttamento nella fornitura di lavoro domestico*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto 2024*, Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2024, p. 89 ss.

[5] Di regola, nei casi esaminati non esiste alcun contratto tra la badante e la famiglia. In alcune ipotesi, la cooperativa faceva assumere le badanti dalle famiglie con contratto di lavoro domestico e si occupava poi della sua gestione (Trib. Como, 28 novembre 2023, n. 271; A. Brescia, 4 novembre 2025, n. 137).

[6] Sulle difficoltà riscontrate dalle famiglie nella gestione del rapporto di lavoro domestico v. Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, *Lavoro domestico e* welfare *familiare: a rischio la tenuta di sistema*, 2024, p. 36.

[7] A tal fine, sono state ricercate le sentenze delle corti di legittimità e di merito relative alle impugnazioni delle ordinanze emesse dagli ispettori nelle banche dati *De Jure*, *One Legale* e nella Banca Dati di Merito del Ministero della Giustizia. Le ispezioni sono state svolte d'ufficio o, come

questa storia partendo dal finale è diretta a mettere in evidenza la tesi che qui si sosterrà: lo sfruttamento del lavoro domestico penalmente rilevante contestato nel caso emiliano non è un evento casuale, generato dalla spregiudicatezza di alcune persone intenzionate a lucrare sui bisogni delle famiglie, ma il prevedibile esito del modo in cui, nel nostro ordinamento, si è regolata la somministrazione di tale lavoro. In altri termini, lo sfruttamento penalmente rilevante è prodotto dall'inadeguatezza della disciplina della somministrazione di lavoro domestico, incapace di tutelare adeguatamente le lavoratrici e di punire chi cerca di trarre profitto dal loro sfruttamento.

2. **La disciplina della somministrazione di lavoro domestico**

Come rimarcato da Raffaella Sarti, la preoccupazione di sottrarre le domestiche alle grinfie di mediatori senza scrupoli venne espressa già nel corso del dibattito parlamentare relativo all'elaborazione della l. 2 aprile 1958, n. 339 che ancor oggi disciplina il lavoro domestico[8].

La Convenzione OIL n. 189 regola la somministrazione di lavoro domestico, prevedendo alcune misure "al fine di assicurare che i lavoratori domestici, ivi compresi i lavoratori domestici migranti, reclutati o collocati tramite agenzie private per l'impiego, vengano effettivamente protetti contro pratiche abusive" (art. 15). In particolare, la Convenzione chiede agli Stati di adottare "tutte le misure necessarie ed appropriate" per assicurare che i lavoratori domestici "beneficino di una adeguata protezione, e per impedire che vengano commessi abusi nei loro confronti" (art. 15 lett. c)).

Nel ratificare la Convenzione, l'Italia non ha introdotto alcuna modifica alla propria legislazione[9]. Alla somministrazione di lavoro domestico si applica dunque la disciplina ordinaria della somministrazione di lavoro che, come si è anticipato, è del tutto inadeguata a regolare la fattispecie in esame[10].

La disciplina ordinaria sulla somministrazione di lavoro prevede una deroga al generale divieto di dissociazione tra datore di lavoro formale e datore di lavoro sostanziale. Tuttavia, per evitare che chi esercita il potere direttivo e trae vantaggio dall'attività lavorativa possa sgravarsi, *in toto*, degli obblighi e delle responsabilità che gravano sul datore di lavoro e possa risparmiare sul costo del lavoro, sono state introdotte tre regole che, nel caso di lavoro domestico, non funzionano in

---

nel caso illustrato, su segnalazione delle famiglie o delle badanti. Sulla difficoltà per le lavoratrici domestiche di denunciare le violazioni di cui sono vittime v. Amorosi, *Sfruttamento lavorativo nel lavoro domestico: un approccio empirico*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto 2022*, Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2022, p. 90 ss.

[8] Amorosi, Borelli, Sarti, *Un mercato selvaggio. Lo sfruttamento nella fornitura di lavoro domestico*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate*, *cit.*, p. 80.

[9] Sul punto v. Borelli, Who cares*? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Napoli, Jovene, 2020, p. 181 ss.

[10] V. Chiaromonte, Frosecchi, Mazzetti, Renzi, Vallauri, *Italian Report on Care Workers' Job Quality and Inclusive Working Conditions*, in Chiaromonte, Vallauri (a cura di), *CARE4CARE – We Care for Those Who Care – Vol. I: Care Work and Working Conditions: National Legal Frameworks and Comparative Insights,* Firenze, Firenze University Press, 2025, p. 306 ss.

quanto presuppongono l'esistenza di un utilizzatore che trae profitto, nella propria attività produttiva, dalla prestazione dei lavoratori somministrati.

La disciplina della somministrazione di lavoro:

1) prevede che, in caso di somministrazione illecita, qualora cioè la fornitura di lavoro sia svolta da parte di un soggetto non autorizzato o non siano rispettati i requisiti previsti dagli artt. 30 ss. d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, la legge attribuisce al lavoratore la facoltà di chiedere, con ricorso al giudice, la costituzione del rapporto in capo all'utilizzatore. Se dunque vengono meno gli elementi che giustificano la deroga al divieto di interposizione di manodopera, torna ad applicarsi la regola generale secondo cui il datore di lavoro è colui che esercita il potere direttivo;
2) garantisce la parità di trattamento tra i lavoratori direttamente assunti dall'utilizzatore e i lavoratori messi a disposizione dell'agenzia di somministrazione (art. 35, co. 1, d.lgs. n. 81/2015). In tal modo si evita che, mediante la somministrazione, un datore di lavoro possa procurarsi manodopera a un costo inferiore rispetto a quello che avrebbe dovuto sostenere se avesse assunto direttamente i lavoratori;
3) obbliga l'utilizzatore, in solido con l'agenzia di somministrazione, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e a versare i relativi contributi previdenziali, salvo il diritto di rivalsa verso il somministratore (art. 35, co. 2, d.lgs. n. 81/2015). Questa regola svolge la funzione di meglio garantire il diritto del lavoratore somministrato a percepire i trattamenti connessi allo svolgimento della sua attività lavorativa e di responsabilizzare l'utilizzatore nella scelta dell'agenzia a cui rivolgersi[11].

Tutte queste regole non si applicano o non funzionano nel caso della somministrazione di lavoro domestico. In primo luogo, in base a una nota dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) (n. 5617 del 21 giugno 2017), il rimedio dell'imputazione del rapporto all'utilizzatore in caso di somministrazione illecita di manodopera non si applica in caso di lavoro domestico. La nota dell'INL, richiamando una precedente nota del 2013 (n. 22057 del 17 dicembre 2013), menziona le "ragioni di ordine pratico oltre che di giustizia" che depongono "per la non configurabilità nei confronti dell'utilizzatore persona fisica/famiglia del reato di somministrazione irregolare", evidenziando "la difficoltà per le famiglie, applicando la diligenza media, di verificare il possesso e la legittimità, da parte dei soggetti che somministrano, delle particolari condizioni ed autorizzazioni previste *ex lege* per lo svolgimento dell'attività di somministrazione".

La nota dell'INL non è vincolante per i giudici. Le note vincolano tuttavia l'amministrazione nel cui ambito vengono adottate. Di conseguenza, qualora nel corso delle proprie indagini gli ispettori rilevassero una fattispecie di somministrazione illecita di lavoro domestico, non potrebbero contestare alla famiglia la somministrazione illecita né adottare nei suoi confronti provvedimenti di diffida

[11] In merito v. Militello in *questo volume*.

accertativa. Né potrebbero applicare alla famiglia la sanzione penale di cui all'art. 18, co. 2, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

Va osservato che l'interpretazione letterale degli artt. 33 e ss., d.lgs. n. 81/2015 non pare giustificare la nota dell'INL; il decreto parla infatti di utilizzatore, senza escludere le persone fisiche che non esercitano attività di impresa o professionale. È tuttavia comprensibile che l'INL tuteli le famiglie che, come dimostra la vicenda da cui si è partiti, sono spesso anch'esse vittime di spregiudicati fornitori di lavoro domestico.

Qualora poi si fosse imputato il rapporto in capo alla famiglia, fino al 2024 il somministratore non sarebbe stato solidalmente responsabile con quest'ultima per il pagamento dei trattamenti retributivi e dei contributi previdenziali[12]. In sostanza, la famiglia avrebbe dovuto rispondere, da sola, delle condotte illecite poste in essere dal somministratore.

Il rimedio configurato dal d.lgs. n. 81/2015 non pare comunque adeguato alla somministrazione di lavoro domestico in quanto, da un lato, richiede l'azione in giudizio delle lavoratrici che, a causa della loro estrema vulnerabilità, difficilmente si rivolgono al giudice, dall'altro, consentirebbe di ottenere l'applicazione della disciplina del lavoro domestico che è, in larga parte, derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria (v. *infra*).

Nel caso di somministrazione illecita di lavoro domestico, l'unica sanzione applicabile, fino al 2024, al somministratore non autorizzato era l'ammenda di 50 € per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro. Con il d.l. 2 marzo 2024, n. 19 si è elevata tale sanzione, prevedendosi l'arresto fino a un mese o l'ammenda di 60 € per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro (art. 18, co. 1, d.lgs. n. 276/2003)[13]. La sanzione non può, però, essere superiore a 50.000 € (art. 18, co. 5-*quinquies*, d.lgs. n. 276/2003).

In caso di somministrazione illecita di lavoro domestico, la lavoratrice rimane perciò alle dipendenze del somministratore che è molto spesso un soggetto privo di autorizzazione e che, pertanto, non rispetta i requisiti di affidabilità e solvibilità richiesti dall'art. 5 d.lgs. n. 276/2003. Di conseguenza, in molti casi esaminati, i crediti delle lavoratrici e degli enti previdenziali nei confronti dei somministratori sono rimasti insoddisfatti, in quanto questi ultimi erano incapienti.

In secondo luogo, nella fattispecie in esame, la regola sulla parità di trattamento non garantisce un trattamento dignitoso alle lavoratrici somministrate in quanto assicura loro "condizioni economiche e normative complessivamente non inferiori" a quelle previste per il lavoro domestico (art. 35, co. 1, d.lgs. n. 81/2015). Come noto, la disciplina del lavoro domestico deroga, in larga parte,

---

[12] La responsabilità solidale dell'agenzia in caso di somministrazione illecita è stata introdotta con l'art. 29, co. 2, d.l. n. 19/2024.

[13] Quando la somministrazione di lavoro è posta in essere con la finalità di eludere norme inderogabili di legge o del contratto collettivo, il somministratore è punito con la pena dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda di 100 € per ciascun lavoratore e per ciascun giorno di somministrazione (art. 18, co. 5-*ter*, d.lgs. n. 276/2003, introdotto con il d.l. n. 19/2024).

a quanto previsto per l'ordinario rapporto di lavoro[14]. Le ragioni di tale deroga risiedono nell'esigenza di adattare l'ordinaria disciplina a un datore di lavoro, la famiglia, che non è un soggetto che svolge un'attività economica ma un privato che richiede prestazioni "per il funzionamento della vita familiare" (art. 1, l. n. 339/1958). La disciplina derogatoria si giustifica inoltre per la necessità di contenere il costo del lavoro domestico che svolge un ruolo fondamentale nel '*welfare* fai-da-te' in cui la famiglia deve trovare, da sola, una soluzione ai propri bisogni di cura[15]. La disciplina derogatoria è poi connessa al fatto che, per lungo tempo, il lavoro domestico non è stato considerato come un "vero" lavoro[16], un lavoro come tutti gli altri, come rivendicavano le lavoratrici domestiche durante l'*iter* di approvazione della Convenzione OIL n. 189[17].

Garantire alle lavoratrici domestiche somministrate il medesimo trattamento che sarebbe loro assicurato se fossero direttamente assunte dalle famiglie ha l'effetto perverso di applicare alla somministrazione, al caso cioè in cui la lavoratrice è assunta da un soggetto che svolge un'attività economica nel mercato, le regole elaborate per il caso in cui il datore di lavoro è un privato per soddisfare un suo bisogno personale o familiare.

Altro problema da affrontare in caso di lavoro domestico somministrato è quello della disciplina previdenziale applicabile. In passato, il legislatore aveva consentito di pagare i contributi previdenziali e assicurativi nella misura ridotta di cui all'art. 5, d.p.r. 31 dicembre 1971, n. 1403 anche in caso di fornitura di lavoro domestico (v. art. 9, co. 3-*bis,* l. 24 giugno 1997, n. 196 e circ. INPS n. 89 del 9 maggio 2002). Tale disciplina, seppure non riprodotta nel d.lgs. n. 276/2003, è stata ritenuta applicabile anche alla somministrazione di lavoro ivi regolata (circ. min. lav. n. 7 del 22 febbraio 2005). Il particolare regime contributivo sarebbe giustificato, a parere del Ministero del lavoro, per il carattere non imprenditoriale dell'utilizzatore. Non si comprendono tuttavia le ragioni per cui una disciplina speciale dettata per contenere il costo del lavoro domestico e favorirne la rego-

---

[14] Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 281. V. anche de Martino, *Chi bada alle badanti? La specialità del lavoro domestico alla prova del Covid*, in *DLRI,* 2021, n. 1, p. 53; Frosecchi, *Il lavoro domestico di cura*, in *DLRI*, 2025, p. 375 ss.; Chiaromonte, Frosecchi, *Domestic Care Work in Italy: The Work of Family Carers Between Irregularity and Exploitation*, in Chiaromonte, Vallauri (a cura di), *CARE4CARE. We Care for Those who Care. Vol. III Building Dignified Care Work in Europe: Critical Reflections, Policy Proposals and Practical Tools*, Firenze, Firenze University Press, 2026, p. 230 ss.

[15] Borelli, *From a Patriarchal Welfare to a DIY Welfare. A Short History of Care Workers in Italy*, in Chiaromonte, Vallauri (a cura di), *CARE4CARE. We Care for Those who Care. Vol. III Building Dignified Care Work in Europe: Critical Reflections, Policy Proposals and Practical Tools*, Firenze, Firenze University Press, 2026, p. 209 ss.

[16] Sarti, «Badante»: una nuova professione? Luci e ombre di una trasformazione in atto, in Maioni, Zucca (a cura di), *Viaggio nel lavoro di cura. Chi sono, cosa fanno e come vivono le badanti che lavorano nelle famiglie italiane*, Roma, Ediesse, 2016, p. 201 ss.; Vallauri, *Lavoro di cura, cura del lavoro. Ragioni e obiettivi del progetto CARE4CARE – We care for those who care*, in *DLRI,* 2025, p. 167 ss.

[17] Per approfondimenti v. Blackett, *Everyday Transgressions. Domestic Workers' Transnational Challenge to International Labour Law*, Ithaca – London, Cornell University Press, 2019.

larizzazione in caso di assunzione da parte della famiglia dovrebbe applicarsi a soggetti che svolgono un'attività professionale.

Quanto infine alla responsabilità solidale, la nota INL del 2017 ne esclude l'applicazione nei confronti delle famiglie utilizzatrici. Anche in questo caso si tratta di non gravare queste ultime di un ulteriore obbligo – quello di rispondere solidalmente con l'agenzia per il lavoro del pagamento dei trattamenti retributivi e dei contributi previdenziali.

3. Gli ostacoli al riconoscimento del lavoro subordinato nell'ambito del servizio di assistenza domiciliare

Consapevoli dell'inadeguatezza della disciplina della somministrazione di lavoro domestico, e in particolare dopo la nota INL del 2017, gli ispettori hanno, di regola, evitato di contestare la somministrazione illecita e hanno tentato di dimostrare che il soggetto che forniva le badanti (spesso una cooperativa) offriva alle famiglie un servizio di assistenza domiciliare[18]. In tal modo, le famiglie sarebbero state esonerate da ogni responsabilità nella gestione del rapporto con le lavoratrici e queste ultime sarebbero state considerate alle dipendenze delle cooperative, con il conseguente riconoscimento di una migliore retribuzione e di migliori condizioni di lavoro (in tal caso, infatti, non si sarebbe dovuta applicare la disciplina del lavoro domestico).

Gli ostacoli per conseguire tale obiettivo sono stati talmente consistenti che un ispettore intervistato nel corso della presente ricerca[19] ha dichiarato che, di recente, si è preferito evitare di svolgere ulteriori controlli sui soggetti che forniscono lavoro domestico. In pochi casi, le ispezioni effettuate hanno permesso di recuperare i contributi previdenziali evasi, di sanzionare i fornitori e di ottenere la corretta qualificazione del rapporto tra questi e le badanti. Tenuto conto della carenza di personale e di risorse di cui soffre, da anni, l'ispettorato del lavoro, è ben comprensibile che, a fronte dell'infausto esito di molti procedimenti giudiziali, si esiti a operare nuovi controlli[20].

Nell'elencare i fattori che hanno ostacolato le ispezioni, bisogna partire dal Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia in cui, all'inizio degli anni 2000, il Governo suggeriva di risolvere le diffuse irregolarità nel settore dei servizi di assistenza alla persona "valorizzando tipologie contrattuali come le collaborazioni

---

[18] Nei casi in cui gli ispettori hanno contestato l'intermediazione illecita di manodopera per la mancanza di autorizzazione allo svolgimento dell'attività di somministrazione, numerosi giudici hanno ritenuto che tale violazione non fosse dovutamente provata (così A. Brescia, n. 137/2025; Trib. Milano, 16 gennaio 2024, n. 157; Trib. Torino, 2 ottobre 2024, n. 2458; Trib. Vercelli, 25 maggio 2022, n. 124). A loro parere, il fatto che la cooperativa gestisse il rapporto di lavoro tra la collaboratrice e la famiglia è "una circostanza neutra", che non integra la somministrazione illecita di manodopera (A. Brescia, n. 137/2025). Hanno invece applicato la sanzione prevista per l'esercizio non autorizzato dell'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale: Trib. Como, n. 271/2023 e Trib. Vercelli, 15 marzo 2023, n. 69.

[19] V. il contributo di Amorosi in *questo volume*.

[20] Sul punto v. Amorosi, *A Private Business. Labour Brokering and Domestic Work: Opportunities and Challenges*, in *SM*, 2023, vol. 43, n. 3, p. 470.

coordinate e continuative che possono agevolare il processo di regolarizzazione nell'ambito di una disciplina concordata dalle parti sociali e dagli enti locali in sede territoriale"[21].

Nel 2010, un Interpello del Ministero del lavoro (n. 5 del 2 aprile 2010) precisava che, nel settore dell'assistenza domiciliare e ospedaliera, "assume particolare rilievo la circostanza che il collaboratore concordi direttamente con il fruitore ultimo del servizio ogni profilo attinente la tipologia delle prestazioni necessarie, gli orari dell'assistenza, la durata presumibile della stessa, come pure che il collaboratore possa accettare o meno gli incarichi proposti dalla cooperativa". In tale quadro, il Ministero propendeva "per un'effettiva autonomia del rapporto tra collaboratore e cooperativa". Nella vigenza della disciplina sul lavoro a progetto, veniva poi sottolineata "la necessità – pena la presunzione di subordinazione – della predeterminazione, fra le parti, degli specifici progetti o programmi di lavoro o fasi di esso cui è riconducibile la collaborazione" e veniva raccomandata "la certificazione, su istanza volontaria e congiunta, dei contratti".

Il chiarimento offerto dal Ministero rassicurava le numerose cooperative che avevano assunto o volevano assumere le badanti mediante contratti di lavoro autonomo. Tali cooperative si diffondevano così su tutto il territorio italiano.

L'interpello è stato altresì richiamato da alcuni giudici per rafforzare l'argomentazione diretta a negare la natura subordinata dell'attività svolta dalle assistenti domestiche[22].

Non sorprende dunque che il primo punto contestato nel corso delle ispezioni abbia riguardato proprio la qualificazione del rapporto tra badanti e cooperativa. Il secondo aspetto indagato concerneva invece il ruolo della cooperativa: si trattava di un datore di lavoro che forniva, mediante il proprio personale, un servizio di assistenza, di una mediatrice tra domanda e offerta di lavoro domestico o di un soggetto che svolgeva l'attività di somministrazione di lavoro domestico?

4. Le diverse fasi dei controlli ispettivi: l'applicazione della disciplina del lavoro a progetto

Nella prima fase del periodo di ispezioni esaminato, gli ispettori si sono avvalsi della disciplina del lavoro a progetto, per contestare l'assenza di un reale progetto

---

[21] Ministero del lavoro, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, 2001, p. 62. Nel Libro bianco veniva richiamato il Patto modenese per l'assistenza domiciliare agli anziani del 2000 che individuava nel contratto di collaborazione coordinata e continuativa la forma privilegiata per l'assunzione dell'assistente domiciliare da parte di operatori accreditati che mettevano poi a disposizione questo personale alle famiglie (sul punto v. Biagi, Tiraboschi, *Servizi di cura alla persona, assistenza domiciliare agli anziani e politiche locali per l'occupazione: l'esperienza modenese nel contesto comunitario*, in Associazione Mario del Monte (a cura di), *Rapporto sulla situazione economica e sociale della provincia di Modena 2000*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, 2000).

[22] Trib. Padova, 8 marzo 2018, n. 529; Trib. Vercelli, 23 febbraio 2017, n. 17.

e la natura subordinata della prestazione svolta. Nei casi considerati, il progetto consisteva, per tutte le lavoratrici, nell'assistenza domiciliare[23].

Alcune decisioni delle corti di merito, in accordo con quanto rilevato dagli ispettori, negavano l'effettiva esistenza di un progetto, consistendo quest'ultimo nella mera messa a disposizione di prestazioni lavorative che, peraltro, coincidevano con l'oggetto sociale della cooperativa, e riqualificavano il rapporto di lavoro, applicando la presunzione legale di subordinazione di cui all'art. 69, co. 1, d.lgs. n. 276/2003[24].

In alcune pronunce, i giudici aggiungevano che, anche qualora si fosse ritenuto esistente il progetto, la prestazione veniva svolta "alle dipendenze e sotto la direzione" della cooperativa in quanto era quest'ultima "a pattuire il contenuto della prestazione poi richiesta ai formali collaboratori (quindi la natura dell'attività di assistenza, luogo e orari nei quali avrebbe dovuto essere prestata) e il relativo prezzo, a reperire il lavoratore disponibile (…) e a stabilire, per dipendenti e collaboratori, turni di lavoro settimanali"[25].

Vi è tuttavia un discreto numero di pronunce in cui si è ritenuto esistente il progetto in quanto, per ogni lavoratrice, veniva specificata l'attività assistenziale sulla base delle condizioni degli assistiti[26]. Questo orientamento giurisprudenziale riteneva inoltre corretta la qualificazione del contratto di collaborazione a progetto, dato che le concrete modalità di lavoro venivano precisate dalla famiglia e non vi era "alcuna sostanziale ingerenza" della cooperativa "tradottasi nel concreto ed effettivo esercizio di quei poteri di supremazia gerarchica, organizzativa e disciplinare che caratterizzano il rapporto subordinato"[27]. Alcune pronunce aggiungevano che, semmai, i requisiti della subordinazione avrebbero dovuto essere cercati nel rapporto con i singoli beneficiari, "unici soggetti che entravano in rapporto diretto ed immediato nello svolgimento dell'attività di assistenza, con coloro che rendevano la prestazione lavorativa"[28].

---

[23] L'art. 1, co. 24, l. 28 giugno 2012, n. 92 ha modificato l'art. 61, d.lgs. n. 276/2003, precisando che il progetto "non può consistere in una mera riproposizione dell'oggetto sociale del committente" e "non può comportare lo svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi".

[24] A. Firenze, 14 agosto 2023, n. 302; A. Venezia, 6 ottobre 2020, n. 2583 e 5 luglio 2022, n. 1559; Trib. Avellino, 22 settembre 2022, n. 768; Trib. Bologna, 3 novembre 2010, n. 397 e 27 marzo 2018, n. 229; Trib. Mantova, 7 ottobre 2022, n. 158; Trib. Pisa, 6 marzo 2024, n. 98; Trib. Varese, 21 settembre 2023, n. 254; Trib. Udine, 9 luglio 2020, n. 123.

[25] A. Firenze, n. 302/2023; A. Venezia, n. 1559/2022; Trib. Bologna, n. 397/2010; Trib. Mantova, n. 158/2022.

[26] A. Bologna, 29 ottobre 2012, n. 614; Trib. Novara, 27 febbraio 2018, n. 47 che riteneva che, solo a partire dalla modifica apportata con la l. n. 92/2012, l'art. 69, co. 1, d.lgs. n. 276/2003 avesse introdotto una presunzione assoluta di subordinazione (in senso analogo v. Trib. Bologna, 5 novembre 2010, n. 626); Trib. Padova, n. 529/2018; Trib. Trieste, 27 giugno 2018, n. 145; Trib. Vercelli, 23 febbraio 2017, n. 17; Trib. Vicenza, 30 ottobre 2020, n. 1818.

[27] A. Bologna, n. 614/2012; Trib. Bologna, 8 marzo 2010, n. 92, 9 agosto 2010, n. 230, 5 novembre 2010, n. 626; Trib. Padova, n. 529/2018; Trib. Vicenza, n. 1818/2020.

[28] Trib. Bologna, n. 230/2010; A. Bologna, n. 614/2012; A. Torino, 9 ottobre 2018, n. 518 che riguarda i c.d. mini co.co.co. di cui all'art. 61, co. 2, d.lgs. n. 276/2003.

4.1. L'abrogazione della disciplina del lavoro a progetto e l'introduzione delle collaborazioni etero-organizzate

La disciplina del lavoro a progetto è stata abrogata dal d.lgs. n. 81/2015 che ha introdotto la fattispecie delle collaborazioni etero-organizzate (art. 2, co. 1).

Dalle tante pronunce considerate, non pare che tale disciplina abbia facilitato le ispezioni sulla somministrazione di lavoro domestico[29]. Tra le sentenze prese in esame, solo tre hanno qualificato il rapporto delle lavoratrici come collaborazione etero-organizzata[30]. A tal fine, venivano rilevati: la natura personale della prestazione oggetto del contratto; il carattere continuativo delle collaborazioni; l'etero-organizzazione, in quanto le collaborazioni erano inserite in un contesto organizzativo rigidamente definito dalla cooperativa. Di conseguenza, veniva applicata la disciplina del lavoro subordinato. Degna di nota è la sentenza della Corte di Appello di Milano in cui, ai sensi dell'art. 13, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, veniva determinato il trattamento economico e normativo, applicando il CCNL cooperative sociali firmato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale[31].

Nei casi di specie, gli elementi valorizzati ai fini dell'etero-organizzazione sono, di regola, gli stessi utilizzati da altre pronunce per qualificare il rapporto di lavoro delle badanti come subordinato (v. *infra*). Le corti rilevavano che, una volta accettata la proposta assistenziale, la lavoratrice "doveva attenersi alle puntuali disposizioni organizzative dettate dalla cooperativa, la quale stabiliva (sulla base degli accordi intervenuti con i propri clienti, utenti finali dei servizi assistenziali erogati) orari, durata, luogo di esecuzione della prestazione lavorativa, alternanza con altre collaboratrici e comunicava alla lavoratrice eventuali variazioni successive"[32].

Nella pronuncia già ricordata, la Corte di Appello di Milano sottolineava che, al contrario dell'etero-direzione che "è caratterizzata dall'esistenza di direttive puntuali sulle modalità di esecuzione della prestazione", nel caso di lavoro etero-organizzato "il committente organizza l'attività di lavoro mediante la definizione unilaterale del contesto entro cui dovrà essere integrata la prestazione del lavoratore nell'organizzazione"[33]. Tale distinzione potrebbe essere utile per allar-

---

[29] Va altresì ricordato che, nel *database* del CNEL, figurano CCNL che si avvalgono della deroga di cui all'art. 2, co. 2, d.lgs. n. 81/2015. Si può certo dubitare della rappresentatività delle parti stipulanti; tuttavia, chi oserà agire in giudizio? La lavoratrice che può essere liberamente licenziata? La famiglia che si priverebbe così del lavoro di cura di cui ha bisogno? In questo settore è poi difficile valutare la rappresentatività delle parti sociali, dato l'elevato numero di sindacati e associazioni datoriali e l'assenza di dati sugli iscritti e sulle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie.

[30] A. Milano, 26 maggio 2026, n. 190; Trib. Mantova, n. 158/2022; Trib. Pesaro, 28 marzo 2024, n. 63.

[31] Nel caso di specie, la cooperativa applicava il CCNL istituzioni socio-assistenziali, ma non aveva fornito prova che tale CCNL fosse stato stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative (A. Milano, n. 190/2026; sul punto v. Cass. 6 dicembre 2022, n. 35796).

[32] A. Milano, n. 190/2026.

[33] A. Milano, n. 190/2026.

gare l'ambito di applicazione della disciplina del lavoro subordinato. Ciò tuttavia non è avvenuto: nella maggioranza dei casi esaminati la questione dell'etero-organizzazione non è stata affrontata[34]; quando tale questione è stata affrontata, l'etero-organizzazione è stata esclusa in quanto le indicazioni che la cooperativa dava alle badanti non riguardavano le modalità di esecuzione del lavoro e non erano dirette a inserire la loro attività nella propria organizzazione, in quanto l'attività veniva svolta a favore delle famiglie, nel loro domicilio[35].

Il modo in cui viene inteso il vincolo di subordinazione e il ruolo delle famiglie sono i due punti ripetutamente dibattuti dalla giurisprudenza per qualificare le prestazioni lavorative svolte dalle badanti.

Le sentenze che hanno riconosciuto la natura subordinata del rapporto di lavoro hanno valorizzato quell'orientamento giurisprudenziale che ritiene che l'etero-direzione si manifesti in modo differente a seconda della natura dell'attività oggetto di tale rapporto. Nei casi di specie, le lavoratrici erano tenute ad attività di assistenza di base o a compiti assistenziali richiedenti una specifica competenza professionale. In entrambe le ipotesi, il potere direttivo "difficilmente avrebbe potuto realizzarsi a mezzo di ordini o prescrizioni operative specifiche e ripetute, in quanto non necessarie nel primo caso una volta indicate le caratteristiche della prestazione (facendosi questione di compiti elementari e ripetitivi), e perché neppure prospettabili nel secondo, ben potendo non disporre il datore di lavoro delle necessarie competenze ed essendo comunque tenuto il lavoratore all'esecuzione dei propri gesti professionali secondo le conoscenze scientifiche e le regole della propria professione"[36]. In tali ipotesi, l'indagine in ordine all'esistenza di un potere direttivo deve concentrarsi sugli aspetti organizzativi del rapporto, quali l'oggetto e il tempo della prestazione, il controllo sulle assenze e le necessarie sostituzioni, la misura e la cadenza della retribuzione, la vigilanza sulla qualità dell'assistenza fornita, la soluzione delle eventuali dispute con le famiglie, la sostituzione delle lavoratrici non più gradite.

Nei casi di mansioni elementari, la giurisprudenza in esame ha altresì ricordato che "occorre avere riguardo agli indici sussidiari di qualificazione del rapporto" quali la continuità della prestazione, la retribuzione periodica fissa, la presenza di un orario di lavoro prestabilito e la carenza di qualsiasi forma di autonoma organizzazione[37].

---

[34] Trib. Milano, 19 settembre 2023, n. 2909 precisa che non vi era stata alcuna richiesta di accertamento dell'etero-organizzazione ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 81/2015.

[35] Trib. Milano, 5 febbraio 2024, n. 590 secondo cui i requisiti dell'etero-organizzazione potrebbero essere riferiti alle famiglie.

[36] A. Firenze, 11 luglio 2019, n. 602; così anche A. Firenze, 5 aprile 2018, n. 323, 27 settembre 2021, n. 455, 9 febbraio 2023, n. 113 e 24 ottobre 2025, n. 237; A. Brescia, 1 aprile 2021, n. 86; A. Milano, 21 novembre 2018, n. 1895; A. Venezia, 23 gennaio 2024, n. 127; Trib. Arezzo, 20 luglio 2023, n. 745; Trib. Brescia, 24 gennaio 2020, n. 38; Trib. Ferrara, 9 maggio 2024, n. 93; Trib. Lodi, 28 marzo 2018, n. 44; Trib. Trento, 16 gennaio 2024, n. 9; Trib. Vercelli, n. 69/2023.

[37] A. Milano, n. 1895/2018 che richiama Cass., 11 luglio 2017, n. 17093; Trib. Trento, n. 9/2024; Trib. Vercelli, n. 69/2023.

Queste pronunce hanno poi ritenuto irrilevante il fatto che le famiglie specificassero "in maniera più puntuale quali prestazioni, nello specifico, dovesse svolgere" la lavoratrice, in quanto la famiglia era la "mera fruitrice del servizio reso (che dunque dava indicazioni per adattare il servizio alla situazione concreta)"[38]. D'altro canto, il soddisfacimento dei bisogni della famiglia incideva sul corretto adempimento del contratto tra la badante e la cooperativa e sulla futura proposta di nuove occasioni di lavoro; dalla soddisfazione della famiglia dipendeva poi il pagamento del corrispettivo alla cooperativa e la richiesta alla stessa di ulteriori servizi.

Le pronunce in esame hanno infine sottolineato che l'esistenza del vincolo di subordinazione deve accertarsi in costanza del rapporto negoziale[39]. Di conseguenza, il fatto che il lavoratore sia libero di accettare o meno l'offerta di lavoro è idoneo solo "a precludere (per l'assenza di accettazione) la concreta esistenza d'un rapporto (di qualunque natura)" (Cass. 13 febbraio 2018, n. 3457). L'accettazione del lavoratore incide dunque "sulla costituzione del rapporto e sulla sua durata: non sulla forma e sul contenuto della prestazione (e pertanto sulla natura del rapporto)" (Cass. n. 3457/2018).

Un folto numero di sentenze ha tuttavia ritenuto corretto l'inquadramento della fattispecie in esame nell'ambito del lavoro autonomo. A tal fine, si è sottolineato che la cooperativa non forniva ordini specifici e non svolgeva un'assidua vigilanza sull'esecuzione della prestazione lavorativa, ma si limitava a dare alle lavoratrici direttive generali e programmatiche, dirette a realizzare il contatto tra queste e le famiglie e a consentire loro di prestare l'assistenza; tali direttive non eccedevano i limiti di un necessario coordinamento fra l'attività della lavoratrice e quella del committente che può sussistere anche in un rapporto di natura autonoma[40].

Veniva inoltre sottolineato che le indicazioni sulle concrete modalità e gli orari di svolgimento delle prestazioni erano fornite dalle famiglie e la cooperativa non effettuava alcun controllo sulle stesse.

Per argomentare la natura autonoma del rapporto veniva altresì enfatizzata la circostanza che le lavoratrici potevano rifiutare di fornire il servizio richiesto dalla cooperativa, ciò che "non consente di configurare quella perdurante messa

---

[38] Trib. Arezzo, n. 745/2023; Trib. Trento, n. 9/2024.

[39] A. Firenze, n. 455/2021, n. 113/2023 e n. 237/2025; Trib. Brescia, n. 38/2020.

[40] A. Milano, 12 maggio 2020, n. 212, 25 novembre 2020, n. 975 e 30 maggio 2024, n. 564; A. Trento, 4 dicembre 2024, n. 52; A. Venezia, 13 novembre 2025, n. 786; Trib. Firenze, 14 marzo 2024, n. 237; Trib. La Spezia, 4 novembre 2021, n. 278; Trib. Milano, 27 gennaio 2016, n. 230, 5 luglio 2016, n. 2012, 13 giugno 2017, n. 1731, 4 ottobre 2017, n. 2527, 19 giugno 2018, n. 1731, 9 novembre 2018, n. 2848, 20 febbraio 2019, n. 431, 4 novembre 2020, n. 1921, n. 2909/2023, n. 590/2024 e 27 novembre 2024, n. 5314; Trib. Padova, 22 settembre 2025, n. 762 e 22 settembre 2025, n. 763; Trib. Pavia, 22 aprile 2022, n. 142; Trib. Piacenza, 13 novembre 2018, n. 242, 15 maggio 2018, n. 844 e 15 luglio 2020, n. 381; Trib. Treviso, 14 dicembre 2022, n. 537; Trib. Verona, 22 aprile 2021, n. 268.

a disposizione di energie lavorative in favore del datore di lavoro che caratterizza la subordinazione"[41].

Venivano invece trascurati altri elementi, aventi "natura sussidiaria e non decisiva"[42], quali: la continuità della prestazione; l'osservanza di un orario; il fatto che la retribuzione era parametrata alle ore di lavoro, era fissata dalla cooperativa e veniva corrisposta mensilmente sulla base di fatture preparate da quest'ultima; il fatto che i contratti tra la cooperativa e le badanti e tra la cooperativa e le famiglie fossero unilateralmente predisposti dalla prima; il fatto che la cooperativa si occupasse delle pratiche per l'apertura della partita IVA da parte delle lavoratrici; il fatto che la cooperativa provvedeva alla sostituzione delle badanti in caso di loro assenza o qualora non fossero più gradite dalle famiglie; il fatto che la famiglia inviava alla cooperativa un rapporto mensile delle ore di lavoro svolte; il fatto che, in caso di lite con la lavoratrice, la famiglia si rivolgeva alla cooperativa per tentare una mediazione[43].

La giurisprudenza in esame riteneva che la cooperativa svolgesse una mera attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, a cui era stata autorizzata[44], o fornisse un servizio di assistenza domiciliare, senza però avvalersi di personale alle proprie dipendenze[45].

Le difficoltà a riconoscere la natura subordinata del rapporto di lavoro tra le badanti e la cooperativa sono senz'altro connesse a questioni di carattere generale, quali il modo in cui viene interpretato il vincolo di subordinazione, la rilevanza della libertà di accettare o meno un incarico, il fatto che tale libertà venga valutata in astratto, senza tener conto della concreta situazione delle lavoratrici[46].

Non vi è dubbio, tuttavia, che, nel caso di specie, l'inadeguatezza della disciplina della somministrazione di lavoro e, dunque, l'esigenza di qualificare la fattispecie come fornitura di un servizio di assistenza domiciliare, rende più difficile la qualificazione del rapporto di lavoro. È innegabile infatti che, nelle fattispecie in esame, il potere datoriale era scisso fra la cooperativa e i famigliari della persona assistita[47]. Questa circostanza, tipica della somministrazione di lavoro, è stata

---

[41] Trib. Novara, n. 47/2018 che escludeva la subordinazione in relazione a un contratto di lavoro a progetto.

[42] La giurisprudenza in esame ricorda che si può fare ricorso a tali elementi indiziari solo qualora non sia agevolmente rinvenibile l'etero-direzione (Trib. La Spezia, n. 278/2021).

[43] A. Milano, n. 975/2020 e n. 564/2024; Trib. Firenze, n. 237/2024; Trib. Milano, n. 1921/2020.

[44] A. Milano, n. 975/2020 e n. 564/2024; A. Brescia, n. 137/2025; A. Venezia, n. 786/2025; Trib. Milano, n. 2527/2017 e n. 1921/2020; Trib. Piacenza, n. 844/2018 e n. 381/2020.

[45] Trib. La Spezia, n. 278/2021; Trib. Milano, n. 2909/2023.

[46] Come rilevato in dottrina, in molti casi "*the individual's choices are so limited that they are led to 'accept' exploitation. Especially in cases of severe exploitation, this is often the only alternative available to support themselves and their families*" (Palumbo, *Taking Vulnerabilities to Labour Exploitation Seriously. A Critical Analysis of Legal and Policy Approaches and Instruments in Europe*, Berlino, Springer, 2024, p. 65).

[47] La cooperativa indicava alla lavoratrice la persona da assistere, il luogo, gli orari di lavoro, la durata del rapporto, e altre direttive di carattere generale in relazione alla tipologia di infermità della persona assistita e alle specifiche esigenze manifestate dai famigliari; autorizzava le ferie o altre tipologie di assenza, stabiliva i turni di lavoro. I famigliari della persona assistita determinavano le

sottovalutata dalle corti che hanno riconosciuto la natura subordinata del rapporto di lavoro delle lavoratrici con la cooperativa[48], mentre è stata enfatizzata dai giudici che hanno ritenuto corretta la qualificazione originaria di tale rapporto[49].

Nel caso del lavoro domestico, il vincolo di subordinazione andrebbe poi interpretato tenendo in considerazione la peculiare natura della prestazione lavorativa e valorizzando gli indici sussidiari di subordinazione[50]. Diversamente, le corti che hanno ritenuto corretta la qualificazione della collaborazione di lavoro autonomo hanno richiamato l'orientamento giurisprudenziale che ritiene che il potere direttivo debba "essere esercitato in modo tale da garantire un proficuo inserimento della prestazione nell'organizzazione datoriale, al fine della realizzazione degli interessi aziendali"[51]. Nella fattispecie in esame, tale orientamento può trovare applicazione solo se ritiene che la cooperativa fornisca servizi di assistenza domiciliare, circostanza che questa giurisprudenza nega, enfatizzando i poteri esercitati dalle famiglie.

Altro ostacolo ai controlli degli ispettori deriva dalla difficoltà di raccogliere le prove della subordinazione dato che, nel lavoro domestico, la prestazione è svolta all'interno di un'abitazione privata e, di conseguenza, le testimonianze acquisibili sono spesso solo quelle dei familiari[52].

Va infine ricordato che i giudici che hanno riconosciuto la natura subordinata del rapporto non hanno, di regola, applicato la disciplina del lavoro domestico[53]. Come detto, questa disciplina si giustifica per l'esigenza di adeguare (e semplifi-

---

attività quotidiane da svolgere, concordavano gli effettivi orari di lavoro e controllavano il lavoro della lavoratrice.

[48] Fa eccezione Trib. Vercelli, n. 69/2023 che riconosce l'illecita fornitura di manodopera in quanto la cooperativa "si è limitata a mettere a disposizione delle famiglie le mere prestazioni delle lavoratrici, le quali, di fatto, erano gestite e dirette dalle famiglie quali effettive datrici di lavoro", rimanendo in capo alla cooperativa la sola gestione amministrativa del rapporto.

[49] V. in particolare Trib. Milano, n. 1921/2020 secondo cui, "al di là dell'ipotesi della somministrazione, il nostro ordinamento non consente una dissociazione tra titolarità formale del rapporto di lavoro ed effettiva utilizzazione della prestazione lavorativa, sicché per individuare il datore di lavoro occorre fare riferimento a colui nel cui interesse la prestazione viene svolta, che ne individua per questo le caratteristiche essenziali conformandola alle esigenze proprie e della propria impresa e, nel caso del lavoro domestico, alle esigenze di vita familiare, della casa e della persona e che è corrispettivamente obbligato al versamento della retribuzione. Elementi che difettano in capo alla" cooperativa (in senso analogo Trib. Verona, n. 268/2021).

[50] Sul punto v. A. Milano, 11 gennaio 2019, n. 1636; Trib. Roma, 19 maggio 2026, n. 5874; Cass., n. 17093/2017 secondo cui la ricorrenza della subordinazione può essere desunta "in relazione alle caratteristiche oggettive della prestazione resa, concretantesi in un lavoro di cura, cui la subordinazione deve dirsi connaturata ove sia stata ritenuta (…) la non riconducibilità della prestazione medesima ad altro rapporto istituito *affectionis vel benevolentiae* causa; (stante peraltro) la difficoltà di prova del concreto esercizio dei poteri datoriali in fattispecie, come il lavoro domestico, in cui la prestazione si rende tendenzialmente al riparo dallo sguardo di terzi estranei".

[51] Trib. Milano, n. 431/2019.

[52] V. Amorosi in *questo volume*. Sulla difficoltà nel raccogliere prove del lavoro domestico v. A. Milano 19 aprile 2023, n. 824.

[53] Fa eccezione Trib. Udine 9 luglio 2020, n. 123 relativa a un caso di lavoro a progetto, che applica il CCNL lavoro domestico perché maggiormente coerente con l'attività svolta dalla lavoratrice.

care) le regole previste per il lavoro subordinato quando il datore di lavoro è un privato che richiede prestazioni "per il funzionamento della vita familiare" (art. 1, l. n. 339/1958). Nel lavoro domestico, la prestazione è cioè diretta a "soddisfare un bisogno personale del datore e non costituisce strumento per l'attività professionale da lui prestata" (Cass., 14 dicembre 2005, n. 27578 e 1 aprile 2005, n. 6824), circostanza che invece si verifica quando un soggetto fornisce servizi di assistenza domiciliare, in modo organizzato e per fini di lucro[54].

4.2. **La somministrazione transnazionale di lavoro domestico**

Una sentenza tra quelle prese in esame riguarda la somministrazione transnazionale di badanti[55]. Nel caso di specie, le lavoratrici erano assunte da un'impresa stabilita in Romania e fornivano la loro attività a favore di famiglie residenti nel nostro Paese.

Le ragioni per cui si ricorre a tale schema sono ben note: in caso di somministrazione transnazionale, le lavoratrici rimangono iscritte al sistema di sicurezza sociale dello Stato di origine, circostanza che, di regola, permette di risparmiare sul costo del lavoro e che, in caso di emissione di modelli A1 da parte dell'ente competente, può essere contestata solo se tali modelli sono annullati o ritirati.

Lo Stato di origine determina poi le condizioni di esercizio dell'attività di somministrazione. Il legislatore italiano ha richiesto, per il distacco in Italia, "un provvedimento amministrativo equivalente (all'autorizzazione prevista dall'art. 4, d.lgs. n. 276/2003), ove previsto, rilasciato dall'autorità competente di un altro Stato membro" (art. 1, co. 3, d.lgs. 17 luglio 2016, n. 136). La disposizione richiamata è tuttavia soggetta al controllo di conformità rispetto all'art. 56 Tfue che vieta tutti gli ostacoli alla libera prestazione di servizi che non siano adeguati e proporzionati a perseguire un obiettivo di interesse generale. È dunque possibile che, nello Stato d'origine, l'agenzia di somministrazione svolga legittimamente la propria attività, senza essere in possesso di tutti i requisiti richiesti dal d.lgs. n. 276/2003, con conseguenti maggiori rischi di abuso.

Nella fattispecie all'esame del Tribunale di Udine, l'impresa rumena era stata regolarmente autorizzata ad esercitare l'attività di somministrazione ed erano stati correttamente emessi i modelli A1. Di conseguenza, anche se il distacco pareva illecito, dato che l'impresa di somministrazione era stata creata da un'*ex*-collaboratrice della cooperativa italiana al fine di distaccare in Italia badanti che non avevano in precedenza lavorato in Romania, il Tribunale negava l'applicazione della disciplina previdenziale nazionale in quanto gli ispettori non avevano attivato la

---

[54] A. Firenze 9 febbraio 2023, n. 113. Per le medesime ragioni, alcune cooperative che assumevano le badanti con contratto di lavoro domestico sono state condannate a pagare le differenze retributive e contributive che derivavano dalla mancata applicazione del corretto CCNL, da determinarsi in relazione al settore a cui si riferisce l'attività svolta dal datore di lavoro (di regola, il CCNL cooperative sociali) (A. Brescia 9 dicembre 2021, n. 292; A. Firenze 23 giugno 2021, n. 322; A. Torino 30 gennaio 2025, n. 40).

[55] Trib. Udine, n. 123/2020.

procedura prevista nei reg. n. 883/2004 e n. 987/2009 per l'annullamento o il ritiro dei modelli A1.

4.3. **La fase (per ora) conclusiva: lo sfruttamento delle lavoratrici domestiche**

Nonostante i casi di sospetto caporalato segnalati dalla stampa[56] e dagli osservatori[57], dalla ricerca operata è emersa una sola sentenza relativa all'applicazione dell'art. 603-*bis* c.p. al lavoro domestico (Cass., 9 ottobre 2019, n. 49781). Anche questa pronuncia riguardava un soggetto (una onlus) che reclutava lavoratrici, spesso straniere irregolari, allo scopo di destinarle al lavoro di badante presso le famiglie.

Nella pronuncia in esame, la persona che gestiva l'associazione è stata condannata per il reato di favoreggiamento della permanenza degli immigrati in territorio nazionale con la finalità di ingiusto profitto (art. 12, co. 5, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), in quanto chiedeva alle lavoratrici, prive di permesso di soggiorno o in possesso di permesso di soggiorno scaduto, un contributo per l'inserimento lavorativo e per l'alloggio.

La Cassazione non ha invece ritenuto sussistere il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-*bis* c.p.) in quanto le retribuzioni delle badanti non risultavano "manifestamente" squilibrate e mancava "un approfondimento sulle condizioni di lavoro cui venivano sottoposte le badanti ovvero sulla ricorrenza di situazioni di degrado o di violazione della disciplina sulla sicurezza sul lavoro che, nella specie, era sostanzialmente domestico"[58].

---

[56] V. in particolare il caso di tratta di persone ai fini di sfruttamento lavorativo rilevato dalla Procura di Potenza: *La tratta delle badanti moldave per far risparmiare gli italiani*, Ferrara, 20 giugno 2022, reperibile al sito *https://www.editorialedomani.it/economia/disuguaglianze/la-tratta-delle-badanti-moldave-per-far-risparmiare-gli-italiani-eju5o96t*. Nel caso di specie, le badanti, reclutate tramite annunci sui *social network* e a cui erano stati sottratti i documenti, venivano impiegate in nero, in turni di lavoro massacranti, a fronte di una retribuzione misera, che veniva quasi interamente versata ai loro aguzzini.

[57] Il Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo ha rilevato 17 casi di caporalato nel settore dei servizi di cura e assistenza della persona (*VI Rapporto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle vittime*, a cura del Centro di ricerca interuniversitario L'Altro Diritto in collaborazione con l'Osservatorio Placido Rizzotto e la FLAI-CGIL, 2026, p. 28). Per approfondimenti v. Palumbo, *Trafficking and labour exploitation in domestic work and the agricultural sector in Italy*, European University Institute, 2016.

[58] A parere della Cassazione, "la mera condizione di irregolarità amministrativa del cittadino extracomunitario nel territorio nazionale, pure accompagnata da una condizione di disagio e di bisogno di accedere alla prestazione lavorativa, non può di per sé costituire elemento valevole da solo ad integrare la fattispecie di cui all'art. 603-*bis* c.p. caratterizzata al contrario dallo sfruttamento del lavoratore, i cui indici di rilevazione ai sensi della disciplina normativa in questione attengono ad una condizione di eclatante pregiudizio e di rilevante soggezione del lavoratore, resa manifesta da profili contrattuali retributivi o da profili normativi del rapporto di lavoro, o da violazione delle norme in materia di sicurezza e di igiene sul lavoro, o da sottoposizione a umilianti o degradanti condizioni di lavoro e di alloggio".

Come si è illustrato altrove[59], il livello di tutela delle lavoratrici domestiche garantito dalla normativa in materia di retribuzione, orario di lavoro, sicurezza sul lavoro, è talmente basso rispetto a quanto previsto per altri settori che è davvero difficile configurare una "reiterata violazione" di tale normativa.

A questa affermazione si potrebbe obiettare che il giudice avrebbe dovuto valutare gli indici dello sfruttamento in relazione alle condizioni di lavoro che il soggetto che forniva assistenza domiciliare alle famiglie era tenuto ad applicare alle proprie dipendenti. Ciò avrebbe tuttavia richiesto la prova dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato tra tale soggetto e le lavoratrici, prova che, come abbiamo visto, nel corso degli ultimi 16 anni, pochi giudici hanno ritenuto essere stata fornita.

5. **Dalla parte delle famiglie e delle lavoratrici**

Dalla ricostruzione operata emerge come, nel caso della somministrazione di lavoro domestico, lo sfruttamento lavorativo sia l'esito (pressoché) inevitabile di anni di controlli operati dagli ispettori del lavoro e dell'INPS che, nella maggioranza dei casi, non hanno prodotto l'esito sperato, né in termini di recupero dei contributi evasi, né nel sanzionare i soggetti che fornivano il servizio di assistenza domiciliare, né nel garantire un'adeguata tutela alle lavoratrici.

Come detto, la disciplina della somministrazione di lavoro è del tutto inadeguata quando le lavoratrici sono messe a disposizione di famiglie bisognose di cura. In questo ambito, lo sfruttamento non è affatto occasionale, ma deriva dal modo in cui (non) si è disciplinata la fattispecie in esame[60].

La vulnerabilità delle lavoratrici e i bisogni di cura delle famiglie dimostrano chiaramente che la mediazione tra domanda e offerta di lavoro domestico non dovrebbe essere lasciata a soggetti privati. Il ruolo del soggetto pubblico è fondamentale sia per rilevare i bisogni di cura della persona bisognosa e individuare, insieme alla famiglia, i trattamenti necessari, sia per selezionare la persona qualificata a fornire tali trattamenti. Per questo motivo, la l. 30 dicembre 2021, n. 234 ha inserito la "messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro degli assistenti familiari" e "l'assistenza gestionale legale e amministrativa alle famiglie" tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali che devono essere offerti dagli Ambiti Territoriali Sociali e sono finanziati dal Fondo per la non autosufficienza (art. 1, co. 162 e 168).

Il Piano nazionale per la non-autosufficienza 2022-2024 ha poi sollecitato gli enti locali a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro mediante la creazione di appositi elenchi di assistenti familiari e a offrire servizi di supporto alle famiglie per aiutarle a gestire le assistenti familiari e per facilitare l'individuazione

---

[59] Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *LD,* 2021, p. 295 ss.

[60] Per approfondimenti sullo sfruttamento nel lavoro domestico v. Chiaromonte, «Ed io, avrò cura di te». Il lavoro delle assistenti familiari fra irregolarità e sfruttamento, in *DLRI,* 2025, p. 353 ss.

di una sostituta in caso di loro assenza[61]. Il Piano 2025-2027 aggiunge che "l'erogazione di questi servizi è supervisionata nell'ambito della presa in carico integrata della persona e nel perseguimento degli obiettivi di assistenza e cura che sono definiti nel progetto di vita e/o nel PAI" (piano assistenziale individuale; p. 60). Questa disposizione attua quanto previsto dalla legge quadro sulla non-autosufficienza (l. 23 marzo 2023, n. 33) che valorizza il punto unico di accesso all'interno delle Case di Comunità come luogo in cui deve essere determinato il PAI da parte di équipe multidisciplinari che operano una valutazione multidimensionale, enfatizzando così il ruolo del soggetto pubblico[62]. Purtroppo, nel decreto legislativo attuativo di tale legge di quel disegno è rimasto ben poco[63].

In assenza delle risorse per finanziare i necessari servizi pubblici, l'unica parte della riforma pienamente operativa è, per ora, quella che consente di erogare contributi per "remunerare il costo del lavoro di cura e assistenza, svolto da lavoratori domestici con mansioni di assistenza alla persona titolari di rapporto di lavoro conforme ai contratti collettivi nazionali di settore di cui all'art. 51 del decreto legislativo n. 81/2015, o l'acquisto di servizi destinati al lavoro di cura e assistenza e forniti da imprese qualificate nel settore dell'assistenza sociale non residenziale" (art. 36, co. 2, d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29). Non è ben chiaro, tuttavia, quali siano le imprese 'qualificate' visto che in svariati anni di ispezioni non si è ancora riusciti a contrastare le condotte di coloro che traggono profitto dallo sfruttamento del lavoro domestico di cura.

---

[61] Si tratta di iniziative che sono già state messe in atto da alcune Regioni e da alcuni Comuni. Sul punto v. Osservatorio Domina sul lavoro domestico, *7° Rapporto annuale sul lavoro domestico. Analisi, statistiche, trend nazionali e locali*, 2025, p. 187 ss.; *Atlante Fidaldo* dell'Istituto di ricerca sociale, consultabile al sito: *https://www.fidaldo.it/atlante/lavoratori-domestici/*.

[62] Pasquinelli, *Riforma della non autosufficienza: il difficile viene ora*, in *welforum.it,* 2022.

[63] Pesaresi, *Riforma non autosufficienza: tradimenti e rinvii*, in *welforum.it,* 2024.

Riflessioni per una lettura di genere degli strumenti di contrasto allo sfruttamento lavorativo

Aurora Cao, Adelaide Massimi, Enrica Rigo

Sommario: 1. Genere e sfruttamento lavorativo: una riflessione incompiuta. – 2. Il lavoro delle donne e la naturalizzazione della riproduzione sociale. – 3. Uno sguardo intersezionale all'esternalizzazione della cura. – 4. Profili di sfruttamento: una ricerca empirica. – 5. Prime conclusioni e spunti di ricerca.

1. Genere e sfruttamento lavorativo: una riflessione incompiuta

A partire dal 2011, quando nell'ordinamento italiano è stato introdotto l'art. 603-*bis* del Codice penale sull'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo, si è formato un corpo consolidato di studi giuridici sul tema dello sfruttamento lavorativo, che ne ha messo a fuoco sia i profili del diritto penale che le ricadute sul diritto del lavoro[1]. Le ricerche che hanno adottato un approccio di genere hanno analizzato, in particolare, le specifiche condizioni lavorative di settori quali il lavoro domestico e di cura[2], dove la composizione della forza lavoro è caratterizzata da una forte presenza femminile, e dove la condizione di subordinazione lavorativa si interseca con forme di dipendenza legate all'ambiente domestico o alle relazioni personali. La casa, in quanto dimensione *privata* e dunque al riparo dallo sguardo del diritto, per le donne si trasforma in un luogo di vulnerabilizzazione e esposizione alla violenza, sia che si tratti dell'abitazione del nucleo familiare o del luogo di lavoro, tanto più quando questi coincidono, come nel caso del lavoro domestico o di cura in coabitazione. Un approccio intersezionale allo sfruttamento è dunque necessario per cogliere la condizione specifica che vivono le donne quando la violenza basata sull'oppressione di genere interseca la subordinazione dello sfruttamento lavorativo, la marginalizzazione connessa alla precarietà dello *status* giuridico, la ghettizzazione sociale determinata dal razzismo, e così via. La letteratura giuridica si è, tuttavia, soffermata di rado su un'analisi specificatamente di genere degli strumenti di contrasto allo sfruttamento lavora-

---

[1] Si vedano, tra gli altri, Di Martino, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, il Mulino, 2020; Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone, (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una* road map *per la prevenzione*, Bologna, il Mulino, 2023; Caprioglio, Rigo, *Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura*, in *DIC*, 2020, n. 3; Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 193 ss.; D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 233 ss.; Palumbo, *Taking Vulnerabilities to Labour Exploitation Seriously, A Critical Analysis of Legal and Policy Approaches and Instruments in Europe*, Springer, 2024, disponibile in *open access*: *https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-55424-7*.

[2] Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico e di cura,* in *LD*, 2021, n. 2, p. 281 ss. Sul settore si vedano, in *questo volume*, i contributi di Chiaromonte, Militello, Borelli e Amorosi.

tivo, in particolare, in riferimento agli indici che l'articolo 603-*bis* prevede come indicatori dello sfruttamento ai fini dell'intervento penale[3]. A tali indici rimanda, tramite richiamo esplicito alla fattispecie penale, anche la disciplina sul permesso di soggiorno previsto a tutela delle vittime di sfruttamento lavorativo, la quale è stata di recente novellata con l'introduzione dell'art. 18-*ter* nel Testo Unico sulle migrazioni (TUI), d.lgs. 286/1998, che ha contestualmente abrogato il precedente art. 22, co. 12, 12-*bis*, *ter*, *quater*, riformulandone i presupposti applicativi[4].

La mancanza di una riflessione di genere sugli indici di sfruttamento salta ancor di più all'occhio se si considera che l'art. 18-*ter* è modellato sull'art. 18 del TUI, introdotto già a partire dal 1998 come misura di tutela per le vittime di tratta, e dunque di una forma di sfruttamento che colpisce prevalentemente donne e ragazze, soprattutto quando include la tratta a scopo di sfruttamento sessuale. La saldatura tra l'art. 18 (quello inserito *ab origine* nel TUI) e le misure di contrasto allo sfruttamento lavorativo è ben presente nella letteratura sul tema, poiché sia la dottrina che la prassi interpretativa hanno spinto per allargare i margini dell'art. 18 TUI così da ricomprendere lo sfruttamento lavorativo. Rivelatore di tale intento è un numero speciale che la rivista "Lavoro e diritto" ha dedicato allo sfruttamento, nel 2021, dal titolo *L'altro articolo 18. Diritto del lavoro e sfruttamento*, richiamando proprio l'art. 18 del TUI in un gioco di parole con il più celebre articolo 18 dello Statuto dei lavoratori[5]. D'altro canto – come ricostruisce Alberto Di Martino in uno dei lavori monografici dedicati al tema – il dibattito sull'estensione dell'art. 18 allo sfruttamento lavorativo era presente già nei lavori della commissione di inchiesta sui fenomeni di violenza e sfruttamento grave nei confronti dei lavoratori stranieri affidata nel 2006 all'allora vicedirettore della polizia criminale, Alessandro Pansa[6]. Nonostante le misure suggerite dalla commissione andassero nella direzione di accompagnare l'introduzione di nuove fattispecie penali a norme per l'emersione e la tutela dei lavoratori, prevalse il timore che simili misure potessero diventare uno strumento di regolarizzazione permanente per i lavoratori migranti presenti sul territorio, con l'esito che la tematica dello sfruttamento lavorativo è stata progressivamente inquadrata come fenomeno da contrastare con gli strumenti della repressione penale invece che da affrontare con quelli della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori.

La riflessione incompiuta su genere e sfruttamento non caratterizza solo il contesto nazionale. Se si scorrono gli indicatori elaborati dall'Organizzazione inter-

---

[3] Tra le eccezioni, Palumbo, *Sfruttamento lavorativo e vulnerabilità in un'ottica di genere. Le condizioni di vita e di lavoro delle lavoratrici migranti nelle serre del Ragusano,* in *L'Altro Diritto. Rivista*, Pisa, Pacini Giuridica, 2022, vol. 6, p. 188.

[4] de Martino, D'Onghia, *L'ennesimo Decreto-Legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva*, in *DIC*, 2025, n. 1, p. 1 ss. Degli stessi Autori v., in *questo volume*, D'Onghia e de Martino, Soccio, che analizzano gli esiti applicativi dello strumento.

[5] Si veda il numero monografico 2/2021 di Lavoro e diritto curato da Borelli, Calafà, D'Onghia, Laforgia, Ranieri, *L'altro articolo 18. Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, n. 2.

[6] Di Martino, *Sfruttamento del lavoro, cit.*

nazionale del lavoro (OIL) per individuare le vittime di lavoro forzato[7], la parola genere non ricorre mai, così come non ricorre tra gli indicatori di sfruttamento lavorativo elaborati dalla stessa OIL e richiamati dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (Fra) in una guida diretta agli ispettori del lavoro[8]. Il genere appare invece accostato allo sfruttamento nella direttiva 2009/52/CE sulle sanzioni nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (cosiddetta Direttiva sanzioni), che all'art. 2 definisce le "condizioni lavorative di particolare sfruttamento" come le "condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana". Si tratta di una definizione il cui destino è rimasto legato alla scarsa fortuna incontrata dalla Direttiva sanzioni[9], e che non ha trovato una completa trasposizione nell'ordinamento italiano, seppure gli indici di sfruttamento elencati dall'art. 603-*bis* c.p. ne recepiscano alcuni elementi essenziali facendo, tuttavia, venir meno ogni riferimento al genere così come alla lesione della dignità. Rispetto alla definizione ampia della direttiva, gli indici previsti dall'art. 603-*bis*, pur se a titolo non tassativo, dettagliano gli indicatori di sfruttamento rispetto al parametro della retribuzione, dell'orario di lavoro e dei tempi di riposo, della sicurezza e della salute, delle condizioni abitative e delle misure di controllo e sorveglianza[10]. Una puntualizzazione appare tuttavia necessaria: mentre gli indici di sfruttamento presenti nel 603-*bis* rispondono a esigenze proprie del diritto penale, la Direttiva sanzioni, sebbene viziata dall'obbiettivo primario del contrasto alle migrazioni irregolari, nasce dall'intenzione del legislatore europeo di coprire uno spettro di misure più ampie di contrasto al lavoro prestato in condizione di irregolarità, incluse quelle di carattere economico e amministrativo, quelle volte al recupero delle retribuzioni e quelle volte alla facilitazione delle denunce propedeutica all'emersione dell'irregolarità.

Per tornare alla prospettiva di genere sullo sfruttamento, fatta eccezione per la definizione di "condizioni lavorative di particolare sfruttamento" contenuta

---

[7] Si veda International Labour Organization, ILO *Indicators of Forced Labour*, Geneva, International Labour Office, 2012, consultabile al sito *https://www.ilo.org/publications/ilo-indicators-forced-labour-1*.

[8] Si vedano rispettivamente il documento European Labour Authority, *European Union Agency for Fundamental Rights, Detecting and Addressing Labour Exploitation. A Guide for Labour Inspectors*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2025 *https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/ela-fra-2025-guide-detecting-addressing-labour-exploitation_en.pdf*; e International Labour Organization, *Details of Indicators for Labour Exploitation*, Geneva, International Labour Office, 2009, ivi richiamato *https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_105035.pdf*.

[9] Si vedano sul tema, la posizione del sindacato europeo Etuc *Position on the Implementation of the Employers Sanctions' Directive*, del 5 ottobre 2021, *https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-implementation-employers-sanctions-directive* e il Rapporto della Commissione europea COM(2021) 592 final, del 29 settembre 2021, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0592*.

[10] Per una discussione, Palumbo, *Taking Vulnerabilities to Labour Exploitation Seriously*, *cit*.

nella Direttiva sanzioni, il quadro degli strumenti di tutela sovranazionali sembra dunque confermare un doppio binario che, attraverso la Convenzione di Istanbul del 2011 e la Convenzione ILO del 2019, pone il genere al centro, rispettivamente, del contrasto alla violenza domestica e contro le donne e del contrasto alle molestie sessuali e alle discriminazioni, mentre riserva un atteggiamento apparentemente '*gender blind*' al contrasto allo sfruttamento lavorativo. Una conferma viene anche dalla direttiva UE 2024/1385 sul contrasto alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, che richiama in più occasioni le molestie sessuali sul lavoro, ma non menziona mai lo sfruttamento lavorativo. Eppure, se come riconosce il preambolo alla Convenzione di Istanbul "la violenza contro le donne è un fenomeno strutturale", nonché "uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini", è legittimo chiedersi se la natura strutturale della violenza basata sul genere non chiami in causa la necessità di una lettura di genere degli indici attraverso i quali lo sfruttamento può manifestarsi.

La proposta di riflessione sviluppata in questo capitolo offre la cornice a una ricerca pilota condotta attraverso 30 interviste a traccia aperta, realizzate nell'ambito delle attività della Clinica del diritto dell'immigrazione e della cittadinanza dell'Università Roma Tre[11]. Alla ricerca hanno partecipato 19 donne (di cui 16 cisgender e 3 transgender) e 11 uomini cisgender, tutte persone già utenti dello sportello di assistenza a migranti e richiedenti asilo della clinica legale, circostanza della quale ha grandemente beneficiato l'approccio qualitativo delle interviste dato il preesistente rapporto di fiducia costruito nel tempo. La domanda di ricerca che ha guidato sia le interviste che la loro analisi, volta a cogliere gli elementi di 'genderizzazione' dello sfruttamento, può essere a sua volta esplicitata lungo due direttrici. Una prima direttrice, volta a indagare la connotazione di genere di forme di violenza che lavoratrici e lavoratori subiscono quando la subordinazione lavorativa si accompagna a relazioni di dipendenza personale. Una seconda direttrice, volta a indagare come la divisione sessuale del lavoro, nelle forme storiche e di costruzione sociale e culturale che assume, si rifletta sullo sfruttamento. Al fine di fornire le premesse teoriche necessarie a comprendere tali domande è necessario soffermarsi brevemente sulle caratteristiche che assume il lavoro delle donne quale lavoro di riproduzione sociale.

2. Il lavoro delle donne e la naturalizzazione della riproduzione sociale

La riflessione sullo sfruttamento in una chiave di genere mette al centro la categoria di riproduzione sociale così come elaborata, in particolare, dal femmini-

[11] Da marzo 2025 lo sportello della Clinica del diritto dell'immigrazione e della cittadinanza dell'Università di Roma Tre conduce una ricerca-azione nell'ambito del progetto "S.O.L.E.I.L – Servizi di Orientamento al Lavoro ed Empowerment Interregionale per un sistema Legale – Regione Lazio CUP: F81J22000980006 finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali", la ricerca è stata condotta nell'ambito delle attività del progetto.

smo materialista[12]. Quest'ultimo ha messo in luce come il problema marxiano del valore della forza lavoro – inteso semplicemente come il ripristino delle energie fisiche e psichiche consumate nel processo produttivo – lasci in ombra la mole enorme di lavoro e la complessità dei processi necessari a riprodurre la vita che ricadono principalmente sulle donne[13]. Come ha messo in evidenza Leopoldina Fortunati nell'arcano della riproduzione, originariamente pubblicato nel 1981[14], la distinzione tra lavoro produttivo, ovvero il lavoro che produce merci che vengono scambiate sul mercato, e lavoro riproduttivo, ovvero il lavoro che riproduce la vita e le relazioni che la sostengono, gioca un ruolo fondamentale nel capitalismo. È, infatti, in virtù di questa distinzione (fittizia) che è possibile quella finzione per cui la forza lavoro – una merce del tutto peculiare – può essere venduta sul mercato come separata e separabile dalla persona. Naturalmente, letta in una prospettiva giuridica, la considerazione della persona come una non-merce, che non può essere scambiata sul mercato o assoggettata a proprietà, è fondamentale per marcare quella sfera di intangibilità dei diritti che ne tutelano la dignità. Ciò nonostante, non si possono tacere le contraddizioni che la distinzione tra lavoro produttivo e riproduttivo riproduce all'interno della divisione sessuale del lavoro. La naturalizzazione del lavoro riproduttivo come liberamente offerto, sempre disponibile e non pagato, non ha infatti alcunché di naturale né deriva da qualche sua qualità intrinseca. Solo per fare un esempio tra i tanti, nessuno metterebbe in dubbio che la raccolta di documentazione fatta da un avvocato per conto di un cliente o da un'agenzia di disbrigo pratiche sia da annoverare come lavoro, e vada dunque retribuito come tempo di lavoro; non altrettanto si può dire del tempo impiegato per raccogliere la documentazione necessaria a iscrivere i figli a scuola, o delle ore passate in fila alla questura per rinnovare il permesso di soggiorno. Come traspare da questi esempi, ciò che è considerato o meno lavoro non ha dunque a che fare con la natura, bensì con le strutture sociali e politiche e con la loro traduzione giuridica, a partire, naturalmente, dalla famiglia.

---

[12] Il dibattito è molto ampio, tra i testi ormai classici sul tema si vedano Dalla Costa, James, *The Power of Women and the Subversion of the Community,* Bristol, Falling Wall Press, 1973*;* Federici*, Caliban and the Witch,* New York, Autonomedia, 2004. Per una introduzione agli sviluppi recenti si veda Bhattacharya, (a cura) *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression*, London, Pluto Press, 2017; per una discussione in relazione al diritto, si consenta il rimando a Rigo, *L'impatto degli studi di genere sul diritto. Riproduzione sociale, lavoro non retribuito e cura sotto la lente della pandemia da Covid-19*, in *RIFD*, 2020, n. 2, p. 319 ss.

[13] Per Marx, se il lavoratore deve ripetere il giorno successivo il processo produttivo, egli deve essere in grado di ripristinare il dispendio di energie fisiche e psichiche utilizzate e, per far ciò, deve avere a disposizione i mezzi di sussistenza necessari a conservarlo in forze e in buona salute. Da qui la celebre formula del libro primo de Il Capitale per cui: "Il tempo di lavoro necessario alla produzione della forza lavoro si risolve quindi nel tempo di lavoro necessario a produrre questi mezzi di sussistenza: ovvero, il valore della forza lavoro è il valore dei mezzi di sussistenza necessari alla conservazione del suo possessore" (Marx, *Il Capitale*, a cura di Macchioro, Maffi, Novara, Utet-De Agostini, 2013, p. 527).

[14] Il volume è stato recentemente ripubblicato con una nuova postfazione dell'autrice, Fortunati, *L'arcano della riproduzione. Casalinghe, prostitute, operai e capitale*, Verona, Ombre Corte, 2025.

Quando si guarda allo sfruttamento in una prospettiva di genere, le considerazioni ora riportate rilevano almeno per tre diversi ordini di ragioni. In primo luogo il lavoro di cura, svalutato e non retribuito quando è svolto all'interno della famiglia – e non con la moneta dell'amore e della riconoscenza[15] – finisce per essere tale anche quando è offerto sul mercato, non solo per il parametro della retribuzione, ma anche per le scarse tutele contrattuali che gli vengono riconosciute. Questo, naturalmente, vale anche per quella quota di lavoro di cura che è presente in moltissimi altri lavori, dai servizi all'insegnamento, alle professioni mediche, spesso implicitamente o esplicitamente pretesa a complemento della prestazione, e che ha portato la letteratura sul tema a parlare di una crescente 'femminilizzazione' del lavoro nel mondo contemporaneo. Un secondo ordine di ragioni, interconnesso al primo, riguarda le forme di dipendenza personali e la vulnerabilizzazione a queste correlata che, tipiche del contesto familiare, si ritrovano anche nel lavoro domestico e di cura svolto in forma retribuita o nel lavoro comunque femminilizzato. Così come la violenza domestica non è solo fisica, ma anche psicologica ed economica, anche il lavoro domestico è esposto a forme di sorveglianza, controllo, intimidazione e prevaricazione spesso difficili da scardinare perché sostenute da norme e convenzioni sociali radicate. Il terzo ordine di ragioni ha invece a che fare con il nesso ineludibile che lega sfruttamento e riproduzione sociale nei processi di accumulazione capitalistica. Comprimere i costi della riproduzione sociale consente, infatti, di mettere a sistema la riproduzione della forza lavoro a basso costo a beneficio dei processi di estrazione di profitto. In altre parole, come osserva Fraser, la tendenza all'accumulazione illimitata che caratterizza il modo di produzione capitalistico comporta una continua destabilizzazione dei processi di riproduzione sociale in una contraddizione solo apparente, poiché è in realtà del tutto interna al capitalismo[16]. Nel caso della componente migrante della forza lavoro, tale destabilizzazione risulta particolarmente feroce perché aggravata dalla condizione di incertezza legata allo *status* di permanenza sul territorio e alle difficoltà di accesso ai servizi e alla giustizia. Guardati in questa prospettiva, il lavoro in coabitazione delle lavoratrici domestiche e di cura, gli alloggi di fortuna all'interno delle serre delle lavoratrici della filiera agricola o i ghetti autocostruiti dai braccianti nelle campagne – solo per fare alcuni tra gli esempi più noti – emergono, dunque, come modi di riproduzione della forza lavoro, strettamente legati al modo di produzione e co-costitutivi dei processi di accumulazione e sfruttamento.

Tutte e tre le questioni ora delineate portano la prospettiva di genere sullo sfruttamento ben oltre la componente femminile della forza lavoro e ci parlano di fenomeni sempre più generalizzati nelle forme e nei regimi contemporanei del lavoro e dello sfruttamento sia delle lavoratrici che dei lavoratori. Il lavoro domestico e di cura continua a mantenere una funzione paradigmatica sia per radicare la riflessione sia per elaborare categorie di analisi utili a cogliere lo sfruttamento

---

[15] Fraser, *Contradictions of Capital and Care*, in *New Left Review*, 2016, n. 100, p. 99 ss.
[16] Ivi.

soprattutto laddove le condizioni di lavoro e di riproduzione della vita non sono più nettamente distinguibili.

3. Uno sguardo intersezionale all'esternalizzazione della cura

Se quello descritto è il contesto strutturale nel quale lo sfruttamento si annida, risulta del tutto riduttivo l'approccio penalistico che lo presenta come una relazione tra due soggetti identificabili come vittima e carnefice. Al contrario, lo sguardo di genere impone di tenere in debita considerazione le posizioni di ogni individuo nelle complesse geometrie di affermazione, vulnerabilità e subordinazione e di mantenere la consapevolezza dei margini di manovra e di negoziazione di ogni soggetto. Come spiega chiaramente Palumbo, può essere utile adottare "una prospettiva volta a mettere in crisi quelle dicotomie – sfruttamento versus consenso; produzione versus riproduzione; vulnerabilità *versus agency*/autonomia – prodotte e perpetuate dallo stesso discorso giuridico-politico"[17] e guardare allo sfruttamento come un continuum in cui si sviluppano rapporti di potere in cui operano i singoli e la società nel suo complesso.

Il lavoro riproduttivo, anche nella sua versione esternalizzata al di fuori del nucleo familiare, concentra in sé profonde ambiguità. Se da un lato ha permesso a un numero sempre maggiore di donne della classe media di avere tempo da impiegare nel lavoro salariato o in altre occupazioni al di fuori delle case, dall'altra si è dato nella riproduzione di stereotipi di genere che si sono innestati, trovando in parte nuova linfa, nelle architetture sociali definite dai processi di razzializzazione e strutturazione in classi. L'attuale geografia globale del lavoro di cura esternalizzato ha un impatto profondo su diversi contesti, soprattutto sui luoghi di origine delle persone che emigrano per svolgere lavoro di cura allontanandosi dai contesti familiari e diventando le persone che forniscono in via principale sostentamento alla famiglia. Anche in questo caso i processi che si innescano sono molteplici ma accomunati da un alto grado di ambivalenza tra l'apertura di spazi di libertà per le donne e la disarticolazione di ruoli tradizionali e la creazione di nuovi processi di subordinazione e di nuove forme di vulnerabilità. Il lavoro domestico salariato si colloca inoltre in quella zona liminale tra sfera pubblica – propria del lavoro salariato – e sfera privata che costituisce un intenso campo di lotta materiale e simbolico. Come abbiamo visto sopra, il lavoro domestico è stato a lungo considerato un non lavoro. Questo punto di vista si è nutrito della naturalizzazione del lavoro riproduttivo come funzione intrinseca della donna. L'allevamento dei figli, l'accudimento delle persone anziane e la cura del contesto domestico non sono quindi [stati] considerati un lavoro e in quanto tale passibile di essere definito negli orari, nelle mansioni, nel salario, come emerge chiaramente nelle interviste analizzate. In questo senso, per comprendere le particolari relazioni di sfruttamento che prendono forma nell'ambito dei rapporti lavorativi di collaborazione domestica dobbiamo guardare alla costruzione del genere femminile come incar-

[17] Palumbo, *Sfruttamento lavorativo e vulnerabilità*, *cit.*

nazione delle funzioni di cura[18] e quindi al contesto domestico come il luogo in cui avviene lo sfruttamento e in cui le donne negoziano i loro spazi di libertà e di autodeterminazione proprio a partire dalla consapevolezza di tale naturalizzazione. Spesso le datrici e i datori di lavoro nominano chi svolge lavoro domestico nelle loro case semplicemente come 'donna', esprimendo la sovrapposizione tra identità – essenzializzata – e funzione e generalmente non è riconosciuta la specificità delle mansioni e la definizione degli orari lavorativi, come se si trattasse di azioni che si inquadrano nell'ambito di una relazione affettiva e familiare. Se da un lato la naturalizzazione e la mancata retribuzione del lavoro riproduttivo hanno determinato una elevata ricattabilità delle donne sul mercato del lavoro – come scrive Federici, "i datori di lavoro sanno che siamo abituate a lavorare per niente"[19] – dall'altro la mancata ristrutturazione dei ruoli di genere nelle famiglie e il mancato ripensamento del lavoro di cura nelle nostre società ha comportato la necessità di riempire quel vuoto di lavoro riproduttivo attraverso il lavoro salariato di altre donne che hanno incarnato il ruolo della donna di casa. Come vedremo meglio nella restituzione delle interviste[20], emerge quanto nel lavoro di cura retribuito permanga di questa identità socialmente costruita e la percezione dell'attività domestica, sebbene esternalizzata dalla famiglia, come 'non lavoro'.

Per inquadrare le interviste svolte dobbiamo inoltre tenere conto che le donne intervistate hanno un *background* migratorio: vivono quindi in Italia da periodi più o meno lunghi nella condizione di 'straniera' nella quale agiscono, intersecandosi e sovrapponendosi, dinamiche di assegnazione di ruoli, significati e posizioni basate sul genere e sulla razza. Le politiche migratorie e di gestione/costruzione dei confini agiscono infatti come un fattore fondamentale non solo di inclusione e messa al lavoro specifica delle differenze ma anche e soprattutto di vulnerabilizzazione: la precarietà del diritto al soggiorno, il limitato accesso al *welfare*, la criminalizzazione della mobilità e delle reti di solidarietà delle persone con *background* migratorio sono solo alcune delle modalità attraverso cui le persone migranti sono assegnate "a regimi gerarchizzati, non solo di lavoro, ma di riproduzione della loro stessa vita".[21] La vulnerabilità è frequentemente aggravata dall'assenza di reti sociali di supporto, che limita l'accesso a informazioni, opportunità e strumenti di tutela. A ciò si può aggiungere la difficoltà nell'orientarsi all'interno del contesto socio-istituzionale e giuridico-amministrativo del Paese di arrivo, che può tradursi in una minore capacità di esercitare i propri diritti e di sottrarsi a condizioni di sfruttamento. La necessità costante di legittimare la

---

[18] Si veda, tra le altre, Guillaumin per le riflessioni circa la costruzione del genere come classe e per la naturalizzazione del processo di appropriazione del genere femminile – in quanto classe – da parte del genere maschile. Guillaumin, *Sesso, razza e pratica del potere. L'idea di natura*, Verona, Ombre Corte, 2020.

[19] Federici, *Genere e capitale*, Roma, DeriveApprodi, 2020, p. 23.

[20] Si vedano anche le riflessioni emerse nel cantiere di socioanalisi narrativa: Manzoli (a cura di), *Mi devi credere! Cantiere di socioanalisi narrativa svolto con un gruppo di badanti*, Roma, Sensibili alle foglie, 2020.

[21] Rigo, *La straniera. Migrazioni, asilo, sfruttamento in una prospettiva di genere*, Roma, Carocci, 2022, p. 81.

propria presenza, sia in relazione al titolo di soggiorno sia rispetto alle aspettative del contesto sociale, contribuisce ulteriormente a rafforzare una posizione di subordinazione. La maggiore vulnerabilità allo sfruttamento delle donne con *background* migratorio è quindi determinata dall'intreccio di fattori sociali, giuridici e culturali, ma in primo luogo dal complesso normativo costruito dalle politiche migratorie e dal loro portato coloniale[22].

Parallelamente, le donne migranti sono spesso costruite simbolicamente come portatrici di un'ʻalterità' che si esprime, tra l'altro, attraverso pratiche di cura considerate non familiari o non pienamente riconoscibili. Tale processo di alterizzazione è frequentemente accompagnato da rappresentazioni stereotipate che associano questa differenza a una presunta 'arretratezza' economica e culturale. Se da un lato operano queste dinamiche che orientano alla diffidenza, dall'altro lato gli immaginari stereotipati dei contesti di provenienza, considerati più legati a ruoli di genere 'tradizionali', contribuiscono a legittimare una divisione del lavoro fortemente gerarchizzata e segmentata, in cui le donne migranti vengono ritenute particolarmente 'adatte' allo svolgimento di attività domestiche e di cura. Si tratta di un processo di attribuzione di significato che non è neutrale, ma profondamente violento e stigmatizzante, in quanto naturalizza la loro collocazione in posizioni lavorative dequalificate e spesso caratterizzate da condizioni di sfruttamento. All'interno di questa cornice, le dinamiche sociali e relazionali producono una pressione ulteriore affinché tali lavoratrici si conformino ad aspettative sociali specifiche, performando ruoli considerati rassicuranti e socialmente accettabili. Tale pressione può contribuire a restringere ulteriormente gli spazi di *agency* individuale o a un'espansione dell'identità lavorativa ben al di fuori del tempo effettivo di lavoro, o perlomeno al tempo di lavoro retribuito. Tali dinamiche trovano un corrispettivo nella collocazione delle donne transgender con *background* migratorio nel mercato del lavoro. Anche in questo caso, infatti, operano processi di stigmatizzazione e marginalizzazione – e, in alcuni casi, la riappropriazione e risignificazione di tali processi come risorsa – che tendono a circoscrivere rigidamente le opportunità occupazionali, relegando queste soggettività quasi esclusivamente al lavoro sessuale. Tale esclusione si fonda su rappresentazioni sociali che le definiscono come intrinsecamente inadeguate ad altri ambiti lavorativi, contribuendo così a riprodurre forme sistemiche di disuguaglianza e sfruttamento.

4. **Profili di sfruttamento: una ricerca empirica**

Le riflessioni presentate in questa sezione si basano su 30 interviste a traccia aperta realizzate nell'ambito delle attività della Clinica del diritto dell'immigrazione e della cittadinanza dell'Università Roma Tre. Alla ricerca hanno partecipato 19 donne (di cui 16 cisgender e 3 transgender) e 11 uomini cisgender. Le domande sono state orientate a far emergere i fattori di vulnerabilità allo sfruttamento ed eventuali situazioni di sfruttamento lavorativo alla luce degli indici

---

[22] Borelli, *Svantaggiati e vulnerabili. Una prospettiva femminista sui soggetti del diritto del lavoro*, in *LD*, 2025, n. 4.

previsti dall'art. 603-*bis* c.p. La traccia dell'intervista è stata articolata tenendo in considerazione gli indicatori previsti dalla norma, approfonditi dopo una serie di domande più generali sulla condizione giuridica, abitativa e lavorativa e le interviste sono state lette attraverso uno sguardo attento a far emergere i fattori di vulnerabilizzazione tipicamente associati al lavoro domestico e femminile: l'isolamento, l'elemento del tempo come fattore di appropriazione della vita nel suo insieme della lavoratrice, il controllo del vestiario e della condotta nella vita privata. Si tratta di elementi che caratterizzano anche il lavoro di uomini cisgender che vivono situazioni particolarmente esposte allo sfruttamento. Sebbene l'analisi si concentri sulle interviste realizzate alle donne, si ritiene fondamentale sottolineare che questi elementi di 'genderizzazione' dello sfruttamento emergono in situazioni molteplici in cui si presentano condizioni di vulnerabilità, tra le quali riveste un ruolo importante la nazionalità del lavoratore o della lavoratrice. Attraverso le interviste sono state individuate situazioni di elevata vulnerabilità allo sfruttamento e, in alcuni casi, di vero e proprio sfruttamento lavorativo, sebbene sia spesso estremamente complessa l'emersione sia ai fini dei procedimenti penali sia per quanto riguarda l'accesso alle procedure di rilascio dei permessi di soggiorno. L'analisi delle risposte ha consentito non soltanto di individuare elementi riconducibili agli indici previsti dal 603-*bis* c.p., ma anche forme di abuso e molestie ulteriori che appaiono rilevanti ai fini della ricostruzione del contesto nel quale si insidia lo sfruttamento lavorativo.

In via prioritaria, è utile segnalare che le lavoratrici e i lavoratori intervistati non si sono rivolti allo sportello della Clinica legale per problematiche inerenti al lavoro, ma prevalentemente per questioni connesse al proprio *status* giuridico sul territorio, in particolare per il rinnovo o la conversione del permesso di soggiorno o per intraprendere percorsi di regolarizzazione. Questo dato appare metodologicamente rilevante, perché risulta utile a spiegare come l'emersione delle condizioni lavorative non sia avvenuta a partire da una domanda esplicita di tutela in materia di lavoro, ma nel contesto di una relazione di ascolto e supporto già attivata per esigenze diverse. In alcuni casi, le persone intervistate conoscevano lo sportello da tempo ed erano già state seguite dalle operatrici e operatori, quindi la loro disponibilità a rispondere si è basata su di un rapporto di fiducia già esistente. In altri casi, il rapporto di fiducia è stato favorito da un affidamento mediato dal passaparola attraverso il quale le persone hanno conosciuto lo sportello, attivo da oltre 15 anni.

Tra le donne intervistate, circa la metà è risultata titolare di un regolare contratto di lavoro. Tra queste, quattro erano impiegate nel lavoro domestico e le restanti nell'ambito di servizi, sia commerciali sia alla persona. Complessivamente, il settore domestico rappresenta l'ambito lavorativo più ricorrente tra le persone intervistate, con nove lavoratrici impiegate in attività di collaborazione domestica o assistenza familiare.

Il primo tra gli indici di sfruttamento individuati dall'art. 603-*bis* c.p. riguarda "la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla

quantità e qualità del lavoro prestato". Con riferimento al settore domestico, dalle interviste emerge che, su nove lavoratrici impiegate in attività di collaborazione domestica o assistenza familiare, solo due hanno dichiarato di percepire una retribuzione inferiore a quella prevista dalla contrattazione collettiva. Questo dato deve ovviamente fare i conti con il fatto che le retribuzioni previste dai contratti collettivi del lavoro domestico sono molto basse e – in particolare per quanto riguarda i contratti a retribuzione oraria – sicuramente inferiori a quanto le lavoratrici riescono di fatto a negoziare sul mercato. Inoltre, se da un lato il parametro della retribuzione male si adatta a cogliere le fragilità del lavoro domestico che – come è noto – è sottoposto a un regime di specialità che ne attenua fortemente le tutele[23], dall'altro, è diffusa la mancata corresponsione di ulteriori spettanze economiche connesse al rapporto di lavoro: in sei casi su nove, per esempio, le lavoratrici dichiarano il mancato versamento dei contributi previdenziali. A ciò si aggiunge il ritardo nella corresponsione dello stipendio, che in alcuni casi viene versato anche a distanza di settimane rispetto ai termini previsti dal contratto o dall'accordo con il datore di lavoro. Tale circostanza incide direttamente sulle condizioni di vita delle lavoratrici, soprattutto quando il reddito percepito è destinato anche al mantenimento dei figli rimasti nel Paese di origine.

In numerose delle interviste effettuate sono emersi profili riconducibili a vario titolo al secondo indice di sfruttamento previsto dall'art. 603-*bis* c.p., ovvero "la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie". La maggior parte delle criticità emerse riguarda il settore del lavoro domestico, nel quale gli orari di lavoro e i tempi di riposo sono sempre soggetti a rimodulazioni in relazione alle esigenze dei datori e delle datrici di lavoro, e dove molte mansioni, come quelle di semplice sorveglianza, non vengono considerate come tempo di lavoro. Dalle interviste è emerso come alle lavoratrici sia richiesta una disponibilità pressoché totale, quasi si trattasse di una figura sostituta dei diversi ruoli femminili di moglie-madre-casalinga che tipicamente prestano il proprio lavoro in maniera gratuita e continuativa. Le continue variazioni all'orario di lavoro, le richieste di svolgere mansioni non previste e ulteriori rispetto a quelle concordate sono infatti inquadrate come 'cortesie' o 'favori' accordati nell'ambito di una relazione personale, assimilabile alle relazioni familiari. Il risultato è una disponibilità lavorativa pressoché continua, nella quale i tempi di lavoro e i tempi di riposo tendono a sovrapporsi stabilmente.

Sebbene dai narrati delle interviste non siano emersi elementi direttamente riferiti al terzo indice di sfruttamento previsto dall'art. 603-*bis*, ovvero, "la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro", esso costituisce un buon esempio di come gli indicatori vadano letti in maniera tra loro correlata. La mancanza di riposo adeguato, il protrarsi dell'orario di lavoro per tempi indefiniti, sistemazioni alloggiative inadeguate, sono elementi

---

[23] Frosecchi, *Il lavoro domestico di cura*, in *DLRI*, 2025, n. 3, consultabile al sito: https://www.torrossa.com/it/resources/an/6127017. Sulla specialità del regime e sulla sua traslazione alla somministrazione v., in *questo volume*, Militello.

che si ripercuotono sulle condizioni psicofisiche di lavoratori e lavoratrici e dunque sulla loro sicurezza. Soprattutto per quanto riguarda il lavoro di sostegno alle persone anziane o malate, è comune che nelle case manchino i presidi sanitari e la strumentazione adeguata, ad esempio, a sollevare persone non autosufficienti o per la somministrazione di determinate terapie, compiti che gravano sulle lavoratrici domestiche e che hanno un impatto sulla loro salute. La casa, come già indicato, è inoltre un luogo che mette al riparo da sguardi esterni, ed è dunque proprio in casa che le lavoratrici possono essere esposte ad atteggiamenti molesti, verbali, fisici o addirittura di natura sessuale, lesivi della loro dignità. Sebbene questo possa configurare un rischio specifico del lavoro domestico, il contratto collettivo si limita a un generico impegno per promuovere iniziative in conformità alla Convenzione ILO del 2019 riferendosi, peraltro, al maschile sia alle potenziali vittime che ai potenziali autori delle molestie.

L'importanza di una prospettiva di genere emerge in maniera preponderante in riferimento all'ultimo indice di sfruttamento previsto dall'art. 603-*bis*, ovvero "la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti." Ancora una volta, è soprattutto nell'ambito del lavoro domestico che, dalle interviste, emerge il racconto di forme di controllo da parte dei datori e delle datrici di lavoro che eccedono il piano del controllo sulle mansioni svolte così come previsto dai contratti collettivi, e si estendono fino a investire la sfera personale della lavoratrice. Tali dinamiche si riscontrano soprattutto nel lavoro in convivenza dove la 'fiducia', evocata come necessaria per giustificare l'inserimento di una lavoratrice all'interno dello spazio domestico, si trasforma facilmente in un veicolo per esercitare forme di sorveglianza improprie. La scelta di 'far entrare' una lavoratrice nella propria casa è infatti spesso accompagnata dalla pretesa, più o meno esplicita, di esercitare un controllo sui suoi comportamenti, sulle sue abitudini e sulla cerchia di amicizie che frequenta e, in ultima istanza, sulla sua soggettività. Parallelamente, le lavoratrici sono indotte a conformarsi a un modello normativo di 'affidabilità' che richiama l'ideale della donna di casa: discreta, morigerata, poco esigente e incline ad accettare condizioni lavorative anche svantaggiose. Quando la relazione di lavoro è percepita come positiva dalla lavoratrice, essa può evolvere verso forme di maggiore coinvolgimento nella sfera familiare del datore di lavoro. Tale coinvolgimento si manifesta, ad esempio, nella partecipazione a momenti di socialità e ritualità familiare, come festività o ricorrenze. Tuttavia, questa apparente inclusione comporta una progressiva erosione dei confini tra tempo lavorativo e tempo di vita, rendendo sempre più difficile distinguere tra momenti di lavoro e momenti di riposo. Ne deriva una dilatazione implicita della disponibilità richiesta alla lavoratrice, che finisce per essere costantemente inserita in una dimensione lavorativa diffusa e pervasiva. In tale contesto, la lavoratrice non è più percepita come titolare di uno spazio personale distinto, ma come una presenza costantemente disponibile e interamente controllabile. A essere oggetto di controllo non sono soltanto le mansioni svolte, ma anche aspetti della vita privata, come gli acquisti effettuati con il proprio stipendio, il cibo consumato o persino la biancheria intima indossata. Per rendere possibile questa continua sorveglianza, gli spazi privati vengono spesso

annullati o ridotti: spesso i datori e le datrici di lavoro non consegnano le chiavi delle camere da letto dove sono alloggiate le lavoratrici o si limitano a fornire un posto letto in ambienti condivisi della casa, come la lavanderia o il salotto. Alcune delle lavoratrici intervistate si sono accorte che datori e datrici di lavoro hanno frugato nei loro cassetti e negli armadi, mentre in altre occasioni sistemi di sorveglianza sono stati installati nell'abitazione senza che la lavoratrice ne fosse stata informata. La commistione tra spazi di lavoro e vita privata, nei narrati di alcune interviste, si rinviene anche in riferimento alle relazioni affettive di coppia che in alcune circostanze sono vissute anche come una forma di integrazione reddituale complementare, poiché rappresentano una fonte di sostegno stabile e sicura a fronte di condizioni lavorative precarie.

L'estrema precarietà definita dalle questioni sopra descritte relative al rispetto del contratto, dei tempi di pagamento, degli orari di lavoro e di riposo e in generale la precarietà degli impieghi, emerge anche nei narrati di alcune donne, che hanno utilizzato la strategia di affiancare ad altri lavori il lavoro sessuale, che, esercitato continuativamente o meno, ha rappresentato o continua a rappresentare una componente significativa del percorso lavorativo poiché percepito come un'attività che offre più sicurezza e stabilità.

5. **Prime conclusioni e spunti di ricerca**

Seppure la ricerca qui presentata si riferisca ai risultati preliminari di uno studio pilota ancora in fase di perfezionamento, una lettura di genere degli indici di sfruttamento lavorativo appare a nostro parere essenziale sia per cogliere le condizioni di vulnerabilità che caratterizzano settori a prevalente presenza di manodopera femminile, sia per riflettere su alcune traiettorie più generalizzate che le forme di sfruttamento assumono nel lavoro contemporaneo. Come accennato in premessa, l'analisi delle situazioni di sfruttamento e di vulnerabilità allo sfruttamento che abbiamo portato avanti prende le mosse dall'idea che, più della relazione tra due o più soggetti, sia il contesto a determinare l'esposizione di determinati soggetti alla violenza e allo sfruttamento. In questa direzione si muove la riflessione di Alexis Pauline Gumbs[24] che, attraverso il racconto della vita dei mammiferi marini, che prosperano in un elemento in cui non possono respirare, parla delle strategie di sopravvivenza, negoziazione, apertura di spazi di vita e di felicità sperimentate dalle donne Nere nel contesto patriarcale e razzista in cui viviamo. In questa analisi abbiamo quindi mantenuto uno sguardo attento sull'ambiente, inteso come ecosistema, in cui si sviluppano le relazioni di potere e poi di sfruttamento, ritenendo il contesto un elemento fondamentale della relazione. Oltre la relazione di sfruttamento, intesa come patologica, tra due o più persone, è infatti il contesto – l'acqua in cui nuotiamo – che costruisce, legittima, riproduce i rapporti di forza che rendono possibile quella dinamica patologica, che spesso è a sua volta necessaria alla riproduzione del contesto e di quei rapporti.

---

[24] Gumbs, Undrowned. *Lezioni di femminismo nero dai mammiferi marini*, Otranto, AnimaMundi Edizioni, 2023.

Nell'ambito della ricerca svolta, oltre ai profili analizzati alla luce dell'art. 603-*bis* c.p., emergono una serie di fattori di contesto, che hanno un impatto preciso sulla vulnerabilità allo sfruttamento. Tra questi, ad esempio, la struttura urbana delle città e la loro rete di trasporti pubblici, inefficiente e pianificata sulla base di esigenze che non sono quelle delle lavoratrici domestiche e in generale delle donne, dei soggetti femminilizzati e di chi svolge un lavoro di cura. Lungi dall'essere un elemento meramente logistico, questo fattore contribuisce a restringere il perimetro delle opportunità lavorative accessibili e si traduce in un vincolo strutturale che riduce il margine di scelta e rafforza la permanenza in rapporti di lavoro invasivi o particolarmente onerosi. Un altro elemento di estrema rilevanza è costituito dalla precarietà abitativa a cui sono esposte molte donne migranti. L'accesso al mercato degli affitti risulta spesso problematico: ai costi elevati si aggiungono forme di discriminazione ed esclusione, talvolta implicite, talvolta esplicite, che colpiscono le lavoratrici migranti in ragione della loro origine. In tale contesto, il lavoro in convivenza cessa di configurarsi esclusivamente come una scelta professionale ma costituisce anche una soluzione abitativa. Ne deriva una stretta interdipendenza tra dimensione lavorativa e abitativa che accresce la condizione di vulnerabilità: la perdita dell'impiego comporta non solo l'interruzione del reddito, ma anche il rischio immediato di perdere l'alloggio. Se considerati congiuntamente, questi elementi delineano una condizione di precarietà stratificata, nella quale lo *status* giuridico incerto, la dipendenza abitativa dal datore di lavoro e l'isolamento sociale concorrono a ridefinire il punto di vista della lavoratrice rispetto alla propria esperienza. A ciò si aggiunge la pressione sociale a conformarsi a specifiche aspettative di genere che, in particolare nel lavoro domestico e di cura, inducono a riprodurre il modello della lavoratrice disponibile, remissiva e parsimoniosa, poco incline a rivendicare diritti o a esprimere richieste. In tali condizioni, la capacità di riconoscere una situazione come lesiva dei propri diritti – e dunque riconducibile agli indici di sfruttamento previsti dall'ordinamento – risulta fortemente attenuata: quando la gestione della quotidianità assorbe tutte le risorse disponibili, la categoria stessa di 'diritto violato' fatica a emergere come tale. Da questa difficoltà di percezione derivano processi di normalizzazione delle condizioni di sfruttamento. Le situazioni vissute vengono frequentemente descritte come prassi diffusa all'interno del settore lavorativo o della comunità di riferimento, perdendo così il carattere di eccezionalità che ne renderebbe più immediata la denunciabilità. In questo senso, lo sfruttamento tende a configurarsi non come una deviazione rispetto alla regola, ma come lo sfondo ordinario dell'esperienza lavorativa, con conseguenze dirette sull'effettività degli strumenti di tutela.

Tale normalizzazione incide infatti sull'attivazione dei rimedi previsti dall'ordinamento. Il diritto del lavoro e il diritto penale, pur con una serie di limiti[25], continuano a offrire strumenti di tutela – in termini di retribuzione, con-

[25] Come nota infatti Marco Paggi, anche situazioni penalmente rilevanti e potenzialmente sanzionabili raramente vengono denunciate, anche per via di ostacoli praticamente insormontabili relativi alla prova dello sfruttamento in contesti di lavoro 'grigio' e all'impossibilità di attuare un

tribuzione e protezione contro i licenziamenti illegittimi – ma la loro effettiva utilizzazione presuppone non solo l'accesso materiale alla giustizia, bensì anche la consapevolezza dell'esistenza di diritti esigibili. Le interviste mostrano come questa consapevolezza sia distribuita in modo diseguale: per chi si trova in una condizione di irregolarità, di dipendenza o di scarsa integrazione nel contesto socio-istituzionale, la conoscenza degli strumenti di tutela risulta spesso assente o frammentaria. In questa prospettiva, il tema dell'accesso alla giustizia deve essere letto in relazione alla funzione stessa degli indici di sfruttamento: essi non operano soltanto come criteri di qualificazione giuridica della fattispecie, ma presuppongono la possibilità che la violazione venga percepita, nominata e, infine, portata all'attenzione delle istituzioni. Quando tale passaggio non si realizza, il diritto resta sul piano potenziale, senza riuscire a incidere sulle condizioni concrete di vita e di lavoro.

In questa prospettiva, appare dunque centrale continuare a interrogare il contesto non soltanto come sfondo, ma come dispositivo attivo di produzione e riproduzione dello sfruttamento. Le dinamiche di invisibilizzazione che lo attraversano – radicate nelle disuguaglianze di genere, nello *status* migratorio, nell'organizzazione materiale della vita quotidiana e nelle aspettative sociali – contribuiscono infatti a ostacolare sia il riconoscimento delle violazioni, sia la loro traducibilità in domanda di tutela. Ne deriva uno scarto significativo tra il piano normativo e quello esperienziale: pur in presenza di un impianto giuridico volto a contrastare lo sfruttamento, le condizioni concrete in cui le lavoratrici si trovano ad agire limitano la possibilità che tali strumenti vengano effettivamente attivati.

In tal senso, l'emersione dello sfruttamento e l'accesso alla giustizia vanno compresi come processi socialmente situati, che richiedono condizioni materiali, relazionali e simboliche specifiche per potersi realizzare. Una lettura attenta al contesto consente quindi di mettere in luce come lo sfruttamento si costruisca e persista attraverso quei meccanismi che ne impediscono la visibilità e la nominazione. È in questa direzione che ulteriori sviluppi della ricerca potranno contribuire ad approfondire il nesso tra vulnerabilità, invisibilità e (in)effettività della tutela, restituendo complessità a fenomeni che difficilmente possono essere colti esclusivamente sul piano normativo.

---

controllo esterno stante il divieto di ispezioni nelle abitazioni private. Si veda Paggi, *Lo sfruttamento nel lavoro domestico e di cura: dall'invisibilità sociale all'invisibilità giuridica,* in *Donne straniere, diritti umani, questioni di genere,* Padova, Cleup, 2023.

Il lavoro domestico di cura retribuito e non retribuito: vulnerabilità dei prestatori e frammentazione delle tutele

William Chiaromonte

Sommario: 1. *Care worker* e *caregiver*: le due dimensioni del lavoro domestico di cura. – 2. Il lavoro di cura retribuito. Alcune evidenze del progetto CARE4CARE. – 3. Il caso delle assistenti familiari. I dati di contesto. – 3.1. L'irregolarità del lavoro delle assistenti familiari: cause, conseguenze e possibili rimedi. – 3.1.1. I principali profili di criticità della procedura di assunzione del lavoratore straniero. – 3.2. Lo sfruttamento del lavoro delle assistenti familiari. – 4. Il lavoro di cura non retribuito. La tutela dei *caregiver* e il contrasto alle discriminazioni per associazione fondate sulla disabilità. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Care worker e caregiver*: le due dimensioni del lavoro domestico di cura

Il lavoro di cura, tradizionalmente relegato ai margini del dibattito scientifico, è recentemente tornato alla ribalta quantomeno di quello politico sulla spinta di una serie di prese di posizione dell'Unione europea[1]. Questo contributo intende proporre – senza alcuna pretesa di esaustività – alcune riflessioni sul lavoro domestico di cura, nella sua doppia dimensione di lavoro retribuito, inteso come attività di cura prestata in cambio di una remunerazione, e lavoro non retribuito, inteso invece come attività di cura svolta senza compenso economico, prevalentemente in ambito familiare o informale[2]. Nonostante tale differenziazione, *care worker* e *caregiver* sono accomunati dalla circostanza di svolgere attività sostanzialmente omogenee sotto il profilo funzionale, di essere soggetti spesso vulnerabili e di beneficiare, sia pure per ragioni diverse, di un apparato di tutele non sempre adeguato.

---

[1] Fra i recenti segnali di attenzione dedicati al lavoro di cura si pensi, senza pretesa di esaustività: alla Comunicazione della Commissione europea del 20 novembre 2017, contenente il Piano d'azione dell'UE 2017-2019, che include il settore del lavoro di cura tra quelli "chiave per il futuro della società e dell'economia europea"; alla Strategia europea per l'assistenza (*European Care Strategy*), approvata il 7 settembre 2022, con la quale la Commissione ha tracciato le linee di intervento per potenziare alcune politiche sociali dell'Unione che riguardano l'assistenza delle persone, mettendo in evidenza il collegamento esistente fra la qualità dei servizi di cura e la qualità delle condizioni di lavoro; alla Raccomandazione del Consiglio dell'8 dicembre 2022 relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili; alla *La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights* del 16 aprile 2024, che riserva un accento particolare al settore dell'assistenza, ribadendo l'esigenza di migliorare le condizioni di lavoro degli operatori e delle operatrici del settore, anche dal punto di vista della formazione professionale, rilanciando il ruolo strategico del dialogo sociale e della contrattazione collettiva. Sullo sviluppo della nozione di *care sector* nell'ordinamento dell'Unione europea cfr. Mazzetti, *Tra unità e frammentazione: approcci giuridici e di dialogo sociale al* care sector, in *DLRI,* 2025, p. 189 ss.

[2] Sulla distinzione fra *paid care work* e *unpaid care work* cfr. OIL, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Geneva, 2018.

L'indagine – poggiando sulla consapevolezza dei legami molto stretti che sussistono fra lavoro di cura retribuito e non[3] – sarà condotta in un primo momento dedicando attenzione al lavoro domestico di cura retribuito[4], esaminando la condizione dei *care worker* che prestano la loro attività lavorativa nel settore della cura a beneficio di persone non autosufficienti, in ambito familiare e alle dipendenze di un datore di lavoro domestico, con particolare riferimento a due dimensioni che appaiono particolarmente significative nell'esperienza italiana, vale a dire l'irregolarità e lo sfruttamento (§§ 2-3).

Si passerà, quindi, ad analizzare la condizione dei *caregiver*, vale a dire di coloro che rendono in maniera gratuita e informale un lavoro di cura all'assistito in qualità di familiari o volontari, esaminando in particolar modo la tutela a essi offerta dalla normativa antidiscriminatoria che, per il tramite del fattore della disabilità, ha visto estendersi il proprio ambito applicativo anche in relazione a coloro che si prendono cura della persona non autosufficiente (§ 4).

2. Il lavoro di cura retribuito. Alcune evidenze del progetto CARE4CARE

Per avviare la riflessione sul lavoro di cura retribuito è utile muovere da alcune delle evidenze emerse dalle ricerche condotte nell'ambito del progetto CARE4CARE – *We Care for Those Who Care*, finanziato dalla Commissione europea per il triennio 2023-2025 nell'ambito dell'*Horizon Europe Research and Innovation Programme* (GA n. 101094603)[5].

Il progetto – coordinato da un gruppo di giuslavoristi dell'Università di Firenze – ha indagato, in una prospettiva comparata e multidisciplinare, le condizioni di lavoro degli operatori di cura e la loro percezione dell'ambiente lavorativo in sei Stati membri dell'Unione europea (Francia, Germania, Italia, Polonia, Spagna e Svezia) al fine di sviluppare strumenti adeguati a migliorare la qualità del lavoro e contrastare le discriminazioni nel settore. Il progetto ha studiato i rischi e le condizioni di vulnerabilità degli operatori di cura allo scopo di sensibilizzare e aumentare la consapevolezza dei loro diritti fra gli operatori stessi e i loro sindacati e sostenere l'elaborazione di proposte legislative e politiche a livello nazionale ed europeo[6].

---

[3] Borelli, voce *Lavoro domestico e di cura*, in Del Punta, Romei, Scarpelli (a cura di), *Contratto di lavoro*, VI, I tematici, *ED*, 2023, p. 883. Merita, difatti, precisare che la distinzione tra lavoro di cura retribuito e non retribuito, pur essendo analiticamente utile, non va intesa come opposizione rigida, ma come un *continuum* fra le due fattispecie, considerata l'esistenza di forme ibride e di situazioni intermedie.

[4] Sulla difficile qualificazione giuridica del lavoro di cura cfr. Casano (a cura di), *Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali*, Bergamo, Adapt University Press, 2022, p. 4 ss. Si veda pure Signorini, *I lavori essenziali di cura. Nozione, qualificazioni e destinatari*, Torino, Giappichelli, 2025.

[5] https://www.care4care.net. Per una introduzione alle finalità e alle attività svolte nell'ambito del progetto cfr. Vallauri, *Lavoro di cura, cura del lavoro. Ragioni e obiettivi del progetto* CARE4CARE – We Care for Those Who Care, in *DLRI*, 2025, p. 167 ss.

[6] I principali risultati del progetto sono confluiti nei volumi Chiaromonte, Vallauri (a cura di), CARE4CARE - *We Care for Those Who Care. Vol. I. Care Work and Working Conditions: National Legal Frameworks and Comparative Insights*, Firenze, Firenze University Press, 2025; Chiaromonte, Vallauri (a cura di), CARE4CARE - *We Care for Those Who Care. Vol. II.*

Il *target* del progetto è stato costituito dagli operatori di cura con professionalità che richiedono al massimo un diploma di laurea triennale (infermieri, OSS, OSA, assistenti familiari) impiegati nel settore pubblico e privato, sia nell'economia formale che in quella informale, e che prestano assistenza a persone in stato di bisogno nei sei paesi coinvolti.

Il settore, come è noto, soffre di evidenti carenze di personale e poggia quasi interamente sulle spalle di donne e migranti (spesso di donne migranti, il che pone con urgenza anche il tema della tutela contro le discriminazioni multiple e/o intersezionali[7]) che lavorano in cambio di retribuzioni basse, scarse tutele e un basso livello di sicurezza.

Tale percezione è stata confermata dalle ricerche condotte, che hanno evidenziato alcuni dei principali ambiti di criticità che accomunano i paesi esaminati: la povertà delle condizioni di lavoro, dal punto di vista delle remunerazioni, della salubrità e sicurezza, della stabilità e dell'effettività dei diritti riconosciuti, la carenza di personale e la scarsa attrattività del settore.

Quest'ultimo aspetto, particolarmente rilevante, ha rappresentato il presupposto da cui ha preso le mosse l'intera ricerca: si tratta della tendenza alla svalutazione del lavoro di cura, che prende forma nella scarsa considerazione sociale ed economica di un lavoro che, nell'immaginario collettivo, viene sovente dato per scontato e, per questo, è confinato all'interno di un modello di *welfare* familistico[8].

La riflessione sul valore della cura e, in particolare, del lavoro di cura, in termini economici e di riconoscimento sociale, si intreccia inevitabilmente con il

---

Discriminations in the Care Sector: National Legal Frameworks and Comparative Insights, Firenze, Firenze University Press, 2025; Chiaromonte, Vallauri (a cura di), CARE4CARE - *We Care for Those Who Care. Vol. III. Building Dignified Care Work in Europe: Critical Reflections, Policy Proposals and Practical Tools*, Firenze, Firenze University Press, 2026.

[7] Mentre le discriminazioni multiple si verificano quando una persona è discriminata sulla base di più fattori, e le discriminazioni avvengono una alla volta e in situazioni diverse, riguardando i fattori discriminatori condotte separate, risolvibili con un approccio monocategoriale (si pensi alla discriminazione subìta da una donna disabile in ragione del genere nell'accesso al lavoro e in ragione della disabilità a causa delle barriere architettoniche che ne limitano l'accesso a un edificio), le discriminazioni intersezionali si verificano quando vi è un'interazione fra discriminazioni basate su due o più fattori che non risultano più scindibili e l'impatto combinato di più fattori dà luogo a una nuova forma di discriminazione qualitativamente diversa. In quest'ultimo caso, non vi sarebbe discriminazione se i fattori fossero presi in considerazione separatamente, e resterebbero privi di tutela i soggetti la cui situazione discriminatoria è causata dall'intersezione fra tali caratteristiche (si pensi alla discriminazione subìta da una donna migrante che indossa il velo e che affronta svantaggi legati al genere, all'etnia e alla religione che assieme danno luogo a una forma più specifica e radicata di emarginazione). Le discriminazioni intersezionali sono state positivizzate per la prima volta nell'ordinamento dell'Unione europea dall'art. 3, par. 2, lett. e), della Direttiva 2023/970/CE volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, a mente del quale: "Ai fini della presente direttiva, la discriminazione comprende (...) la discriminazione intersezionale, ossia la discriminazione fondata su una combinazione di discriminazioni fondate sul sesso e su qualunque altro motivo di cui alla Direttiva 2000/43/CE o alla Direttiva 2000/78/CE".

[8] Insiste condivisibilmente su questo aspetto Vallauri, *Lavoro di cura, cura del lavoro*, *cit*.

tema del lavoro delle donne dal momento che, come è stato correttamente posto in luce, il modello di divisione sociale del lavoro che caratterizza la nostra società continua a riservare il lavoro di cura – nelle due dimensioni che qui si intendono approfondire, e quindi sia quello gratuito, sia quello remunerato – alle donne, cristallizzando in tal modo la divisione fra produzione e riproduzione sulla base del genere, da cui derivano, fra le altre cose, la configurazione del lavoro riproduttivo come ostacolo alla realizzazione professionale femminile, il noto fenomeno del c.d. tetto di cristallo e i dati che testimoniano la frequente uscita delle donne dal mercato del lavoro come conseguenza della maternità[9].

Questa tendenza, unita alla progressiva e sempre più significativa contrazione dell'offerta pubblica di servizi, ha determinato l'esternalizzazione e la mercificazione della cura, che ha finito per essere appaltata a donne migranti. In questo modo, il modello di cura familiare è stato gradualmente sostituito – attraverso il ricorso alle *global care chains* – da uno basato sul "migrante nella famiglia"[10].

Lo scarso riconoscimento giuridico ed economico e la marginalizzazione del lavoro di cura non caratterizzano, come si accennava, il solo lavoro di cura informale, ma permangono anche quando queste attività entrano nel mercato e ne diventano protagoniste – e ciò a prescindere dal fatto che siano offerte e remunerate dallo Stato o da soggetti privati – in ragione della crescita del numero di persone bisognose di cura e assistenza conseguente al progressivo invecchiamento demografico, che ha determinato un sensibile incremento della domanda di servizi di cura e assistenza.

Con particolare riguardo alle condizioni di lavoro degli operatori sanitari, le criticità rilevate nello studio riguardano principalmente: livelli salariali tendenzialmente bassi; rischi psico-sociali (in particolare sovraccarico di lavoro, violenze e molestie psicologiche e fisiche), da cui derivano *stress* e *burnout*; rischi per la salute fisica, che non di rado sfociano in infortuni e malattie professionali; forme di segregazione orizzontale e verticale, da cui discendono forme di discriminazione diretta e indiretta; instabilità delle posizioni lavorative per il frequente ricorso a contratti non *standard* (contratti di lavoro temporaneo, a tempo parziale, lavoro su piattaforma); scarso riconoscimento delle competenze e conseguente scarso investimento in termini di qualificazione professionale, con rilevanti ricadute sulla possibilità di sviluppare percorsi di carriera.

La situazione, come si vedrà, è ancor più complessa nel caso delle 'assistenti familiari': è questa la locuzione che, anche sulla scorta del CCNL *leader* di settore[11], si è scelto di utilizzare in queste pagine, evitando il ricorso al termine d'uso comune 'badanti', "un sostantivo che reca implicito un giudizio svalutativo tanto di chi presta cura (chi 'bada'), quanto di chi la riceve (chi è 'badato')"[12]. La locu-

---

[9] *Ibidem*, p. 170 ss.

[10] Così Borelli, *Lavoro domestico e di cura*, *cit.*, p. 886.

[11] CCNL sulla disciplina del lavoro domestico sottoscritto l'8 settembre 2020 tra FIDALDO (Federazione italiana datori di lavoro domestico), DOMINA (associazione nazionale datori di lavoro domestico), FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILTUCS e FEDERCOLF, art. 1.

[12] Sciurba, *La cura servile, la cura che serve*, Pisa, Pacini giuridica, 2015, p. 79. Nello stesso senso de Martino, *Chi bada alle badanti? La specialità del lavoro domestico alla prova del Covid-19*,

zione sarà declinata al femminile in ragione del fatto che, come si accennava, e come mostrano i dati sui quali si tornerà nel prossimo paragrafo, la maggioranza degli impiegati nel settore sono donne, spesso migranti.

Il lavoro svolto dalle assistenti familiari presso il domicilio privato dell'assistito è oggetto di una regolazione speciale in ragione del fatto che il datore di lavoro (la famiglia) presenta delle caratteristiche peculiari. Le condizioni di lavoro, in questo caso, sono particolarmente precarie, i salari ancor più bassi e i rischi legati alla salute psico-fisica molto alti: si registrano, difatti, con frequenza fatica fisica e mentale, molestie, mancato rispetto dei limiti all'orario di lavoro e confusione frequente fra tempo di lavoro e tempo libero e di riposo.

È proprio al lavoro prestato dalle assistenti familiari che è ora opportuno dedicare attenzione, analizzandone due dimensioni peculiari che, nell'esperienza italiana, appaiono particolarmente significative: si tratta, difatti, di un comparto fortemente caratterizzato dall'irregolarità, da un lato, all'interno del quale, dall'altro, si annidano sovente forme di sfruttamento – legale e illegale – della manodopera[13].

3. **Il caso delle assistenti familiari. I dati di contesto**

In questa sede si prenderanno in considerazione non tanto le prestazioni di lavoro rese dalle assistenti familiari in esecuzione di un regolare contratto di lavoro subordinato (sulle quali si è in prevalenza concentrato il già citato progetto di ricerca), quanto piuttosto quelle rese irregolarmente, nella consapevolezza che quest'ultima ipotesi è quella che, come si vedrà, più di frequente dà luogo anche a fenomeni di sfruttamento della manodopera[14].

---

in *DLRI*, 2021, p. 57, il quale ricorda che Ambrosini, *Immigrazione irregolare e* welfare *invisibile*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 96 fa presente che in passato il termine era riferito a coloro che si occupavano di sorvegliare il bestiame.

[13] Il *Policy paper* elaborato nell'ambito del progetto CARE4CARE (*https://www.care4care.net/wp-content/uploads/2025/04/Care4Care-Policy-Paper.pdf*) sottolinea, difatti, che "*Undeclared work, including "bogus" self-employment, is present in care work in many countries within the EU, especially in live-in-care, with risks not only of exploitation and substandard working conditions, but also of unfair competition against institutions that offer regular employment*" (p. 4). In relazione alla situazione italiana cfr., Chiaromonte, Frosecchi, Mazzetti, Renzi, Vallauri, *Italian Report on Care Workers' Job Quality and Inclusive Working Conditions*, in Chiaromonte, Vallauri (a cura di), CARE4CARE - *We Care for Those Who Care. Vol. I. Care Work and Working Conditions: National Legal Frameworks and Comparative Insights*, *cit.*, p. 263 ss.; Chiaromonte, Frosecchi, Mazzetti, Renzi, Vallauri, *Italian Care Workers' Discrimination Map Report*, in Chiaromonte, Vallauri (a cura di), CARE4CARE - *We Care for Those Who Care. Vol. II. Discriminations in the Care Sector: National Legal Frameworks and Comparative Insights*, *cit.*, p. 237 ss. Per una lettura comparata cfr. Rönnmar, *Comparative Report on Care Workers' Job Quality and Inclusive Working Conditions*, in Chiaromonte, Vallauri (a cura di), CARE4CARE - *We Care for Those Who Care. Vol. I. Care Work and Working Conditions: National Legal Frameworks and Comparative Insights*, *cit.*, p. 23 ss.; Camas Roda *et alii*, *Comparative Care Workers' Discrimination Map Report*, in Chiaromonte, Vallauri (a cura di), CARE4CARE - *We Care for Those Who Care. Vol. II. Discriminations in the Care Sector: National Legal Frameworks and Comparative Insights*, *cit.*, p. 15 ss.

[14] Le considerazioni svolte nei parr. 3-5 di questo scritto riprendono quelle pubblicate in Chiaromonte, «*Ed io, avrò cura di te*». *Il lavoro delle assistenti familiari fra irregolarità e sfruttamen-*

La disciplina speciale di fonte legale e contrattual-collettiva applicabile alle assistenti familiari resterà inevitabilmente sullo sfondo di questa disamina[15].

Come è noto, alle scarne prescrizioni contenute negli artt. 2240-2246 c.c., dedicate al lavoro domestico, si affiancano le disposizioni della l. 2 aprile 1958, n. 339, applicabili però ai soli "rapporti di lavoro concernenti gli addetti ai servizi domestici che prestano la loro opera, continuativa e prevalente, di *almeno quattro ore giornaliere presso lo stesso datore di lavoro*" (corsivo mio), e le ulteriori normative che regolano il lavoro subordinato senza escludere, come non di rado accade, il lavoro domestico dal relativo ambito di applicazione – si pensi, quale esempio paradigmatico della tecnica legislativa "sottrattiva"[16], "solitamente giustificata dalla considerazione che non sarebbe 'tollerabile' per una famiglia media l'estensione meccanica degli obblighi imposti ai datori di lavoro 'professionali'"[17], all'esclusione dai regimi limitativi dei licenziamenti individuali (art. 4, co. 1, l. 11 maggio 1990, n. 108) – oltre alla disciplina di matrice contrattual-collettiva contenuta nei molti accordi di settore[18].

Oggetto di approfondimento saranno, quindi, le sole situazioni in cui la disciplina applicabile alle assistenti familiari viene violata, attraverso un *continuum* che, muovendo dal lavoro parzialmente irregolare (il c.d. lavoro grigio), passa attraverso quello sommerso (il lavoro c.d. nero) e arriva sino alle più gravi ipotesi di lavoro sfruttato.

Come si avrà modo di vedere, la diffusione del lavoro sommerso nel settore domestico produce importanti ripercussioni anzitutto per i lavoratori, principalmente in termini di scarse tutele e garanzie, ma anche per i datori di lavoro e per il sistema economico nel suo complesso, producendo maggiore instabilità e mancato gettito fiscale e contributivo[19].

Pur concentrandosi questo scritto sulla sola condizione di vulnerabilità delle assistenti familiari, meriterebbe un'autonoma riflessione anche l'analoga situazione di vulnerabilità nella quale spesso versano le famiglie datrici di lavoro, che

---

to, in *DLRI*, 2025, p. 353 ss.

[15] Su tale disciplina, e più in generale sulla specialità del lavoro domestico, si rinvia, da ultimo, a Mazzetti, *op. cit.*; ma si vedano pure Basenghi, *Il lavoro domestico*, Milano, Giuffrè, 2000; Gottardi, *Il lavoro domestico*, in Rescigno (diretto da), *Trattato di diritto privato*, XV, I, Torino, Utet, 2004, p. 945 ss.; Borelli, *Lavoro domestico e di cura*, *cit.*, spec. p. 887 ss. In *questo volume* v. Militello, sulla somministrazione di lavoro domestico e sui limiti della specialità.

[16] Così Basenghi, *Il lavoro domestico*, *cit.*, p. 211. La mancata applicazione di una parte delle tutele che sono, invece, previste per gli altri lavoratori, peraltro, dà luogo a molteplici profili di violazione della Convenzione OIL 16 giugno 2011, n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori del settore domestico: cfr. Borelli, Who cares*? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Napoli, Jovene, 2020, p. 181 ss.

[17] de Martino, *Chi bada alle badanti?*, *cit.*, p. 57.

[18] Sulla proliferazione della contrattazione collettiva, con particolare riferimento al settore della sanità pubblica e privata, e sugli effetti distorsivi che ne conseguono, a iniziare dal *dumping* contrattuale, cfr. Renzi, *La contrattazione collettiva nella sanità pubblica e privata. Prospettive e tecniche di tutela dei lavoratori della cura*, in *DLRI,* 2025. Si veda pure, più in generale, Borelli, Who cares*?*, *cit.*, p. 174 ss.

[19] Osservatorio Domina sul lavoro domestico, *6° rapporto annuale sul lavoro domestico. Analisi, statistiche, trend nazionali e locali*, 2024, p. 80.

– anche in considerazione del particolare legame che viene a crearsi con il lavoratore, cui è affidata la cura di persone particolarmente fragili – vedono affievolirsi la tradizionale condizione di preminenza che, nell'ambito della subordinazione, caratterizza il datore di lavoro.

Prima di avviare il discorso sull'irregolarità e sullo sfruttamento del lavoro prestato dalle assistenti familiari pare opportuno offrire uno sguardo ai più recenti dati sul lavoro domestico in Italia.

Nel 2024 i lavoratori domestici contribuenti all'INPS erano 817.403, in flessione per il terzo anno consecutivo dopo i consistenti incrementi registrati nel biennio 2020-2021, dovuti da un lato alla regolarizzazione di rapporti di lavoro finalizzata all'ottenimento dell'autocertificazione necessaria per potersi recare al lavoro durante il periodo di *lockdown*, e dall'altro all'ennesima procedura di sanatoria di lavoratori stranieri disposta dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (sulla quale si tornerà *infra*, § 3.1.1)[20]. Nonostante tale flessione (che lascia intravedere, più che un calo della domanda da parte delle famiglie, un possibile intensificarsi dei fenomeni di irregolarità), e a conferma della rilevanza anche prospettica del settore, si stima che in Italia il lavoro di cura – all'interno del quale il lavoro domestico gioca un ruolo essenziale – potrebbe creare circa 1,4 milioni di nuovi posti di lavoro entro il 2030[21].

Il numero complessivo dei lavoratori domestici si suddivide pressoché equamente fra assistenti familiari (50,5%) e addetti alla cura della casa (49,5%)[22]; è interessante sottolineare che per la prima volta nel 2024 si è registrata una prevalenza, seppur lieve, della prima categoria di lavoratori sulla seconda.

Come si accennava, il genere femminile e lo *status* migratorio sono due elementi caratterizzanti la forza lavoro che opera nel settore.

La composizione per genere evidenzia una netta preponderanza di donne, pari all'88,9% dei lavoratori del comparto[23]. La composizione per nazionalità mostra una forte prevalenza di lavoratori stranieri, pari al 68,6% del totale, la gran parte dei quali proviene dall'Europa dell'Est (34,8%)[24]. A tale proposito, vale la pena rammentare che il lavoro domestico ha tradizionalmente rappresentato una delle principali 'occupazioni in ingresso' nel mercato del lavoro per le donne immigrate neoarrivate in Italia, e ciò ha contribuito a rendere socialmente ed

---

[20] Inps, *Osservatorio statistico – Osservatorio lavoratori domestici. Statistiche in breve*, 2025, p. 1.

[21] Oil, *Prospettive occupazionali e qualità del lavoro di assistenza e cura in Italia*, Roma, 2018, p. 4. Con particolare riferimento alle assistenti familiari, si stima che in Italia il fabbisogno di manodopera nel comparto dei servizi alla persona per il triennio 2026-2028 ammonterà rispettivamente a 938.600 (2026), 949.100 (2027) e 957.600 persone (2028). Cfr. Centro studi e ricerche Idos, *Stima del fabbisogno aggiuntivo di manodopera nel comparto domestico in Italia per il triennio 2026-2028*, Roma, 2025. Sulla capacità di spesa delle famiglie e della persona assistita v., in *questo volume*, Avio.

[22] Inps, *op. cit.*, p. 6.

[23] *Ibidem*, p. 2.

[24] *Ibidem*, p. 3. Seguono i lavoratori con cittadinanza italiana (31,4%, percentuale che comprende, ovviamente, anche coloro che hanno acquisito successivamente la cittadinanza italiana), quelli provenienti dal Sud America (8,5%) e quelli che sono arrivati dall'Asia orientale (5,8%).

economicamente più sostenibili i flussi migratori diretti verso il nostro Paese[25]. D'altro canto, il lavoro domestico tende a costituire una 'trappola' per le lavoratrici straniere, specie dopo che il modello migratorio di tipo 'pendolare', o di breve periodo, è stato sostituito da forme di insediamento più stabili: una volta reperita un'occupazione nel settore, molto difficilmente esse riescono a svincolarsi da questa forma di segregazione occupazionale e a reperire un'alternativa in un diverso comparto e con mansioni più qualificate[26], e ciò anche in considerazione del basso indice di *turnover* che caratterizza il settore[27].

In relazione al dato anagrafico, i lavoratori domestici sono tendenzialmente più avanti con l'età rispetto a quelli operanti in altri settori: si tratta, difatti, di lavoratori con età pari o superiore a 60 anni nel 23,9% dei casi e di età compresa fra i 55 e i 59 anni nel 18,1% dei casi; solo l'1,5% dei dipendenti del settore ha un'età inferiore ai 25 anni. Con particolare riferimento alle assistenti familiari, nel 2023 l'età media si attestava a 52,1 anni, e il 64,9% del totale delle lavoratrici aveva almeno 50 anni[28]. Oltre a trattarsi, dunque, di lavoratrici in età spesso avanzata, i dati mostrano anche un progressivo innalzamento dell'età lavorativa, con conseguenze rilevanti in termini di uscita imminente dal mercato del lavoro a fronte di un ricambio che resta limitato e non sufficiente a colmare il bisogno delle famiglie, il che rappresenta una delle maggiori criticità con le quali queste ultime sono chiamate a confrontarsi[29].

Per quanto riguarda le ore lavorate, quasi il 45% delle assistenti familiari lavora più di 40 ore settimanali, con una forte concentrazione sul limite massimo di 54 ore previsto dalla contrattazione collettiva[30] (qui pesa, ovviamente, il tema

---

[25] Lutz, *Migration and Domestic Work: A European Perspective on a Global Theme*, London, Routledge, 2016.

[26] Conferma tale constatazione la disciplina degli ingressi di lavoratori stranieri "fuori quota" introdotta dall'art. 2, co. 2, d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, conv. con mod. in l. 9 dicembre 2024, n. 187. La disposizione, in aggiunta ai 9.500 posti riservati ai lavoratori stranieri del settore dell'assistenza familiare e sociosanitaria per ogni anno del triennio 2023-2025 (art. 6, co. 4, lett. c), d.p.c.m. 27 agosto 2023), ha difatti riservato per il 2025 una quota aggiuntiva di 10.000 ingressi a beneficio di "lavoratori da impiegare nel settore dell'assistenza familiare o sociosanitaria a favore di persone con disabilità (…) o a favore di persone grandi anziane", qualora la domanda di assunzione sia presentata tramite le agenzie per il lavoro e le associazioni datoriali firmatarie del vigente CCNL del settore domestico. Ebbene, in tali ipotesi il rilascio dell'autorizzazione al lavoro, nei primi dodici mesi, è limitato al solo settore dell'assistenza familiare o sociosanitaria a favore di persone anziane o con disabilità, non essendo consentito il passaggio ad altri settori produttivi. La previsione che impone di restare vincolati alla qualifica in forza della quale è stato consentito, inizialmente, l'ingresso in Italia ripropone, a ben vedere, una criticità segnalata da tempo per tutti i casi particolari di ingressi 'fuori quota': D'Onghia, de Martino, *L'ennesimo decreto legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva*, in *DIC*, 2025, I, p. 16.

[27] Noviello, Parente, *Settore domestico e lavori di cura fra carenze del sistema di* welfare *e lacune normative*, in *Economia e Lavoro*, 2024, p. 65.

[28] Osservatorio Domina sul lavoro domestico, *op. cit*., p. 60.

[29] Fondazione studi dei Consulenti del lavoro, *L'occupazione nel settore delle collaborazioni domestiche: caratteristiche, evoluzione e tendenze*, 2023, p. 11.

[30] CCNL, 8 settembre 2020 FIDALDO, DOMINA, FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILTUCS e FEDERCOLF, art. 14.

della convivenza con l'assistito, che però i dati esaminati non evidenziano); appena il 6,3% lavora meno di 10 ore settimanali[31].

Un ulteriore dato sul quale vale la pena soffermarsi, strettamente connesso a quello relativo alle ore lavorate, riguarda le retribuzioni. Si tratta, infatti, non solo di un settore caratterizzato da retribuzioni basse – il 23,4% delle assistenti familiari percepisce una retribuzione media annua che oscilla tra 6.000 e 10.000 euro, il 36% guadagna più di 10.000 euro, solo il 20,8% più di 13.000 euro, e ciò nonostante il fatto che esse siano sovente impiegate a tempo pieno, registrandosi inoltre una elevata discontinuità nel rapporto di lavoro, connesso anche alla permanenza in vita degli assistiti[32] – ma anche di uno dei pochi comparti in cui le lavoratrici percepiscono in media una retribuzione più alta rispetto a quella dei colleghi uomini.

La quota di lavoratori che percepiscono più di 12.000 euro annui, ad esempio, è più alta per le donne (21,5%) che per gli uomini (19,3%), mentre nella fascia di reddito più bassa si concentrano più uomini (27,7%) che donne (24,3%). Ciò dipende essenzialmente dalla circostanza che nel lavoro domestico le donne ricoprono ruoli più duraturi e con maggiori responsabilità, come la cura di soggetti anziani e/o non autosufficienti, mentre gli uomini si concentrano maggiormente in mansioni con orario ridotto come pulizie o giardinaggio[33].

Collegato al tema delle (basse) retribuzioni è quello della spesa che le famiglie possono destinare all'assistenza. Se si considera che la maggior parte dei datori di lavoro domestico hanno almeno 60 anni (70%), e che il 37% supera gli 80 anni, è facile intuire da un lato che la principale fonte di reddito di questi datori di lavoro è rappresentata dai trattamenti pensionistici, e dall'altro che sono pochi gli anziani che, anche a causa dell'aumento dei costi, con la sola pensione riescono a far fronte adeguatamente ai loro bisogni. Il margine di risparmio dei pensionati da destinare all'assistenza è molto ridotto: la maggior parte di essi può permettersi un aiuto pari a 5 ore settimanali (55%), mentre è decisamente più bassa la percentuale di coloro che possono permettersi un'assistenza pari a 40 o 54 ore (rispettivamente, 7,7% e 6,69%)[34].

Le diseguali capacità economiche di chi si rivolge sul mercato, peraltro, "finiscono per cristallizzare diseguaglianze strutturali di partenza, contribuendo al contempo a peggiorare le condizioni dei lavoratori della cura"[35]. Le basse retribuzioni, da un lato, e la limitata possibilità di spesa delle famiglie, dall'altro, contribuiscono a collocare il lavoro di cura, e l'assistenza domestica in particolare, anche laddove sia regolare, fra i settori lavorativi più poveri[36].

Fin qui si sono riportate le cifre relative ai rapporti di lavoro regolari. Tuttavia, il lavoro domestico rappresenta, come è noto, il comparto che, rispetto alla media

---

[31] Osservatorio Domina sul lavoro domestico, *op. cit.*, p. 63.

[32] Fondazione studi dei Consulenti del lavoro, *op. cit.*, p. 15.

[33] Osservatorio Domina sul lavoro domestico, *op. cit.*, p. 92.

[34] *Ibidem*, p. 99.

[35] Militello, *I più poveri tra i poveri. Tra vulnerabilità crescenti e povertà invisibili*, in Caruso (a cura di), *Il lavoro povero* «sans phrase». *Oltre la fattispecie*, Bologna, il Mulino, 2024, p. 360.

[36] *Ibidem*, p. 357.

di tutte le attività economiche, registra la maggiore densità di occupazione irregolare – all'interno del quale, dunque, fra datore di lavoro e lavoratore si instaurano rapporti di lavoro retribuiti, pur non venendo rispettata, in tutto o in parte, la normativa legale di matrice giuslavoristica[37] – il che significa che i dati dei quali si è detto finiscono inevitabilmente per sottostimare il fenomeno.

Nel 2022, a fronte di un tasso di irregolarità medio del 9,7%, nel lavoro domestico il sommerso ha raggiunto il 47,1%[38]. Posto che complessivamente, tra lavoratori e datori di lavoro, il settore conta 1,7 milioni di persone censite dall'INPS, applicando il tasso di irregolarità si giunge alla conclusione che il numero di persone coinvolte irregolarmente nel settore supera i 3,3 milioni. In altre parole, in Italia un rapporto di lavoro domestico su due è, in tutto o in parte, irregolare; e questo nonostante che, come si ricordava, nel settore si possa comunque godere dei benefici normativi derivanti dalle ampie deroghe all'applicazione dello statuto protettivo del lavoratore subordinato garantite dalla legislazione vigente[39].

È evidente, quindi, che non è possibile avvicinare il lavoro domestico, e in particolare quello prestato dalle assistenti familiari, senza muovere da una sommaria ricognizione delle cause, delle conseguenze e dei possibili rimedi alla sua diffusa irregolarità (che spesso rappresenta il terreno fertile per il radicarsi di forme di sfruttamento), che a loro volta affondano le loro radici nel modo in cui il *welfare state* italiano ha approcciato e continua ad approcciare la cura delle persone non autosufficienti.

3.1. L'irregolarità del lavoro delle assistenti familiari: cause, conseguenze e possibili rimedi

Come si accennava in apertura, il modello familistico di *welfare* che per molti anni ha caratterizzato il nostro Paese ha consentito allo Stato di disinteressarsi in buona parte della cura delle persone non autosufficienti, traslando tale onere sulle famiglie (*rectius*, sul lavoro gratuito delle donne)[40].

La crisi di tale modello – causata, fra l'altro, dal crescente bisogno di sostegno nel lavoro di cura da parte delle famiglie, a sua volta determinato dal progressivo invecchiamento demografico della popolazione e dai mutamenti nella struttura sociale del Paese, con l'aumento della partecipazione femminile nel mercato del lavoro e la modifica degli assetti organizzativi familiari[41] – e la progressiva riduzione della spesa pubblica per i servizi di *welfare*, con conseguente impulso alla

---

[37] Il concetto di 'irregolarità', che in questo caso si riferisce al contratto di lavoro, può riguardare, come si vedrà nel prosieguo, anche il titolo di soggiorno del lavoratore; motivo per il quale nel settore del lavoro domestico l'irregolarità assume una doppia valenza.

[38] Osservatorio Domina sul lavoro domestico, *op. cit.*, p. 77.

[39] de Martino, *Chi bada alle badanti?*, *cit.*, p. 59.

[40] Saraceno, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, il Mulino, 2003. Per una panoramica sull'evoluzione del *welfare state* nazionale cfr., fra i molti, Giorgi, Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2021.

[41] Noviello, Parente, *Settore domestico e lavori di cura fra carenze del sistema di* welfare *e lacune normative*, *cit.*, p. 63. Si veda pure Borelli, Who cares?, *cit.*, p. 24 ss.

privatizzazione dei servizi di cura, hanno portato all'emersione di quello che è stato definito *do-it-yourself welfare*[42].

L'aumento nella domanda di servizi assistenziali ha sollecitato una riforma dei servizi di *long-term care* in tutti i Paesi dell'Unione, anche sulla scia di quanto recentemente previsto dalla già citata *European Care Strategy*. In Italia tale processo, sospinto dalla pandemia e sostenuto dal PNRR, che dedica uno spazio notevole alla cura di anziani e disabili, è stato avviato, ma la tanto attesa riforma in materia di non-autosufficienza per il momento ha solo mosso i primi passi[43]. In tale contesto, sono ancora essenzialmente le famiglie a doversi far carico dei bisogni di cura, in parte sostenendone direttamente il peso e in parte acquistando sul mercato i servizi destinati a fronteggiarli[44].

Qualora si decida di percorrere la seconda strada, è chiaro che le sole soluzioni finanziariamente sostenibili sono quelle che consentono di procacciarsi tali servizi, grazie anche ai (limitati) trasferimenti monetari messi a disposizione dallo Stato (cfr. *infra*), a un costo che consenta di far quadrare i bilanci familiari. Affinché ciò sia possibile, il costo del lavoro di cura deve rimanere inferiore a quanto le persone riescono a guadagnare nel mercato investendo il tempo liberato dagli oneri di accudimento.

La graduale fuoriuscita del lavoro di cura dalla sua 'naturale' collocazione all'interno della famiglia, in altre parole, ha reso indispensabile esternalizzare un servizio che, sull'erroneo presupposto che non necessiti di particolari competenze[45], e dovendo essere reso a costi competitivi per le ragioni che si sono ricordate, viene affidato sempre più di frequente a soggetti vulnerabili sul mercato[46].

---

[42] Da ultimo, Borelli, *Lavoro domestico e di cura*, *cit.*, p. 885. Si veda pure Sarti, *«Badante»: una nuova professione? Luci e ombre di una trasformazione in atto*, in Maioni, Zucca (a cura di), *Viaggio nel lavoro di cura. Chi sono, cosa fanno e come vivono le badanti che lavorano nelle famiglie italiane*, Roma, Futura, 2016, p. 201 ss.

[43] Il riferimento è alla legge delega 23 marzo 2023, n. 33 (sulla quale cfr. Gori, *La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti*, in *Politiche sociali*, 2023, p. 511 ss.) e al d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29. Per una lettura giuslavoristica dei due provvedimenti si veda Gualandi, *Analisi giuslavoristica della riforma in materia di politiche in favore delle persone anziane non autosufficienti*, in Alessi, Chiaromonte, Esposito, Filì, Gambacciani, Tiraboschi (a cura di), *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro: la prospettiva giuridica*, Bergamo, Adapt University Press, 2025, p. 211 ss.

[44] "Il fatto che le famiglie, all'interno di un mercato del lavoro 'sano', non potrebbero mai permettersi un'assistenza domiciliare regolata dai criteri del contratto collettivo per il lavoro domestico (…) costituisce (…) una riprova di come il mercato in sé non possa rappresentare una soluzione al 'problema' della cura": Sciurba, *La cura servile, la cura che serve*, *cit.*, p. 95.

[45] È diffuso il convincimento che il lavoro di cura non richieda una preparazione specifica e che il principale canale di apprendimento consista nell'esperienza diretta. Si tratta, come è facile intuire, di una lettura eccessivamente semplicistica del fenomeno, che trascura l'importanza degli investimenti in materia di formazione e professionalizzazione.

[46] Pavlou, *Migrant Domestic Workers in Europe: Law and the Construction of Vulnerability*, Oxford-New York, 2021, sulla quale si veda Papa, *Note a margine di V. Pavlou, Migrant Domestic Workers in Europe: Law and the Construction of Vulnerability, Hart Publishing, 2021*, in *DLRI*, 2023, p. 501 ss.

La necessità di contenere – in maniera legale, soprattutto attraverso l'impiego della già ricordata tecnica legislativa 'sottrattiva', e illegale, grazie al massiccio ricorso al lavoro irregolare – il costo del lavoro di cura che questo assetto ha imposto, oltre ad aver contribuito a svalutarne ulteriormente il valore[47], ha dunque favorito il ricorso al lavoro retribuito delle assistenti familiari, spesso straniere.

Per tutte queste ragioni, le assistenti familiari rappresentano non solo una risposta essenziale al bisogno di far fronte alla non autosufficienza, ma anche – grazie alla compressione dei loro diritti funzionale a garantire la tenuta sociale del Paese, per questo tollerata dall'intero apparato pubblico[48] – lo strumento più conveniente dal punto di vista economico per supplire alle carenze del *welfare* statale[49], soprattutto quando le prestazioni di lavoro sono rese irregolarmente.

Queste rapide battute fotografano solo alcune delle ragioni che hanno generato la vasta diffusione del lavoro irregolare nell'ambito del lavoro domestico alla quale si è più volte fatto cenno. Oltre alle carenze del *welfare state*, all'inerzia politico-istituzionale verso le politiche di gestione della non autosufficienza e al "disinteresse del c.d. 'stato apparato' per la regolarità del lavoro del settore"[50], i fattori che favoriscono la persistenza di rapporti di lavoro irregolari sono, ovviamente, anche altri. Uno studio di Maurizio Ambrosini ne ha individuato alcuni che risultano ancora fortemente attuali[51].

Anzitutto, le assistenti familiari rendono la loro prestazione in un luogo di lavoro difficile da controllare, alle soglie del quale si arresta persino l'Ispettorato del lavoro, le cui attività ispettive – attivate, di regola, su segnalazione delle lavoratrici, che stentano a denunciare i fatti di cui sono vittime soprattutto quando si tratta di migranti irregolari, essendo tuttora vigente nel nostro ordinamento il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (art. 10-*bis*, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, d'ora in avanti TU immigrazione) – sono quasi impossibili da compiersi senza travalicare il limite dell'inviolabilità del domicilio privato[52]; il che sostanzialmente esonera il datore di lavoro domestico dai possibili controlli pubblici e dalle relative sanzioni[53].

---

[47] Vallauri, *Lavoro di cura, cura del lavoro*, *cit*.

[48] de Martino, *Chi bada alle badanti?*, *cit*., pp. 60-61.

[49] Si tratta della "risposta più economica e più diffusa di cura domiciliare" secondo Borelli, *Lavoro domestico e di cura*, *cit*., p. 903.

[50] de Martino, *Chi bada alle badanti?*, *cit*., p. 61.

[51] Ambrosini, *Immigrazione irregolare e* welfare *invisibile*, *cit*., p. 48.

[52] L'art. 8, d.p.r. 19 maggio 1955, n. 520 dispone, difatti, che "Gli ispettori del lavoro (...) hanno facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti; non di meno essi *dovranno astenersi dal visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente od indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempre che non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge*" (corsivo mio). Borelli, *Lavoro domestico e di cura*, *cit*., p. 894 sottolinea il contrasto fra la disposizione e l'art. 17, co. 3 della Convenzione OIL n. 189 che, in tema di misure ispettive, impone agli Stati di "prevedere le condizioni in presenza delle quali può essere autorizzato l'accesso al domicilio familiare, tenendo debito conto del rispetto della vita privata".

[53] Il lavoro domestico irregolare è stato escluso dalla l. 4 novembre 2010, n. 183 dall'applicazione della c.d. maxisanzione di cui all'art. 36-*bis*, co. 7, l. 4 agosto 2006, n. 248. de Martino,

In secondo luogo, nel lavoro di cura operano, come si ricordava in apertura, datori di lavoro poco strutturati e scarsamente formalizzati. Il datore di lavoro domestico, infatti, normalmente non è un imprenditore che ha come obiettivo il perseguimento di un profitto, bensì una persona fisica il cui scopo è soddisfare un bisogno di accudimento impellente e talvolta improvviso (il che, peraltro, non gli consente neppure di rispettare le lungaggini dettate dalla farraginosa procedura di assunzione del lavoratore straniero: cfr. *infra*, § 3.1.1.). Egli, peraltro – come pure, del resto, chi lavora – sovente non conosce la normativa vigente, e quindi non è pienamente consapevole degli obblighi che la legge gli impone né degli adempimenti burocratici da compiere[54].

In terzo luogo, si registra spesso un interesse del consumatore finale ad abbattere i costi del servizio acquistato, considerato che, come si è visto, le risorse economiche disponibili raramente consentono di assumere un'assistente familiare *full-time* riconoscendo il trattamento economico e normativo derivante dall'applicazione della disciplina di fonte legale e contrattual-collettiva.

Quello della sostenibilità economica della spesa per il lavoro di cura appare un problema particolarmente rilevante per le famiglie italiane, in particolare per quelle che necessitano del supporto di un'assistente familiare per curare i propri congiunti, che proprio per questa ragione sono spesso spinte a ricorrere al lavoro sommerso. La questione non è certamente risolta dai trasferimenti monetari che sostanziano le politiche sociali per la non autosufficienza e che si concretano essenzialmente – oltre che nelle misure sperimentali recentemente introdotte, di cui si dirà *infra* – nell'indennità di accompagnamento (l. 11 febbraio 1980, n. 18). Si tratta di una prestazione assistenziale destinata alle persone totalmente invalide che, fra le varie criticità, pur assorbendo circa il 45% della spesa complessiva per la cura dei non autosufficienti[55], è del tutto insufficiente a coprire il costo di assunzione di un'assistente familiare a tempo pieno (nel 2026 l'ammontare dell'indennità è pari a 552,57 euro mensili), non è selettiva in relazione al reddito e alla struttura familiare delle persone in condizione di bisogno, non è graduata in base alla gravità del bisogno né è condizionata nel suo utilizzo, non essendo previste forme di verifica circa l'impiego delle risorse trasferite.

Infine, vi è spesso una convergenza di interessi fra datore di lavoro e lavoratore nel mantenere il lavoro nell'alveo dell'informalità, soprattutto qualora si tratti:

Chi bada alle badanti?, *cit*., p. 62 ss. rileva che la debolezza punitiva "non si ferma al piano sostanziale, ma coinvolge anche quello della tutela processuale che, nei fatti, per le lavoratrici irregolari è affievolita. Il riconoscimento giudiziale della subordinazione, infatti, si scontra con due problemi sostanziali: la corretta individuazione del legittimato passivo, cioè del datore di lavoro, e la difficoltà di provare l'esistenza del rapporto e la sua natura subordinata".

[54] Osservatorio Domina sul lavoro domestico, *op. cit*., pp. 79-80.

[55] Audino, Mazzaferro, Morciano, *Non autosufficienza: il nodo dell'indennità di accompagnamento*, in *lavoce.info*, 21 febbraio 2024, i quali ricordano che nel 2023, secondo le stime dell'Inps, il numero complessivo delle indennità di accompagnamento è stato pari a 2,2 milioni di prestazioni, con una spesa di 13,3 miliardi di euro: "è del tutto evidente che senza un intervento su questa prestazione qualsiasi auspicio riformatore ne uscirebbe frustrato".

- di lavoratori immigrati sprovvisti di un regolare permesso di soggiorno, che per tale motivo non possono che prestare la loro attività lavorativa in maniera irregolare (anche perché in Italia non esiste un istituto giuridico a carattere ordinario che consenta allo straniero irregolarmente presente sul territorio, con in corso un rapporto di lavoro irregolare, di sanare la propria presenza sul territorio e ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, diversamente da quel che accade, ad esempio, in Francia o in Spagna[56]);
- di lavoratori che hanno progetti migratori di breve o media durata, che per tali ragioni potrebbero non avere interesse alla regolarità contributiva, dovendo spesso saldare il peso del debito migratorio contratto e/o mantenere con le proprie rimesse la famiglia rimasta nel Paese di origine;
- di lavoratori il cui Paese di origine non ha siglato con l'Italia un accordo bilaterale in materia di sicurezza sociale che consenta loro di totalizzare i contributi versati nelle gestioni dei due Stati qualora il periodo trascorso in uno solo non soddisfi i requisiti di anzianità contributiva necessari per accedere alla prestazione pensionistica[57].

Questi *push factors* dell'irregolarità, a distanza di più di dieci anni da quando sono stati messi in luce da Ambrosini, appaiono sostanzialmente immutati. Una ricerca della Fondazione studi dei Consulenti del lavoro del 2023, ad esempio, conferma che le ragioni di un livello così ampio di diffusione dell'irregolarità attengono principalmente alla natura stessa del lavoro svolto, alle caratteristiche del datore di lavoro e del luogo di esecuzione delle prestazioni, nonché alla tipologia di lavoratori interessati, in larga parte di origine straniera[58].

Passando agli strumenti per contrastare la diffusione del lavoro irregolare[59], fra gli altri vale la pena ricordare che sul piano istituzionale, nell'ambito del PNRR, è stato adottato il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2022-2025. Il Piano si propone di contrastare trasversalmente il fenomeno in tutti i settori

---

[56] Chiaromonte, voce *Immigrazione e contratto di lavoro*, in Del Punta, Romei, Scarpelli (a cura di), *Contratto di lavoro*, VI, I tematici, *ED*, Milano, 2023, p. 712. In chiave comparata cfr. Locchi, *I meccanismi di regolarizzazione permanente in Europa: una prospettiva comparativa*, in *DIC*, 2021, II, p. 128 ss. Sull'opportunità di introdurre soluzioni come quelle citate, oltre che di semplificare le procedure per consentire ai migranti un più agevole ingresso nel mercato del lavoro, si veda anche il già citato *Policy paper* elaborato nell'ambito del progetto di ricerca CARE4CARE, 21.

[57] Chiaromonte, Ferrara, *Previdenza*, in Panzera, Rauti (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 533. Fungono, inoltre, da deterrente all'instaurazione di un rapporto di lavoro regolare anche le due eccezioni, normativamente previste, al principio di parità di trattamento in materia previdenziale, e che consistono rispettivamente nello speciale regime previdenziale disposto per i lavoratori stranieri stagionali (art. 25, co. 2, TU immigrazione) e nel mancato rimborso dei contributi versati dal lavoratore straniero in caso di rimpatrio (art. 22, co. 13, TU immigrazione): Chiaromonte, Guariso, *Discriminazioni e* welfare, in Barbera, Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 377 ss.

[58] Fondazione studi dei Consulenti del lavoro, *op. cit.*, p. 7.

[59] In chiave comparata cfr. Tomei, *Decent Work for Domestic Workers: Reflections on Recent Approaches to Tackle Informality*, in *Canadian Journal of Women and the Law*, 2011, XXIII, p. 1 ss.

economici interessati, anche se una particolare attenzione è dedicata ai comparti particolarmente esposti, fra i quali figura anche il lavoro domestico. La razionalizzazione dell'impianto sanzionatorio, per evitare che il ricorso al sommerso risulti conveniente per i datori di lavoro, e allo stesso tempo il rafforzamento dei servizi (anche pubblici) di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro figurano fra le misure previste.

Tale strumento, tuttavia, non interviene se non marginalmente sulle principali cause del fenomeno che si sono descritte, e questo elemento potrebbe essere letto come un ulteriore segnale della diffusa tolleranza verso l'illegalità che caratterizza il lavoro domestico[60]. La già citata indagine svolta nel 2023 dalla Fondazione studi dei Consulenti del lavoro, ad esempio, individua alcune misure ulteriori che potrebbero spingere le famiglie a regolarizzare i rapporti di lavoro domestico, quali la deducibilità totale delle spese sostenute per le assistenti familiari, oppure uno sgravio contributivo totale per chi assume, e solo in misura ridotta la semplificazione delle procedure amministrative per l'assunzione delle assistenti familiari e l'assegno al nucleo familiare destinato a sostenere spese per l'assistenza[61].

L'insostenibilità per le famiglie del peso economico del lavoro di cura, in particolare, giustificherebbe un intervento finalizzato a rendere più conveniente il ricorso al lavoro regolare attraverso una riduzione (se non addirittura un azzeramento) del differenziale di costo fra lavoro regolare e irregolare, che potrebbe passare per un incremento degli sgravi fiscali e contributivi per le famiglie datrici di lavoro[62] (il che, tuttavia, priverebbe lo Stato di una parte delle risorse impiegabili per lo sviluppo di servizi pubblici di cura alla persona[63]).

In questa direzione si è mosso il legislatore prevedendo, per il periodo dal 1° aprile 2024 al 31 dicembre 2025, e per i datori di lavoro domestici ultraottantenni, titolari dell'indennità di accompagnamento e con ISEE non superiore a 6.000 euro, un esonero dal versamento del 100% dei contributi previdenziali e assicurativi a carico dei datori di lavoro, beneficio applicabile fino a un limite massimo di 3.000 euro annui (art. 29, co. 15, d.l. 2 marzo 2024, n. 19, conv. con mod. dalla l. 29 aprile 2024, n. 56).

Più di recente, è stata istituita (in via sperimentale dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2026, nel limite massimo di spesa di 250 milioni di euro per il 2025 e di 250 milioni di euro per il 2026) una prestazione universale comprendente anche l'assegno di assistenza, consistente in un *bonus* pari a 850 euro mensili, utilizzabile per "remunerare il costo del lavoro di cura e assistenza, svolto da lavoratori domestici con mansioni di assistenza alla persona titolari di rapporto di lavoro conforme ai contratti collettivi nazionali di settore (…) o l'acquisto di servizi destinati al lavoro di cura e assistenza e forniti da imprese qualificate nel settore

---

[60] Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *LD*, 2021, p. 294. Di Borelli v. altresì, in *questo volume*, il contributo sulle ispezioni nella somministrazione di lavoro domestico.

[61] Fondazione studi dei Consulenti del lavoro, *op. cit.*, p. 48-50.

[62] Noviello, Parente, *Settore domestico e lavori di cura fra carenze del sistema di* welfare *e lacune normative*, *cit.*, p. 69.

[63] Borelli, *Lavoro domestico e di cura*, *cit.*, p. 888.

dell'assistenza sociale non residenziale" (art. 36, d.lgs. n. 29/2024). Destinatari della prestazione sono gli ultraottantenni con ISEE non superiore a 6.000 euro titolari di indennità di accompagnamento e con un livello di bisogno assistenziale gravissimo[64].

Si tratta, tuttavia, di misure che solo in parte vanno nella direzione auspicata, essendo fortemente limitate da un lato dal loro carattere sperimentale, e dall'altro dalla contenuta dotazione finanziaria messa in campo.

3.1.1. **I principali profili di criticità della procedura di assunzione del lavoratore straniero**

Vi sono, poi, una serie di ulteriori fattori normativi che agevolano la diffusione dell'irregolarità e sui quali sarebbe indispensabile un intervento correttivo da parte del legislatore. Si è già detto che il settore del lavoro domestico ha subìto, nel corso dei decenni, un trattamento di sfavore rispetto agli altri comparti, *gap* che neppure la ratifica della Convenzione OIL n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori del settore ha contribuito a colmare[65].

Per ragioni di spazio, in questa sede ci si limiterà ad accennare ai soli profili di criticità della procedura, particolarmente complessa e macchinosa, di assunzione del lavoratore straniero delineata dal TU immigrazione, che è stata identificata quale tecnica legale per contenere il costo del lavoro di cura[66]. Si tratta di un sistema che, fra l'altro, si fonda su un doppio irrealistico presupposto, che mostra tutti i suoi limiti proprio in relazione al lavoro domestico di cura: che il datore di lavoro possa preventivare le sue esigenze di assunzione con largo anticipo (considerati i lunghi tempi di espletamento della procedura), e che possa essere interessato ad assumere un lavoratore che non conosce (nel caso della chiamata numerica).

La carenza di meccanismi legali d'ingresso effettivamente accessibili ha finito per rendere pressoché impossibile l'ingresso regolare per lavoro e per alimentare – in combinato disposto con l'inefficace programmazione dei flussi in ingresso, che tuttora si concreta in un numero insufficiente di quote disponibili per i lavoratori nel settore del lavoro domestico e di cura[67] – l'elusione delle norme concepite per far incontrare domanda e offerta di lavoro e la ricerca di canali d'ingresso alternativi, incrementando in tal modo gli ingressi irregolari e il giro d'affari delle organizzazioni criminali e, di conseguenza, alimentando il mercato del lavoro sommerso.

Senza pretesa di esaustività, fra i principali profili di criticità si possono annoverare:

---

[64] Il successivo art. 37 elenca le ulteriori agevolazioni fiscali e contributive previste dalla normativa vigente e che sono "dirette a favorire il livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni di lavoro, cura e assistenza in favore delle persone anziane non autosufficienti".

[65] Borelli, Who cares*?*, *cit.*, spec. p. 181 ss.

[66] Borelli, *Lavoro domestico e di cura*, *cit.*, p. 887.

[67] E questo nonostante la previsione di quote a essi specificamente destinate: cfr., *retro*, nota 26.

- il prevalente meccanismo della chiamata nominativa del lavoratore ancora residente all'estero;
- l'impossibilità di fare ingresso in Italia per ricerca di lavoro;
- il principio della preferenza per le assunzioni di lavoratori già presenti sul territorio nazionale;
- l'introduzione del contratto di soggiorno per lavoro subordinato.

Tali elementi, sui quali in questa sede è impossibile soffermarsi[68], determinano un disincentivo normativo all'assunzione di lavoratori stranieri e, quindi, alla stipulazione con essi di un regolare contratto di lavoro[69]. Si tratta, come è stato correttamente posto in luce, di un "modello che si potrebbe definire quasi impossibile di accesso legittimo al mercato del lavoro", che "tende a favorire, piuttosto che scongiurare, l''irregolarità', con una clamorosa eterogenesi dei fini"[70].

Essendo sinora mancati gli interventi legislativi necessari a correggere tali criticità, l'unica soluzione adottata nel corso degli anni per porre rimedio a un assetto normativo che scoraggia le assunzioni regolari dei migranti è rappresentata dal periodico ricorso alle procedure di sanatoria che, nei fatti, dietro la maschera della regolazione di nuovi ingressi, sono servite principalmente a regolarizzare la situazione di quanti già si trovavano irregolarmente in Italia[71].

Non è un caso se, delle otto sanatorie adottate dal 1986 ad oggi, il provvedimento del 2009 è stato destinato esclusivamente all'emersione dei lavoratori occupati in attività di assistenza e sostegno alle famiglie[72], mentre le misure del 2002[73], del 2012[74] e del 2020[75] hanno individuato come destinatari privilegiati proprio i lavoratori domestici. Con particolare riferimento al provvedimento del 2020, l'85% delle quasi 208.000 domande presentate ha riguardato i rapporti di lavoro domestico, mentre i numeri definitivi circa gli esiti delle richieste di regolarizzazione non sono ancora noti (*sic*!), considerate le lungaggini della procedura che, nel momento in cui si scrive, non è ancora giunta a conclusione[76].

---

[68] Per maggiori approfondimenti cfr. Chiaromonte, *Immigrazione e contratto di lavoro*, *cit.*, p. 717 ss.

[69] Giova rammentare che l'art. 22, co. 12, TU immigrazione sanziona penalmente il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori privi del permesso di soggiorno, il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, ovvero il cui permesso sia stato revocato o annullato.

[70] D'Onghia, *Il lavoro (regolare) come strumento d'integrazione e inclusione sociale degli stranieri*, in Caroli Casavola, Corazza, Savino (a cura di), *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, pp. 54-55.

[71] Chiaromonte, D'Onghia, *Migranti, lavoro e pandemia: nuovi problemi, vecchie risposte?*, in *RGL*, 2021, I, p. 3 ss.

[72] Art. 1-*ter*, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, conv. con mod. in l. 3 agosto 2009, n. 102.

[73] Art. 33, l. 30 luglio 2002, n. 189.

[74] Art. 5, d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109.

[75] Art. 103, d.l. n. 34/2020, conv. con mod. in l. 17 luglio 2020, n. 77.

[76] Per un monitoraggio aggiornato cfr. Ero Straniero, *La sanatoria senza fine. Dopo quattro anni, decine di migliaia le pratiche ancora ferme negli uffici*, 2024, reperibile al sito: https://erostraniero.it/wp-content/uploads/2024/10/Sanatoria-senza-fine_2024-1.pdf.

Il prevalente ricorso alle sanatorie, però, non considera che "la domanda strutturale del mercato del lavoro di collaboratrici domestiche e assistenti familiari dovrebbe essere soddisfatta mediante la previsione di modalità stabili di facile accesso al territorio nazionale"[77], delle quali, però, non si trova traccia neppure nei più recenti provvedimenti in materia[78].

3.2. **Lo sfruttamento del lavoro delle assistenti familiari**

Qualche battuta va dedicata anche ai reati di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-*bis* c.p.). Accade sovente, difatti, che il lavoro sommerso in cui sono implicate le assistenti familiari si caratterizzi, oltre che per il coinvolgimento di una migrante irregolare, anche per l'intermediazione illecita di manodopera e/o per lo sfruttamento della lavoratrice.

All'accezione generale, per così dire atecnica, di sfruttamento lavorativo, che rinvia alla condizione di chi si giova di una prestazione d'opera senza ricompensarla adeguatamente, approfittando della propria condizione privilegiata o dello stato di bisogno di chi presta l'opera, si affianca quella fatta propria dal legislatore, che l'ha circoscritta all'interno dell'art. 603-*bis* c.p.

La norma, come è noto, individua due distinte condotte delittuose contro la persona: quella del caporale, che recluta i lavoratori (spesso stranieri irregolari) per destinarli al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno[79]; e quella del datore di lavoro che utilizza, assume o impiega lavoratori, anche senza valersi dell'attività di intermediazione del caporale, sottoponendoli a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno[80].

Lo sfruttamento lavorativo viene descritto mediante il ricorso a "indicatori fattuali"[81], circostanze che definiscono il contesto in cui, nella maggioranza dei

---

[77] de Martino, *Chi bada alle badanti?*, *cit*., pp. 65-66.

[78] Il riferimento è al d.l. 10 marzo 2023, n. 20, conv. con mod. in l. 5 maggio 2023, n. 50, e al d.l. n. 145/2024, conv. con mod. in l. n. 187/2024, sui quali si vedano, rispettivamente, Chiaromonte, *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, in *DLRI*, 2023, p. 431 ss. e D'Onghia, de Martino, *L'ennesimo decreto legge sugli ingressi per lavoro*, *cit*. Da ultimo, si veda il d.l. 3 ottobre 2025, n. 146, conv. con mod. in l. 1 dicembre 2025, n. 179.

[79] Lo 'stato di bisogno', in particolare, identifica una particolare condizione in cui l'indigenza e la difficoltà economica rendono una persona maggiormente propensa ad accettare le condizioni di lavoro estreme che altrimenti non accetterebbe. La Cassazione considera sufficiente a integrare il requisito dello "stato di bisogno" anche la sola condizione di irregolarità dei migranti (Cass. pen., sez. IV, 9 marzo 2021 n. 10554).

[80] Fra i molti, Garofalo, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, in Caffio, Garofalo (a cura di), *L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura*, Bergamo, Adapt University Press, 2024, p. 18 ss.; con particolare riferimento alla repressione dello sfruttamento dei migranti, cfr. Chiaromonte, *Counteracting Labour Exploitation: The Italian Response to Undeclared Work by Migrants*, in Ryan, Zahn (a cura di), *Migrant Labour and the Reshaping of Employment Law*, London, Hart Publishing, 2023, p. 231 ss.

[81] Di Martino, *Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603*-bis *c.p.*, in *Archivio penale*, 2018, III, p. 1 ss.

casi, tale fenomeno si verifica[82]. Attraverso tale 'indicizzazione' (più che definizione) dello sfruttamento vengono, in sostanza, ricondotti nell'ambito applicativo della disposizione i casi più gravi in cui non è rispettato il nocciolo duro della disciplina del rapporto di lavoro, di fonte legale o contrattual-collettiva (la retribuzione, l'orario di lavoro, la sicurezza e l'igiene sui luoghi di lavoro, ecc.)[83], come emerge dalla giurisprudenza che, nel corso di questi ultimi anni, si è confrontata con tali indici di orientamento probatorio nel non semplice tentativo di delimitarli e interpretarli[84].

Il lavoro delle assistenti familiari, svolto all'interno del domicilio privato – luogo che rende più agevole sottrarsi all'applicazione delle regole minime di tutela – da soggetti che, come si è visto, spesso sono vulnerabili, dà luogo a forme di "sfruttamento invisibile"[85] che, nelle ipotesi estreme, possono sfociare nei reati di cui agli artt. 600 c.p. (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù) e 601 (tratta di persone) c.p., oltre che ricadere nel raggio d'applicazione dell'art. 4, par. 2, CEDU, che sancisce il divieto di lavoro forzato o obbligatorio[86].

Per ragioni di spazio pare opportuno circoscrivere l'analisi ai soli casi in cui lo sfruttamento delle assistenti familiari è illegale in quanto penalmente rilevante ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p., tralasciando, quindi, da un lato le molteplici tecniche elaborate nel nostro ordinamento per contenere il costo del lavoro di cura e che producono forme di sfruttamento legale[87], e dall'altro le ulteriori manifestazioni

---

[82] Dal che deriva una nozione di sfruttamento "piuttosto ambigua e fortemente condizionata dall'impostazione politico-culturale dell'interprete": D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 55.

[83] Da ultimo, Donini, *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, *cit.*, p. 79 ss. Come sottolinea Sarti, "Molte delle condizioni indicate quali indici di sfruttamento dall'art. 603-*bis* del codice penale sono (...) implicite nell'attuale quadro normativo relativo al lavoro domestico: una parte del lavoro è sì sfruttata, ma legalmente": Sarti, *Passato che non passa o futuro che avanza? Il lavoro domestico tra sfruttamento legale e illegale*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto sfruttamento 2022*, Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2022, p. 67.

[84] D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, 2021, p. 233 ss.; Donini, *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*, *cit*.

[85] Militello, *I più poveri tra i poveri*, *cit.*, pp. 360-361. Descrivono un modo di vivere e di lavorare coercitivo e segregante, con conseguenze in termini di sfruttamento, salute mentale e dipendenza dalle esigenze del datore di lavoro che danno luogo a processi di disumanizzazione e di sfruttamento, con particolare riferimento all'esperienza di alcune assistenti familiari rumene, Corvino, Petrescu, Sodano, *Dual mastering and labour exploitation: Life and work stories of Romanian women in home care in Italy from Romania*, in *Welfare e Ergonomica*, 2024, p. 103 ss.

[86] Tale nozione ruota attorno alla coercizione allo svolgimento della prestazione di lavoro, elemento che, viceversa, non è necessariamente caratteristico dello sfruttamento del lavoro: non ogni forma di lavoro sfruttato o reso in condizioni di disagio o degrado, difatti, può essere definito come lavoro forzato in senso stretto. Cfr. D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*, *cit.*, p. 62.

[87] Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, *cit.*, p. 287, la quale si riferisce, fra l'altro, alla già menzionata tecnica legislativa 'sottrattiva', alla proliferazione dei

dell'irregolarità che si concretano, ad esempio, nel sottoinquadramento, nella dichiarazione di un numero di ore lavorate inferiore a quello effettivo, nel mancato pagamento di straordinari e lavoro notturno, nel mancato godimento di riposi e ferie, ecc.[88].

Applicando i summenzionati indici, la Cassazione giunge ad affermare che "lo sfruttamento va (...) inteso come depauperamento del rapporto fra la forza impiegata dal lavoratore e le condizioni di lavoro assicurate dal datore di lavoro, che oltrepassano in modo sistematico e reiterato i limiti che l'ordinamento pone a garanzia della prestazione lavorativa o pongono in essere situazioni tali per cui la dignità del lavoratore viene degradata proprio dalla situazione lavorativa alla quale viene assoggettato, vuoi per lo spregio dello stato psicofisico che l'applicazione della normativa sulla sua incolumità sul luogo di lavoro gli assicurerebbe, vuoi perché per avvalersi della sua prestazione egli venga costretto ad adattarsi ad una situazione alloggiativa umiliante i bisogni dell'essere umano"[89].

Si tratta di "una definizione (…) dai contorni significativamente sfumati", che insiste "soprattutto sul carattere sistematico della violazione di norme poste a tutela dell'integrità e dignità dei lavoratori"[90].

La disposizione, come è stato osservato, mal si presta a essere applicata al lavoro delle assistenti familiari, anzitutto poiché "il rapporto che esiste tra chi presta la cura e chi ne usufruisce non si risolve, nella maggior parte dei casi, nella tipica relazione tra sfruttatore e sfruttato, poiché il fruitore finale del servizio è anch'egli vittima di un sistema di protezione sociale carente che, non offrendo un adeguato servizio di cura e assistenza, lascia quale unica alternativa alla familizzazione della cura (…) quella del ricorso ad una prestazione 'a basso costo' sul mercato"[91].

Le limitatissime ipotesi in presenza delle quali sono state acclarate forme di sfruttamento lavorativo in ambito domestico riguardano la prima delle descritte condotte delittuose, e in particolare la somministrazione illecita di lavoratrici do-

---

CCNL di settore, alla normativa in materia di immigrazione, alla difficoltà nell'organizzare sindacalmente le lavoratrici del settore. Sul punto si veda pure Picco, *Il* welfare *invisibile: lo sfruttamento legale e illegale delle colf e badanti*, in Filì (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul* welfare, Bergamo, Adapt University Press, 2022, p. 135 ss., spec. p. 142 ss.

[88] Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, *cit.*, p. 293; Picco, *Il* welfare *invisibile: lo sfruttamento legale e illegale delle colf e badanti*, *cit.*, p. 144 ss.

[89] Cass. pen., sez. IV, 16 maggio 2022 n. 19143.

[90] Martelloni, *Lo sfruttamento lavorativo negli appalti e attraverso le piattaforme digitali*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, *cit.*, p. 110. Si veda pure Laforgia, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti*, in Chiaromonte, Ferrara, Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 173 ss. Sul versante delle piattaforme si veda, altresì, in *questo volume* Papa e Marrone.

[91] Militello, *I più poveri tra i poveri*, *cit.*, p. 359. Come è stato sottolineato, "l'incontro tra anziano e badante è l'incontro tra due diversi 'bisogni', da una parte quello di essere adeguatamente assistito, dall'altro quello di sopperire a esigenze di ordine economico per sé e per la propria famiglia che le permetta di condurre una vita dignitosa. Entrambi i soggetti, quindi, si trovano in una situazione di debolezza e precarietà": così Noviello, Parente, *Settore domestico e lavori di cura fra carenze del sistema di* welfare *e lacune normative*, *cit.*, p. 64.

mestiche irregolari realizzata da un fornitore di manodopera che approfitta dello stato di bisogno tanto di chi lavora, quanto della famiglia datrice di lavoro[92]. Il ruolo svolto dalle agenzie di intermediazione e somministrazione di lavoro domestico – che per ragioni di spazio non è possibile approfondire in questa sede, nonostante l'indubbia rilevanza del fenomeno – mostra che esse contribuiscono allo sfruttamento delle lavoratrici del settore, traendo vantaggio dalla difficoltà di molte famiglie a concepirsi come datrici di lavoro e a gestire il rapporto con le proprie dipendenti[93].

Peraltro, pur non essendo richiesta, ai fini della configurabilità del reato, la necessaria concorrenza di tutti gli indici di sfruttamento, nella prassi applicativa è raro che l'accertamento del reato derivi dalla ricorrenza di un solo di essi: la maggioranza dei provvedimenti giudiziali che ravvisano lo sfruttamento lavorativo descrive, difatti, situazioni di gravità estrema nelle quali concorrono tutti gli indici[94], elemento ulteriore che limita l'applicabilità della disposizione nel caso del lavoro prestato dalle assistenti familiari.

Così facendo, la norma finisce per sanzionare solo le forme più gravi di sfruttamento e lascia fuori dal suo ambito di operatività un'ampia gamma di ipotesi che, pur realizzando l'imposizione di modalità di lavoro diverse da quelle previste dalla norma lavoristica inderogabile, esulano dall'area della punibilità; il che, con particolare riferimento all'ipotesi in cui lo sfruttato sia uno straniero irregolare che abbia presentato denuncia e che si sia impegnato a cooperare nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, preclude la possibilità di rilascio del nuovo permesso di soggiorno per le vittime di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo (art. 18-*ter* TU immigrazione)[95].

Tale circostanza rileva in modo particolare in relazione al lavoro delle assistenti familiari, dal momento che la maggioranza delle situazioni in cui si realizzano ipotesi 'atecniche' di sfruttamento del lavoro domestico – ampiamente tollerate poiché, come si è visto, è in buona parte su di esse che si poggia il nostro sistema di presa in carico della non autosufficienza – concerne forme di sfruttamento legali e, quindi, non penalmente rilevanti. È chiaro che, in questo contesto, l'azione repressiva – che si focalizza sulle sole situazioni in cui lo sfruttamento ha una rile-

---

[92] Cass. pen., sez. IV, 9 ottobre 2019 n. 49781 ha affermato che la mera presenza irregolare dello straniero, accompagnata da situazione di disagio e di bisogno di accedere alla prestazione lavorativa, non costituisce elemento valevole da solo a integrare il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. caratterizzato, al contrario, dallo sfruttamento del lavoratore, i cui indici di rilevazione attengono ad una condizione di eclatante pregiudizio e di rilevante soggezione del lavoratore.

[93] Per un approfondimento cfr. Amorosi, Borelli, Sarti, *Un mercato selvaggio. Lo sfruttamento nella fornitura di lavoro domestico*, in Slaves no more, *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto sfruttamento 2024*, Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2024, p. 79 ss.

[94] Donini, *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*, *cit.*, p. 84.

[95] Chiaromonte, *Lo sfruttamento del lavoro. Appunti per una riflessione interdisciplinare e multidimensionale*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, *cit.*, p. 20.

vanza penale e si è già consumato – appare inadeguata a fronteggiare il fenomeno (ma su questo aspetto si tornerà a breve)[96].

Questa marginalizzazione dell'operatività della disposizione, funzionale a garantire forme di sfruttamento non penalmente rilevanti e, quindi, la tenuta del sistema che si è sin qui descritto, produce evidenti effetti distorsivi: "le politiche antisfruttamento, concentrandosi principalmente su casi singoli ed eclatanti, pregiudicano la loro capacità di prevenire e correggere le forme di abuso ordinarie, derivanti cioè dall'ordinario funzionamento del nostro sistema socioeconomico. La spettacolarizzazione degli abusi estremi (…) consente di ignorare lo sfruttamento abitudinario e non-spettacolare cui sono soggette le lavoratrici domestiche, evitando così di occuparsi delle ragioni sistemiche dello sfruttamento"[97].

Infine, anche mettendo per un momento da una parte la questione della scarsa rilevanza pratica dell'art. 603-*bis* c.p. in relazione al lavoro delle assistenti familiari, resta fermo che il solo approccio repressivo, che si limita a riconoscere l'esistenza di "una relazione patologica privata da curare esclusivamente con la 'medicina repressiva' del diritto penale"[98], senza offrire tutele effettive ai lavoratori sfruttati, appare insufficiente. Se la risposta penalistica è potenzialmente efficace nei termini in cui consente di individuare ipotesi di sfruttamento anche in quegli ambiti e in quei settori in cui, a causa della particolare debolezza dei lavoratori, le tutele lavoristiche "entrano in sofferenza", d'altra parte "la fattispecie penale non è in grado di garantire una tutela effettiva a chi lo sfruttamento lo subisce, ed è soprattutto su questo piano che l'approccio repressivo rivela tutti i suoi limiti"[99].

La risposta penalistica – che interviene *ex post*, una volta che lo sfruttamento si è verificato – dovrebbe allora essere affiancata, in quanto *extrema ratio*, da interventi preventivi, in grado di individuare e colpire le ragioni strutturali dello sfruttamento. "Spetta, allora, al diritto del lavoro riappropriarsi del suo compito tradizionale di tutela del lavoratore e della lavoratrice nella forma di un diritto 'diseguale', ripensando complessivamente il sistema di contrasto allo sfruttamento lavorativo a partire da un approccio che meglio possa ricomprendere adeguate forme di tutela dinanzi alle plurime dimensioni (legate anche alla specificità del genere) dello sfruttamento"[100].

Un'eccessiva enfasi sulla necessità di valorizzare la dimensione penalistica rischia, difatti, di marginalizzare l'importanza della prospettiva giuslavoristica, così determinando un vuoto nelle tutele tipiche del diritto del lavoro, mentre sarebbe necessario stabilire una nuova sinergia fra i due ambiti disciplinari per la lotta allo sfruttamento lavorativo. È dunque preferibile adottare – come peraltro la dottrina ha da qualche tempo iniziato a sostenere – un "approccio multidimensionale" al

---

[96] Militello, *I più poveri tra i poveri*, *cit.*, p. 363.

[97] Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, *cit.*, p. 296.

[98] D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*, *cit.*, p. 68.

[99] D'Onghia, *Lo sfruttamento lavorativo delle donne* ex *art. 603*-bis *nella giurisprudenza più recente: i perduranti limiti dell'approccio penalistico*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto sfruttamento 2024*, *cit.*, p. 33.

[100] *Ibidem*, p. 34.

tema dello sfruttamento[101], in modo da restituire un ruolo centrale al diritto del lavoro che, in fondo, ha sempre individuato nella dignità del lavoratore il proprio referente teleologico[102].

Come è noto, tuttavia, una volta travalicati i confini della norma penale non è affatto semplice – in carenza di riferimenti di diritto positivo – stabilire cosa sia e quando emerga lo sfruttamento, specie se si ritiene che il diritto del lavoro non faccia altro che formalizzare e legittimare relazioni di 'fisiologico' sfruttamento, che si concretizzano in situazioni che, "secondo diffuso o incontestato avviso, non provocano lesione alla dignità o libertà, materiale e morale, delle persone"[103].

Ferme restando tali difficoltà definitorie, in un'ottica *de iure condendo* riflettere sull'opportunità di delineare una diversa e più ampia nozione di sfruttamento – "una sorta di paradigma omnicomprensivo"[104] – potrebbe consentire di riportare almeno in parte il tema nell'alveo del diritto del lavoro, di offrire all'interprete uno strumento utile anche nell'attività di vigilanza e di rafforzare la strumentazione giuridica preventiva, ristabilendo anche in quest'ambito quel binomio prevenzione-repressione rispetto al quale l'ordinamento giuslavoristico ha sempre dimostrato favore (ad esempio, in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro).

In questo modo, sarebbe più semplice "leggere i fenomeni dello sfruttamento nella loro dimensione concreta e nel carattere sistemico, guardando – al di là di un rapporto formalmente consensuale – al tempo effettivamente lavorato e al salario realmente percepito, alle condizioni ambientali e personali dei lavoratori, agli effetti dannosi per la loro integrità psicofisica, tutte condizioni che finiscono, di fatto, per rendere lo scambio, concluso dai lavoratori e datori di lavoro, non libero"[105].

4. Il lavoro di cura non retribuito. La tutela dei *caregiver* e il contrasto alle discriminazioni per associazione fondate sulla disabilità

Passando brevemente dal lavoro di cura retribuito, sia pure prestato nell'alveo dell'irregolarità, a quello non retribuito, il tema che si è scelto di approfondire concerne le tutele apprestate dalla normativa antidiscriminatoria a beneficio dei *caregiver*, e dunque di coloro che – come si accennava – rendono in maniera

---

[101] Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, p. 193 ss.; Chiaromonte, *Lo sfruttamento del lavoro. Appunti per una riflessione interdisciplinare e multidimensionale*, *cit*.

[102] M. D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*, *cit*., p. 70.

[103] Lassandari, *Brevi rilievi sullo sfruttamento nel diritto del lavoro e sulle modalità di intervento*, in Slaves No More (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto sfruttamento 2024*, *cit*., p. 37.

[104] D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, *cit*., p. 251. Non mancano, in dottrina, voci che, invece, non ritengono indispensabile colmare tale lacuna del sistema giuridico del lavoro: Barbieri, *Il concetto di lavoro in Marx e il diritto del lavoro*, in *DD*, 2019, p. 147 ss.

[105] D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*, *cit*., p. 74. Si veda anche il contributo di D'Onghia in *questo volume.*

gratuita e informale un lavoro di cura all'assistito in qualità di familiare o di volontario[106].

La ragione di questo approfondimento è dovuta al dialogo che, di recente, ha visto come protagoniste la Corte di Giustizia e la Corte di Cassazione, che si sono confrontate nel tentativo di assicurare – per il tramite della disciplina antidiscriminatoria – un'adeguata protezione al prestatore di cura di una persona affetta da disabilità[107].

Come è noto, sin dalla sentenza *Coleman* del 2008 la Corte di Giustizia ha ricompreso nel campo di applicazione della normativa antidiscriminatoria – nel caso di specie, della Direttiva 2000/78/CE – non solo le vittime della discriminazione a causa di una caratteristica personale, ma anche la persona associata al fattore di rischio. È così emersa, in via giurisprudenziale, la nozione di discriminazione per associazione, che si verifica quando una persona subisce un trattamento meno favorevole non per una propria caratteristica protetta, ma a causa del legame o dell'associazione con un'altra persona che possiede una di tali caratteristiche (nel caso Coleman, la disabilità)[108].

La controversia traeva origine dalla vicenda di Sharon Coleman, dipendente di uno studio legale che non era portatrice di disabilità ma che era madre di un bambino affetto da grave disabilità, del quale era la principale *caregiver*. Nel corso del rapporto di lavoro, la signora Coleman lamentava di essere stata destinataria di un trattamento meno favorevole rispetto ad altri dipendenti in situazione comparabile, in particolare con riferimento alla concessione di orari flessibili e permessi, richiesti per far fronte alle esigenze assistenziali del figlio. Tali richieste venivano sistematicamente respinte dal datore di lavoro, mentre analoghe agevolazioni risultavano accordate a lavoratori con figli non disabili. La ricorrente denunciava, inoltre, di aver subito comportamenti offensivi e molestie da parte del datore, strettamente connessi alla necessità di occuparsi del figlio disabile, nonché un licenziamento, che assumeva essere causalmente collegato a tale situazione.

Investito della controversia, l'*Employment Tribunal* britannico rilevava che la normativa nazionale, di attuazione della Direttiva 2000/78/CE, sembrava limitare la tutela antidiscriminatoria alle sole persone disabili. Ritenendo, tuttavia, decisiva l'interpretazione del diritto dell'Unione, il giudice nazionale sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale volta a chiarire se il divieto di discriminazione fondata sulla disabilità si estenda anche a un lavoratore non disabile, ma trattato sfavorevolmente a causa della disabilità di un terzo a cui è associato.

---

[106] A proposito della protezione sociale del *caregiver* informale, che presta assistenza in carenza di un vincolo contrattuale, si veda D'Onghia, *Lavoro "informale" di cura e protezione sociale*, in *DRI*, 2024, p. 82 ss. Esplora la dimensione di genere del lavoro di cura nell'ambito familiare Zilli, *Donne che curano: il lavoro delle* caregivers *in Italia*, in Filì (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul* welfare, Bergamo, 2022, p. 121 ss.

[107] Sul tema, da ultimo, cfr. Impicciatore, *La discriminazione per associazione del prestatore di cura nel recente dialogo "creativo" tra le Corti*, in *DSL*, 2025, II, p. 35 ss.

[108] CGUE, 17 luglio 2008, causa C-303/06, *Coleman*.

In risposta a tale quesito, la Corte offre un'interpretazione estensiva del divieto di discriminazione diretta affermando che la direttiva non tutela solo le persone portatrici della caratteristica protetta, ma anche chiunque subisca una discriminazione "fondata" su tale caratteristica, affermando quindi che è vietata la discriminazione diretta anche quando il comportamento del datore di lavoro è basato sulla disabilità di un terzo. La Corte, richiamando il principio dell'effetto utile, ritiene che limitare la tutela ai soli soggetti 'direttamente' disabili svuoterebbe la direttiva di efficacia, potendo i comportamenti discriminatori, come nel caso di specie, facilmente eludere il divieto colpendo persone 'vicine' ai soggetti protetti come, per l'appunto, il *caregiver*. In questo modo, si finisce per ricomprendere nella tutela antidiscriminatoria anche la vittima mediata, ovvero la persona associata al fattore di rischio.

La sentenza *Coleman*, tuttavia, afferma che non è limitato alle persone disabili il solo divieto di discriminazione 'diretta' previsto dalla Direttiva 2000/78/CE[109], ma la medesima protezione opera anche in caso di discriminazione 'indiretta'?

La questione giunge, nel 2024, all'attenzione della Corte di Cassazione.

Una lavoratrice, *caregiver* del figlio minore gravemente disabile, chiede l'adozione di un piano di rimozione della asserita discriminazione indiretta consistente nell'adibizione a turni variabili che compromettono le esigenze di cura, mediante l'assegnazione a un turno fisso mattutino, eventualmente anche in mansioni inferiori, al fine di consentirle di assistere il figlio nelle ore pomeridiane continuando, al contempo, a prestare la sua attività lavorativa.

Il datore di lavoro si oppone alla richiesta della lavoratrice sostenendo di aver già adottato alcuni provvedimenti volti ad accogliere le sue richieste, ritenuti però dalla lavoratrice transitori e non realmente rispondenti alle esigenze manifestate.

Sia il Tribunale che la Corte d'Appello di Roma rigettano la richiesta della dipendente non ritenendo dimostrata la sussistenza di una discriminazione indiretta e riconoscendo che il datore aveva comunque posto in essere i dovuti accomodamenti ragionevoli.

---

[109] Con riferimento alla giurisprudenza nazionale, da ultimo cfr. Trib. Busto Arsizio, 21 luglio 2025, in *https://www.wikilabour.it/segnalazioni/rapporto-di-lavoro/accordi-sindacali-e-discriminazione-diretta-per-associazione-del-caregiver/*, ha affermato il carattere discriminatorio delle clausole contenute negli accordi sindacali aziendali di una università in tema di ripartizione del fondo comune di Ateneo che stabilivano che le assenze per il prolungamento del congedo parentale (*ex* art. 33, co. 1, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151) determinassero una riduzione della quota del fondo, a differenza di altri permessi parificati alla presenza in servizio, come quelli previsti dalla l. 5 febbraio 1992, n. 104. Tale disparità di trattamento penalizza ingiustificatamente il genitore che assiste un figlio disabile rispetto ad altre tipologie di permessi finalizzati alla cura, motivo per il quale è stata riconosciuta la sussistenza di un'ipotesi di discriminazione diretta per associazione: la modalità di ripartizione del fondo ha colpito in modo specifico e immediato il fattore protetto della disabilità, penalizzando il lavoratore non a causa di una propria disabilità, ma in ragione del legame con il figlio disabile cui presta assistenza. Ma si veda pure Cass. 4 aprile 2024, n. 13934, in *https://www.italianequalitynetwork.it/cass-sez-lav-04-04-2024-n-13934-la-cassazione-si-pronuncia-su-discriminazione-associata-e-licenziamento/*, che – per quanto consta – per la prima volta ha riconosciuto la sussistenza di una discriminazione diretta per associazione legata al fattore della disabilità.

La Cassazione viene, quindi, chiamata a pronunciarsi a proposito di una discriminazione indiretta per associazione. Con ordinanza n. 1778/2024 la Corte rimette, in via pregiudiziale, la questione alla CGUE, formulando tre quesiti.

Anzitutto, si chiede se il *caregiver* sia legittimato ad azionare la tutela antidiscriminatoria anche a fronte di una discriminazione indiretta. A tale proposito, la Corte prospetta un'interpretazione estensiva della Direttiva 2000/78/CE al fine di comprendere nella tutela offerta da quest'ultima anche i *caregiver*, e ciò essenzialmente per non pregiudicare l'effetto utile della direttiva e il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

In secondo luogo, si domanda se, in caso di risposta affermativa alla prima questione, il datore di lavoro sia tenuto ad adottare accomodamenti ragionevoli anche a favore del *caregiver*. Anche in questo caso, la prospettazione dei giudici remittenti, per quanto slegata dalla lettera dell'art. 5 della direttiva, che fa riferimento alle sole "soluzioni ragionevoli per i disabili", è possibilista nel senso di andare verso un'interpretazione estensiva del dettato della direttiva.

Infine, si chiede quale sia la nozione di *caregiver* rilevante ai fini della Direttiva 2000/78/CE[110].

Ai tre quesiti risponde la Corte di Giustizia con la sentenza G.L. dell'11 settembre 2025[111], stabilendo che la Direttiva 2000/78/CE, letta alla luce degli articoli 24 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e degli articoli 2 e 7 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, impone all'imprenditore un obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli anche nei confronti di un lavoratore che non sia egli stesso disabile ma che assista il proprio figlio disabile; tale obbligo opera al fine di evitare una discriminazione indiretta "per associazione", salvo che l'adozione dell'adeguamento comporti per il datore un onere sproporzionato.

Più nello specifico, al primo quesito posto dalla Cassazione i giudici di Lussemburgo rispondono rilevando che il divieto di discriminazione per motivo di disabilità non si limita esclusivamente alla persona che ha la disabilità, ma può estendersi – per via della finalità sostanziale della direttiva – a situazioni in cui un soggetto subisce un trattamento sfavorevole in ragione del legame con una persona disabile[112]. Tale estensione è, peraltro, coerente con la finalità della direttiva e con i valori posti dalla Carta di Nizza e dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità[113]. Ne consegue che la questione del riconoscimento di una discriminazione per associazione fondata sulla disabilità si pone allo stesso

---

[110] Per un commento all'ordinanza cfr. Gualandi, *Oltre* Coleman*. La* caregiver *familiare di persona disabile è destinataria della tutela contro le discriminazioni indirette sul luogo di lavoro e del diritto agli accomodamenti ragionevoli*, in *Labor*, 2024, p. 504 ss.; Zampieri, *Discriminazione indiretta e soluzioni ragionevoli per il* caregiver *della persona con disabilità?*, in *NGCC*, 2024, p. 799 ss.

[111] CGUE, causa C-38/24, 11 settembre 2025, *G.L.*

[112] In tal senso già Trib. Catanzaro, ord. 18 marzo 2023, n. 7159, in *https://www.italianequalitynetwork.it/nota-di-redazione-a-cura-di-danilo-colabraro?action=genpdf&id=2658*, con nota di Colabraro.

[113] Chiaromonte, *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia*, in *VTDL*, 2020, p. 897 ss.

modo indipendentemente dal fatto che si tratti di una discriminazione diretta o indiretta, e ciò anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Giustizia che in passato aveva già riconosciuto l'esistenza di un divieto di discriminazione indiretta per associazione in relazione al fattore dell'origine etnica[114].

Passando alla seconda questione, la Corte – interpretando l'art. 5 della Direttiva alla luce degli obblighi di non discriminazione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e della già menzionata Convenzione ONU – chiarisce che il datore di lavoro è tenuto ad adottare accomodamenti ragionevoli anche quando il beneficiario non è una persona disabile ma colui che presta l'assistenza necessaria a una persona disabile purché, come si ricordava, tali soluzioni non impongano un onere sproporzionato al datore di lavoro. Il giudice nazionale è chiamato, di conseguenza, a valutare caso per caso il perimetro dell'obbligo datoriale di adottare accomodamenti ragionevoli, considerando fattori quali la dimensione e le capacità economiche dell'impresa, la natura e il costo concreto della misura richiesta e l'impatto sull'organizzazione aziendale; non è, pertanto, prevista una regola rigida ma un bilanciamento tra il diritto del lavoratore alla protezione contro la discriminazione e la reale capacità dell'impresa di 'sopportare' gli adeguamenti richiesti.

Infine, viene dichiarata irricevibile la terza questione poiché il giudice del rinvio ha interrogato la Corte sull'interpretazione della nozione di *caregiver*, che non è prevista dalla Direttiva 2000/78/CE.

La decisione, per quanto maggiormente rileva in questa sede, segna dunque un significativo ampliamento della portata protettiva del diritto antidiscriminatorio europeo, riconoscendo protezione anche ai *caregiver* familiari attraverso un'opera esegetica, "peraltro suggerita dal giudice remittente", che "sembra essere a dir poco slegata dal dato testuale delle previsioni della direttiva"[115].

In conclusione, l'emersione della figura del *caregiver* nell'orizzonte del diritto antidiscriminatorio europeo impone una riflessione che travalica la dimensione tecnica degli strumenti di tutela, interrogando piuttosto la capacità dell'ordinamento di intercettare forme di vulnerabilità strutturale che si collocano ai margini delle categorie tradizionali. La riconducibilità delle situazioni di svantaggio del *caregiver* nell'alveo della discriminazione indiretta per disabilità segnala, infatti, un progressivo spostamento dell'asse protettivo: dalla centralità esclusiva del soggetto portatore della caratteristica protetta verso una considerazione delle relazioni di cura come fattori giuridicamente rilevanti ai fini dell'eguaglianza sostanziale.

In questa prospettiva, la tutela del *caregiver* non si esaurisce nell'estensione riflessa delle garanzie previste per la persona con disabilità, ma sollecita una lettura sistemica del principio di non discriminazione, capace di cogliere come l'organizzazione del lavoro e delle responsabilità familiari possa produrre effetti selettivi e penalizzanti su soggetti che assumono ruoli di cura socialmente necessari ma, al contempo, giuridicamente poco riconosciuti. Resta, tuttavia, aperta la questione

---

[114] CGUE, causa C-83/14, 15 luglio 2015, *Chez*.

[115] Impicciatore, *La discriminazione per associazione del prestatore di cura nel recente dialogo "creativo" tra le Corti*, *cit.*, p. 45.

della stabilità e della prevedibilità di tale tutela, affidata in larga misura all'elaborazione giurisprudenziale e al controllo giudiziale caso per caso, con il rischio di una protezione frammentaria e diseguale, fortemente dipendente dalla sensibilità interpretativa dei giudici nazionali.

In chiave prospettica, il riconoscimento della discriminazione indiretta del *caregiver* può rappresentare un punto di partenza per una più ampia riflessione *de iure condendo* sull'opportunità di una più esplicita considerazione delle responsabilità di cura nel diritto dell'Unione e, a caduta, in quello interno, al fine di garantire che il principio di parità di trattamento non rimanga ancorato a una visione atomistica del soggetto, ma si misuri con le trasformazioni sociali e demografiche che incidono profondamente sulle dinamiche del lavoro e della protezione dei diritti fondamentali.

5. **Considerazioni conclusive**

Le riflessioni svolte consentono di mettere in evidenza come il lavoro domestico di cura, nelle sue due dimensioni di lavoro retribuito e non retribuito, continui a collocarsi in una posizione di persistente ambiguità all'interno dell'ordinamento giuridico, riflettendosi direttamente sulle condizioni di vulnerabilità che caratterizzano tanto i *care worker* quanto i *caregiver*. L'analisi dei profili di tutela applicabili a tali soggetti restituisce un quadro complessivamente frammentato, nel quale l'accesso alle garanzie, peraltro limitate, risulta fortemente condizionato dalla qualificazione giuridica del rapporto, più che dalla funzione sociale della cura e dalle caratteristiche sostanziali delle prestazioni rese.

Con riferimento ai *care worker*, l'indagine ha evidenziato come il settore dell'assistenza domestica alle persone non autosufficienti sia connotato dalla presenza di diffuse aree di irregolarità e da pratiche di sfruttamento che incidono in modo significativo sull'effettività delle tutele previste dall'ordinamento. Il divario tra il quadro normativo di riferimento, peraltro insoddisfacente, e le condizioni concrete di svolgimento dell'attività lavorativa contribuisce a determinare forme di protezione giuridica instabili e disomogenee, accentuando la vulnerabilità di lavoratori spesso inseriti in contesti occupazionali segnati da isolamento, dipendenza economica e scarsa capacità di rivendicazione dei propri diritti.

Per quanto concerne, invece, i *caregiver* familiari, l'analisi ha mostrato come l'attività di cura resa da tali soggetti continui a essere prevalentemente ricondotta a logiche di solidarietà privata e di assistenza, con un ricorso a strumenti di tutela di carattere indiretto e settoriale. In tale ambito, la normativa antidiscriminatoria rappresenta un canale di protezione particolarmente significativo, la cui estensione ai *caregiver* attraverso il fattore della disabilità segnala un'evoluzione rilevante del quadro giuridico, ma al contempo mette in evidenza i limiti di una tutela che resta in larga misura esterna alla logica propria del diritto del lavoro.

Nel loro complesso, i profili esaminati confermano la persistente difficoltà dell'ordinamento di pervenire a un assetto di tutela coerente e sistematico del lavoro domestico di cura, capace di rispondere in modo adeguato alle condizioni di vulnerabilità che accomunano *care worker* e *caregiver*. La distinzione tradizio-

nale tra lavoro retribuito e lavoro non retribuito continua, infatti, a orientare l'intervento normativo e a delimitare l'accesso alle garanzie, producendo assetti di protezione parziali e disomogenei che risultano scarsamente aderenti alla realtà sostanziale delle pratiche di cura.

In una prospettiva *de iure condendo*, emerge l'esigenza di un ripensamento complessivo delle politiche di tutela del lavoro di cura, che muova dal riconoscimento della sua essenziale funzione sociale e della condizione di vulnerabilità strutturale dei soggetti che lo svolgono, indipendentemente dalla qualificazione formale del rapporto. È, quindi, opportuno iniziare a ragionare del possibile superamento di un approccio meramente categoriale e settoriale, a favore di soluzioni normative capaci di sposare una logica maggiormente inclusiva e trasversale.

In tale prospettiva, il rafforzamento delle tutele dei *care worker* e il riconoscimento di forme più incisive di protezione per i *caregiver* familiari appaiono non solo come obiettivi di giustizia sociale, ma anche come snodi centrali di una più ampia strategia pubblica di governo della cura, in grado di rispondere alle trasformazioni demografiche e ai crescenti bisogni assistenziali. L'evoluzione dell'ordinamento in questa direzione rappresenta, pertanto, un'importante sfida politico-istituzionale, che chiama in causa il ruolo del legislatore, delle politiche di *welfare* e del diritto del lavoro nel riconoscere e valorizzare la cura come ambito unitario e strutturale di protezione giuridica.

In questo mondo libero.[*] La somministrazione (regolare) di lavoro domestico

Mariagrazia Militello

Sommario: 1. Il lavoro domestico tra bisogni privati e regolazione pubblica. – 2. Il ruolo della somministrazione nel lavoro domestico. – 2.1. Le forme della somministrazione di lavoro domestico. – 2.1.1. La regolazione della somministrazione nel lavoro domestico tra leggi e contratto collettivo. – 3. Lo stato dell'arte e le future traiettorie possibili.

1. Il lavoro domestico tra bisogni privati e regolazione pubblica

"L'assistenza a lungo termine svolge un ruolo sociale ed economico importante. Essa contribuisce a garantire una vita dignitosa e il benessere a coloro che necessitano di assistenza, nonché a tutelarne i diritti fondamentali. Inoltre riduce le disuguaglianze, promuovendo in tal modo l'equità sociale e la solidarietà intergenerazionale. Investire nell'assistenza a lungo termine comporta vantaggi economici: alleggerendo l'onere di assistenza a carico delle famiglie si creano posti di lavoro e si liberano risorse lavorative per altri settori. Un solido settore dell'assistenza a lungo termine può contribuire a promuovere la parità di genere, in quanto le responsabilità di assistenza tengono milioni di donne fuori dal mercato del lavoro e/o in lavori a tempo parziale, il che si ripercuote negativamente sull'offerta complessiva di manodopera e, di conseguenza, sulla crescita potenziale. Le responsabilità di assistenza possono avere ripercussioni negative anche sulle retribuzioni e sulle pensioni di vecchiaia delle donne, così che molte donne anziane sono meno in grado di permettersi l'assistenza di cui necessitano. La mancanza di un'assistenza formale a lungo termine adeguata a volte determina una ricaduta dell'onere dell'assistenza sui familiari, il che può incidere negativamente sulla loro salute e sul loro benessere"[1].

In queste parole si condensa il senso e l'importanza del lavoro domestico e, di conseguenza, della sua regolazione e delle condizioni di lavoro del settore, sul quale solo di recente sono stati puntati i riflettori e che sta, da qualche tempo a questa parte, impegnando buona parte della dottrina[2], ma che, in verità, dovreb-

---

[*] *In questo mondo libero* è il titolo di un film di Ken Loach del 2007.

[1] Così la Raccomandazione del Consiglio relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili, dell'8 dicembre 2022.

[2] Tra quelli più recenti, si veda il progetto di ricerca *CARE4CARE – We Care for Those Who Care*, finanziato dall'Unione europea attraverso il programma *Horizon Europe Research and Innovation* (GA n. 101094603), su cui v. Vallauri, *Lavoro di cura, cura del lavoro. Ragioni e obiettivi del progetto. CARE4CARE – We Care for Those Who Care*, in *DLRI*, 2025, p. 167 ss.; Chiaromonte, Frosecchi, Mazzetti, Renzi, Vallauri, *Italian Report on Care Workers' Job Quality and Inclusive Working Conditions*, 2024, disponibile al sito: www.care4care.net/wp-content/uploads/2024/10/C4C-D2.3-Italian-Report.pdf.

be essere in cima alle priorità regolative del legislatore e al centro dell'attenzione delle parti sociali molto più di quanto non sia[3].

I motivi per cui andrebbe riconosciuta centralità al tema del lavoro domestico sono diversi[4] e riguardano, da una parte, le complesse ragioni legate alla sua sempre maggiore necessità e, dall'altra, lo stato di salute del servizio offerto sul mercato – ufficiale e non, pubblico e privato – e prima ancora e, soprattutto, le condizioni di chi ci lavora. Sono tutte questioni estremamente urgenti – che richiederebbero una trattazione sistematica e non settoriale – poiché si inseriscono in un quadro assai più ampio, all'interno del quale il lavoro di cura, retribuito e non, rappresenta un elemento oramai imprescindibile.

Pur non essendo questa la sede per parlare della nascita e dello sviluppo del lavoro domestico[5], lo scenario complessivo entro cui esso si inserisce impone quantomeno di nominare le ragioni che ne hanno accelerato la diffusione rendendolo indispensabile, quali l'incremento del lavoro femminile e la conseguente progressiva esternalizzazione della cura, per un verso, e l'inesorabile invecchiamento della popolazione, per l'altro. Si tratta di fenomeni, su cui non ci si può qui soffermare, le cui cause e implicazioni non sono finora state affrontate in maniera adeguata[6]; ciò ha determinato, a cascata, che il lavoro domestico, che ne costituisce conseguenza immediata e diretta, sia stato variamente considerato un non lavoro[7], regolato per sottrazione[8] e relegato ai margini del mercato. Pur nella consapevolezza

---

[3] A lungo assente, la contrattazione collettiva come fonte di regolazione del lavoro domestico è stata ammessa solo nel 1969 dopo che la Corte costituzionale ne ha ritenuto irragionevole l'esclusione (cfr. Corte cost., 9 aprile 1969, n. 68). Resta, comunque, il problema della sindacalizzazione dei lavoratori e delle lavoratrici del settore, cui si somma quello della misurazione della rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro così come della individuazione dell'interesse collettivo tutelato. Su questi aspetti, cfr. Borelli, Who cares*? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Napoli, Jovene Editore, 2020, p. 172.

[4] Sul settore v. anche, in *questo volume*, i contributi di Chiaromonte, Borelli e Amorosi.

[5] Per una lettura femminista della nascita del lavoro domestico e del suo ruolo nella produzione capitalistica, si veda Federici, *Genere e capitale. Per una lettura femminista di Marx*, Roma, DeriveApprodi, 2000, p. 59.

[6] Tra le cause principali legate alla esternalizzazione della cura e all'invecchiamento della popolazione, senza dubbio, si può annoverare la questione dell'iniqua ripartizione del lavoro di cura e di assistenza; su cui, *ex aliis*, cfr. Alessi, Bonardi, Calafà, D'Onghia, Militello, Saracini, Vallauri, *Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 1158/2019/UE*, in *QDLM*, 2023, n. 14.

[7] Parla del lavoro domestico come di "fattispecie negletta nel diritto del lavoro" De Simone, *I lavoratori domestici come attori della conciliazione*, in Ballestrero, De Simone (a cura di), *Persone, lavori, famiglie: identità e ruoli di fronte alla crisi economica*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 63.

[8] Diversi sono i casi in cui le leggi di regolazione del rapporto di lavoro subordinato escludono dal proprio ambito di applicazione il lavoro domestico, per ragioni storicamente riferite ai costi eccessivi e alla necessità di tutelare le famiglie su cui cfr. Frosecchi, *Il lavoro domestico di cura*, in *DLRI*, 2025, p. 375 ss., la quale parla della complessa attività dell'interprete costretto a ricostruire un puzzle articolato a causa dell'esclusione del lavoro domestico dal perimetro di applicazione di alcune norme di disciplina del rapporto di lavoro subordinato. Cfr. Basenghi, *Il lavoro domestico. Articoli 2240-2246*, Milano, Giuffrè, 2000; Basenghi, *La legge 339/1958: continuità e innovazioni*, in Sarti R. (a cura di), *Lavoro domestico e di cura: quali diritti?* Roma, Ediesse, 2010, p. 207 ss.; Bianchi D'Urso, voce *Il lavoro domestico*, in *EGT*, XVIII, Roma, 1990, p. 1 ss.; Timellini, *Lavoro*

di semplificare processi complessi e articolati, si può dire che queste (non) scelte abbiano inciso in maniera determinante sia sulla qualità del servizio offerto, dal pubblico come dal privato[9], sia sulle condizioni di lavoro[10].

2. Il ruolo della somministrazione nel lavoro domestico

Proprio in ragione delle peculiarità che caratterizzano il lavoro domestico, non è semplice mettere a fuoco quale sia, e ancora di più, quale auspicabilmente potrebbe o dovrebbe essere il ruolo della somministrazione di lavoro. Quello che è certo è che l'utilizzo e la regolazione di questa particolare tipologia contrattuale risultano fortemente condizionati sia dall'oggetto della prestazione lavorativa che è la cura, sia dal soggetto destinatario del servizio che al/la lavoratore/trice affida la casa e/o una persona cara da assistere.

Un riferimento esplicito alla intermediazione nel lavoro domestico si trova nella Convenzione OIL n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici, adottata nel 2011 e completata dalla Raccomandazione n. 201, che auspica la parificazione delle condizioni dei lavoratori domestici a quelle dei lavoratori impiegati in settori produttivi o di servizi a partire dal riconoscimento del lavoro (*work like any other*)[11].

All'articolo 15 la Convenzione si occupa espressamente della tutela dei lavoratori domestici che siano reclutati o collocati tramite agenzie private, sottolineando la necessità che siano effettivamente protetti contro pratiche abusive, attraverso una regolazione nazionale che assicuri misure e meccanismi appropriati per difendersi dagli abusi, che chiariscano gli obblighi dell'agenzia nei confronti dei lavoratori e prevedano sanzioni e misure "volte ad assicurare che gli onorari fatturati dalle agenzie di collocamento private non siano dedotti dalla remunerazione dei lavoratori domestici" (lett. e).

Senza dubbio, l'approvazione della Convenzione ha rappresentato un passaggio importante per la valorizzazione del lavoro domestico che, tuttavia, continua a essere sottostimato, considerato e trattato come un lavoro di minore importanza e, di conseguenza, sottratto all'applicazione di tutele adeguate, nonostan-

---

domestico, in *DDPComm.*, *Aggiornamenti*, Torino, Utet, 2003, p. 564 ss.; Gottardi, *Il lavoro domestico*, in Rescigno (a cura di), *Trattato di diritto privato*, 2004, n. 15, p. 945.

[9] Anche in questo caso non ci si può soffermare sulle differenze che esistono tra i servizi offerti dal pubblico e quelli offerti dal privato, nonché sulla differenza tra servizi di cura dei bambini e di assistenza degli anziani. In argomento, si rinvia a Borelli, Who cares?, *cit.*, specialmente cap. 3.

[10] "Il contesto nel quale le prestazioni vengono rese ha, infatti, portato il legislatore a modulare diversamente le regole giuslavoristiche, mediante la concessione di ampie deroghe in favore di quello strano datore di lavoro che è la famiglia"; in questi termini, de Martino, *Chi bada alle badanti? La specialità del lavoro domestico alla prova del Covid-19*, in *DLRI*, 2021, p. 54.

[11] Frosecchi, *Il lavoro domestico di cura*, *cit.*, p. 390. A 15 anni dalla sua approvazione, sono 40 i Paesi che hanno completato il processo di ratifica della Convenzione. La sfida, tuttavia, resta quella di trasformare il riconoscimento formale in progresso sostanziale, diritti esigibili e tutela effettiva, affinché nessuna lavoratrice e nessun lavoratore del settore domestico venga lasciato/a indietro (cfr. I progressi del lavoro domestico a quindici anni dalla Convenzione n. 189, reperibile al sito: *https://www.ilo.org.it*).

te garantisca lo svolgimento di attività essenziali, di cura, assistenza e sostegno che consentono alle famiglie e alle società di funzionare, agevolando e, in alcuni casi, rendendo possibile la partecipazione, soprattutto delle donne, al mercato del lavoro[12]. Sfortunatamente, lo 'stigma' della invisibilità del lavoro domestico, risultato di un processo di marginalizzazione reso possibile dall'idea che si tratti di un atto di amore o di un dovere naturale[13], e quindi non di un lavoro, ha condizionato e continua a condizionarne la regolazione. D'altra parte, la specialità del datore di lavoro che non esercita un'attività economica ma si avvale del lavoro domestico "per il funzionamento della vita familiare" (art. 1, l. 2 aprile 1958, n. 339)[14], ne legittima l'esclusione dall'ambito di applicazione di buona parte della disciplina dettata per regolare il lavoro subordinato, con buona pace della sempre maggiore centralità di tale lavoro suffragata dai numeri crescenti di utilizzo[15], dinnanzi ai quali tuttavia il legislatore continua a non ritenere necessario un intervento di modifica organica di una disciplina ormai risalente e, di certo, non più adeguata[16].

In questo quadro in cui già la regolazione del rapporto di lavoro è il risultato di un innesto (legislativo e contrattuale) che, nel tentativo di tenere conto di una molteplicità di interessi e peculiarità assunte come ineludibili, risulta tutt'altro che lineare; la disciplina della somministrazione – oggetto del presente contributo

---

[12] L'intreccio tra lavoro di cura retribuito e non retribuito è imprescindibile in qualunque analisi sul lavoro domestico, poiché dalla indisponibilità del secondo dipende la diffusione del primo. Sul lavoro di cura non retribuito svolto dalle donne e sulle difficoltà per le donne di conciliarlo con il lavoro sia consentito rinviare a Militello, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Torino, Giappichelli, 2020; Vallauri, *Genitorialità e lavoro. Interessi protetti e tecniche di tutela*, Torino, Giappichelli, 2020.

[13] Sul mito del lavoro di cura cfr. Casalini, Care *e riproduzione sociale. Il rimosso della politica e dell'economia*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 2016; Colombo, *Il mito del lavoro domestico: struttura e cambiamenti in Italia*, (1970-2003), in *Polis*, 2005, n. 3, p. 435.

[14] Parla di definizione teleologica Basenghi, *Il lavoro domestico. Articoli 2240-2246*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 72-82. Si veda in giurisprudenza Cass., 1 aprile 2005 n. 6824, in *GC*, 2005, n. 4; Cass., 14 dicembre 2005, n. 27578, lì dove si sottolinea che l'elemento caratterizzante il rapporto di lavoro domestico è la prestazione finalizzata al funzionamento della vita familiare per soddisfare un bisogno personale del datore e non costituisce strumento per l'attività professionale da lui prestata.

[15] Nel 2025 i lavoratori domestici con almeno un contributo versato all'INPS sono stati 804.464, in flessione per il quarto anno consecutivo (-2,3% rispetto al 2024). Dopo gli incrementi registrati nel biennio 2020-2021, dovuti alla regolarizzazione spontanea legata al lockdown e al decreto sull'emersione di rapporti di lavoro irregolari (decreto Rilancio), si registra, tra il 2021 e il 2025, una perdita di circa 173mila lavoratori, che verosimilmente sono tornati ad essere invisibili. È quanto emerge dall'Osservatorio sui lavoratori domestici, aggiornato con i dati relativi al 2025. Si tratta, naturalmente, dei dati ufficiali ai quali si devono necessariamente sommare i dati invisibili del lavoro non dichiarato, su cui v. nt. 24.

[16] Si pensi, a titolo di mero esempio, alla irragionevolezza della ripartizione per la quale nell'ambito del *genus* del lavoro domestico la legge n. 339/1958, rubricata "tutela del rapporto di lavoro domestico" trova applicazione solo nei confronti degli "addetti ai servizi domestici che prestano la loro opera, continuativa e prevalente, di almeno 4 ore giornaliere presso lo stesso datore di lavoro (…)" (art. 1, l. n. 339/1958); distinzione ritenuta però né illogica né irrazionale dalla Corte costituzionale (Corte cost. 23 dicembre 1987 n. 585, in *GC*, 1987, n. 12).

– presenta ulteriori profili di complicazione, determinati dal coinvolgimento di un soggetto terzo che, invece, svolge un'attività economica.

La somministrazione di lavoro, come noto, introdotta dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, è intervenuta a modificare un assetto ordinamentale caratterizzato ancora dal divieto di interposizione di manodopera, sull'onda lunga della sperimentazione del lavoro temporaneo tramite agenzia regolato dalla l. 24 giugno 1997, n. 196. La finalità dichiarata dal Libro Bianco era quella di favorire una gestione del personale più flessibile e di adattare l'organizzazione del lavoro alle rinnovate logiche del mercato del lavoro[17]. Se questo è vero in generale, ovviamente, come si è anticipato, nel caso del lavoro domestico, l'utilizzo della somministrazione risponde, già a monte, a bisogni di natura diversa, che non sono quelli tipicamente economico-produttivi delle imprese ma che coincidono con le esigenze personali delle famiglie. Questo particolare assetto di interessi riflette la peculiare relazione che nel lavoro domestico esiste tra datore di lavoro e lavoratore/trice che si caratterizza per essere para-familiare, nella quale coloro che cercano assistenza per il lavoro domestico (che siano servizi di cura della casa o di cura e assistenza alla persona) lo fanno perché costretti a esternalizzare attività che non sono – o non sono più – in grado di svolgere in autonomia, principalmente per mancanza di tempo, e d'altro canto per mancanza di competenze (ma meno spesso)[18] e, in ultimo – non certo in ordine di importanza –, per colmare le mancanze o, addirittura, la totale assenza del *welfare* pubblico[19].

All'interno di queste coordinate di contesto, la relazione di lavoro si sostanzia necessariamente in uno scambio che ha ad oggetto non semplicemente un servizio ma qualcosa di più che implica un coinvolgimento molto personale del datore di lavoro, richiesto anche al/la lavoratore/trice, e che, per tale ragione, colloca la regolazione del rapporto lavorativo in secondo piano.

Da una parte, quindi, l'utilizzo della somministrazione potrebbe costituire una modalità efficace per evitare che il lavoro domestico scivoli verso il sommerso o l'irregolarità; dall'altra, le famiglie che si rivolgono ad una agenzia di sommini-

---

[17] Nel libro Bianco si criticava che continuasse ad essere previsto nel nostro ordinamento il divieto di intermediazione di manodopera: "Buona parte dei precetti contenuti nella legge n. 1369/1960 appaiono superati, almeno nella loro persistente perentorietà, dall'evoluzione dei rapporti di produzione e di circolazione della ricchezza (…)".

[18] Che la mancanza di competenze non sia la ragione principale per la quale le famiglie si rivolgono all'esterno, soprattutto per la cura, è dimostrato dal fatto che, nella stragrande maggioranza dei casi, a svolgere tali lavori non sono persone in possesso di una adeguata formazione. Quello della formazione dei/lle lavoratori/trici del settore, d'altra parte, non è un elemento a cui nemmeno la legge riconosce centralità (ad esempio, la Direttiva 2019/1152/CE relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili stabilisce che "gli Stati adottino norme specifiche per esimere dai requisiti stabiliti nella presente direttiva le persone fisiche che agiscono in qualità di datori di lavoro per lavoratori domestici presso il nucleo familiare in relazione alle seguenti questioni: (…) fornire una formazione obbligatoria (…)").

[19] Sul punto si veda l'approfondito studio sull'argomento di Borelli, Who cares*?*, *cit*.; cfr. anche Sarti, *"Badante": una nuova professione? Luci e ombre di una trasformazione in atto*, in Maioni, Zucca (a cura di), *Viaggio nel lavoro di cura. Chi sono, cosa fanno e come vivono le badanti che lavorano nelle famiglie italiane*, Roma, Ediesse, 2016, p. 201 ss.

strazione affidano a terzi qualificati il processo di ricerca e selezione del personale, al fine di risparmiare tempo, facilitare la gestione amministrativa del rapporto evitando, al contempo, un eccessivo coinvolgimento emotivo. Si tratta, tuttavia, di una scelta che, se contribuisce (o dovrebbe contribuire) ad alleggerire il costo della gestione del lavoro domestico, rappresenta un investimento economico che non è sicuramente alla portata di tutti/e[20].

Quello che, infatti, accade nella maggior parte dei casi è che le famiglie si rivolgono al mercato alla ricerca dell'offerta di lavoro complessivamente più conveniente che inevitabilmente coincide con quella che ha il costo inferiore. Questa scelta non è certo animata dalla volontà di sfruttare il lavoro altrui[21], quanto dalla necessità di soddisfare una esigenza di risparmio, resa necessaria "a causa della scarsità di servizi pubblici (a gestione diretta o indiretta) di assistenza residenziale o a domicilio" che obbliga le famiglie a sperimentare soluzioni fai da te e ad optare, quindi, per la soluzione *low-cost* che implica l'utilizzo di forza lavoro costituita, nella maggioranza dei casi, da donne migranti che si trovano in stato di bisogno e che, dunque, sono disposte ad accettare lavori con bassa retribuzione e a condizioni che ne peggiorano ulteriormente la situazione personale, innescando una spirale al ribasso inarrestabile[22], nella quale si saldano inesorabilmente la fragilità delle famiglie, da una parte, e la vulnerabilità delle lavoratrici, dall'altra.

E lì dove, invece, le famiglie si rivolgono a terzi per trovare sul mercato un'offerta che soddisfi le proprie esigenze, alle richieste di economicità, rapidità e facilità di gestione corrisponde un *modus operandi* dei soggetti che si occupano di fornitura di manodopera per lo svolgimento di lavoro domestico non sempre limpido. In questa sede non ci si soffermerà, però, sulle diverse forme con cui tale attività viene praticata nel nostro Paese, che sfociano spesso in modalità *borderline* quando non del tutto irregolari[23]; il *focus* della breve disamina che si intende portare avanti nelle pagine che seguono, invece, avrà ad oggetto le forme regolari e la relativa disciplina applicata, con il fine di metterne in evidenza gli aspetti positivi, ma anche quelli negativi e, soprattutto, quelli problematici, legati alla mancanza di chiarezza regolativa che caratterizza questo tipo di modalità organizzativa (§ 2.1.1).

---

[20] Rivolgersi all'agenzia di somministrazione per la fornitura di lavoro domestico comporta, ovviamente, un aggravio di spesa rispetto all'assunzione diretta dei lavoratori, poiché ai costi legati al contratto di lavoro subordinato si devono aggiungere quelli del servizio offerto. Sui costi della somministrazione cfr. Carinci M.T., *«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 *RGL*, 2016, n. 2, pp. 336-337.

[21] Sulla impossibilità di utilizzare per il rapporto di lavoro domestico la classica distinzione tra sfruttatore e sfruttato, poiché il fruitore finale del servizio è anch'egli vittima di un sistema di protezione sociale carente che, non offrendo un adeguato servizio di cura e assistenza, lascia quale unica alternativa alla familizzazione della cura – che costituisce un forte elemento di penalizzazione del lavoro delle donne – quella del ricorso ad una prestazione "a basso costo" sul mercato. Cfr. Borelli, Who cares*?*, *cit*., 2020.

[22] Sul punto cfr. in *questo volume* Papa.

[23] In argomento cfr. Borelli, Who cares*?*, *cit*., in particolare p. 190 ss.

2.1. **Le forme della somministrazione di lavoro domestico**

Senza dubbio, nell'impiego del lavoro domestico la patologia supera di gran lunga la fisiologia, per i motivi di cui si è detto, come ampiamente dimostrato dai dati a disposizione[24]. Sarebbe, però, sbrigativo ritenere che, invece, quando l'utilizzo è regolare, le condizioni di lavoro siano soddisfacenti, aderendo così a una visione manichea che distingue nettamente tra illegalità e legalità che non trova riscontro nella realtà, soprattutto in questo settore.

Difatti, accanto agli ampi spazi di irregolarità che caratterizzano il lavoro domestico, riconducibili in parte a ragioni di carattere generale, in nulla dissimili da quelle che riguardano l'intero mercato del lavoro, in parte a ragioni di carattere specifico legate al settore lavorativo e, come si è più volte detto, al tipo di attività svolta, esistono degli spazi che, pur in un contesto di legittimità, non mancano tuttavia di presentare alcune zone d'ombra, di cui si proverà a dare conto con particolare riguardo alle diverse forme di impiego della somministrazione.

Secondo quanto previsto dall'ordinamento, quando il lavoro domestico sia fornito in regime di somministrazione, il sistema trilaterale prevede che l'agenzia assuma direttamente i/le lavoratori/trici e, a richiesta, li/le invii in missione presso l'utilizzatore[25]. Non è questo, però, l'unico modo con cui le agenzie operano sul mercato per fornire assistenza alle famiglie che si avvalgono di lavoro domestico. La legge regolamenta, infatti, anche la possibilità che l'agenzia svolga ulteriori attività, per le quali deve essere autorizzata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attraverso un procedimento regolato in modo che per ciascuna di esse sia rilasciata una specifica autorizzazione, sulla base di requisiti diversi[26], sulla quale si fonda la distinzione tra agenzie di: somministrazione di tipo generalista; somministrazione di tipo specialista; intermediazione; ricerca e selezione del personale; supporto alla ricollocazione professionale. Il che vuol dire che a ciascuna autorizzazione corrispondono una o più attività precise che l'agenzia può svolgere, con l'unica eccezione della autorizzazione rilasciata per l'attività di somministrazione di tipo generalista che consente all'operatore di svolgere tutte le attività summenzionate. Questa precisazione si rivela assai importante perché in alcuni casi risulta che i soggetti che operano sul mercato, pur in possesso di una autorizzazione allo svolgimento di un'attività specifica, forniscano servizi ulterio-

---

[24] Il recente rapporto del CENSIS del 2025 descrive un quadro in cui il tasso di irregolarità nel settore dei servizi di collaborazione domestica si attesta al 55,4% che è un valore in crescita rispetto a quello registrato nel 2020, in leggero calo grazie alla regolarizzazione che ha però avuto un effetto temporaneo. Il settore continua ad essere caratterizzato da una irregolarità strutturale, molto più alta rispetto alla media delle altre attività economiche. Si veda sul lavoro di cura, *ex aliis*, Chiaromonte, *«Ed io, avrò cura di te». Il lavoro delle assistenti familiari fra irregolarità e sfruttamento*, in *DLRI*, 2025, p. 353.

[25] La disciplina del contratto di somministrazione, prima interamente contenuta nel d.lgs. n. 276/2003, è stata modificata nel 2015 e ora il contratto di somministrazione è regolato dagli articoli 30-40 del d.lgs. n. 81/2015.

[26] I requisiti prescritti per le agenzie in ragione delle diverse attività svolte di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 276/2003 sono indicati all'art. 5 del d.lgs. n. 276/2003 e dai d.m. 23 dicembre 2003 e 10 aprile 2018.

ri che, di fatto, ne esorbitano i limiti. Ci sono, ad esempio, agenzie autorizzate per lo svolgimento di attività di ricerca e selezione di personale qualificato che si dichiarano disponibili, benché su richiesta, a gestire buste paga e cedolini, a occuparsi delle pratiche burocratiche e amministrative, a garantire un servizio di sostituzione dei lavoratori in periodi di vacanza o permessi o malattia e, eventualmente, anche a svolgere attività di formazione; andando, con tutta evidenza, ben oltre quanto previsto dall'art. 2, co. 1, lett. c) del d.lgs. n. 276/2003[27]. Analogamente esistono operatori che, in possesso di autorizzazione allo svolgimento di attività di intermediazione[28], poi dichiarano di procedere anche alla assunzione e regolarizzazione di colf e badanti; alla stipula del contratto di lavoro; alla gestione di buste paga, di variazioni contrattuali, di licenziamenti e dimissioni. In questo modo collocandosi su un crinale di irregolarità mutevole e dinamica, pur entro una cornice generale di legittimità.

La conseguenza è che, come risulta da una breve ricerca empirica condotta sui relativi siti internet confrontando il tipo di autorizzazioni rilasciate e le attività offerte, tra le agenzie presenti sul mercato, non sono molte quelle che, in possesso di una autorizzazione alla somministrazione di tipo generalista, assumono e poi inviano in missione le assistenti familiari. Il motivo, come già anticipato, è principalmente legato al fatto che questa modalità è anche quella meno richiesta, poiché poco appetibile per le famiglie a causa dei costi elevati che dovrebbero sostenere, assai più alti ovviamente rispetto a quelli di un'assunzione diretta, soprattutto nel caso di assistenza necessaria per un numero di ore molto elevato[29]; è, quindi, eventualmente più probabile che l'agenzia gestisca la somministrazione

---

[27] Lett. c): "ricerca e selezione del personale: l'attività di consulenza di direzione finalizzata alla risoluzione di una specifica esigenza dell'organizzazione committente, attraverso l'individuazione di candidature idonee a ricoprire una o più posizioni lavorative in seno all'organizzazione medesima, su specifico incarico della stessa, e comprensiva di: analisi del contesto organizzativo dell'organizzazione committente; individuazione e definizione delle esigenze della stessa; definizione del profilo di competenze e di capacità della candidatura ideale; pianificazione e realizzazione del programma di ricerca delle candidature attraverso una pluralità di canali di reclutamento; valutazione delle candidature individuate attraverso appropriati strumenti selettivi; formazione della rosa di candidature maggiormente idonee; progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; assistenza nella fase di inserimento dei candidati; verifica e valutazione dell'inserimento e del potenziale dei candidati".

[28] Lett. b): "intermediazione: l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo" (art. 2, co. 1, lett. b).

[29] In una ricerca di diversi anni fa, a partire dall'esperienza di *Cooperjob*, società autorizzata alla somministrazione, selezione e intermediazione di lavoro, in Trentino Alto Adige, è stato messo in luce come la somministrazione fosse principalmente usata da famiglie benestanti e di come fosse difficile per l'agenzia concludere contratti con assistenti conviventi, a causa dell'elevato numero di ore richieste (54 ore a settimana) e del relativo costo complessivo necessario per la gestione del rapporto di lavoro, difficilmente sostenibile per le famiglie. Cfr. Pasquinelli, Sala, *Assistenti familiari e lavoro somministrato. L'esperienza di* Cooperjob, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2013, n. 7, p. 8 ss.

di lavoratori per soddisfare un bisogno di cura che non supera qualche ora al giorno, con cui le famiglie integrano spesso l'assistenza fornita da un familiare, da altro lavoratore assunto direttamente (in maniera più o meno regolare) o, più raramente, l'assistenza domiciliare pubblica.

Più di frequente, le agenzie, pur muovendosi nell'ambito delle diverse attività consentite dalla legge, si collocano su un crinale di regolarità molto dubbia, quando assicurano la fornitura, come si è detto, di servizi che esorbitano da quelli consentiti dalla relativa autorizzazione ministeriale. In ogni caso, in "un quadro pieno di ombre", quelli descritti sono comunque "rapporti che rientrano nel perimetro della legalità"[30] all'interno di uno scenario in cui, come è stato da più parti rilevato, spesso la fornitura di lavoro di cura nel nostro Paese viene praticata con metodi illegittimi che difficilmente sono controllati e ancora meno sanzionati per varie ragioni, non ultime le difficoltà che l'ispettorato incontra nell'effettuare i controlli e rilevare le irregolarità[31].

Il quadro complessivo, dunque, è tutt'altro che lineare, complicato com'è dalla "specialità" sia dell'utilizzatore sia del servizio offerto che finiscono per prevalere sulla natura dell'attività svolta dall'agenzia di somministrazione, per ragioni di opportunismo o per colpevole mancanza di attenzione (su cui v. *infra*, § 2.1.1.).

2.1.1. **La regolazione della somministrazione nel lavoro domestico tra leggi e contratto collettivo**

Anche quando la somministrazione sia svolta in maniera pienamente legittima, quando cioè l'agenzia, in possesso della relativa autorizzazione, assume e poi invia in missione i/le lavoratori/trici domestici/che, l'attuale regolazione di questa forma contrattuale lascia comunque poco spazio al miglioramento delle condizioni di lavoro complessive.

Come si è già avuto modo di dire, la disciplina del lavoro domestico è il risultato della applicazione di legge e contratto collettivo; nel primo caso si tratta delle poche norme del codice civile dedicate (artt. 2240-2246 c.c.); della legge n. 339/1958 e delle leggi che regolano il lavoro subordinato senza escludere espressamente il lavoro domestico. Quando tale attività è svolta in regime di somministrazione, l'intreccio regolativo si fa ancora più complesso perché alle norme di regolazione del lavoro domestico si aggiungono quelle della somministrazione di lavoro, anche se, come si è anticipato, con riguardo alla maggior parte degli istituti, prevale la specialità del lavoro domestico, con conseguente applicazione della relativa disciplina e del CCNL di settore[32]. Tuttavia, se la regolazione specialistica, per un verso, potrebbe spiegarsi alla luce delle peculiarità del lavoro

---

[30] In questi termini, Amorosi, Borelli, Sarti, *Un mercato selvaggio. Lo sfruttamento nella fornitura di lavoro domestico*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste, Rapporto Sfruttamento 2024*, Roma, Edizioni Gruppo Abele, p. 84.

[31] In questo senso cfr. Borelli, *in questo volume*.

[32] Parte della dottrina ritiene condivisibilmente che non si giustifichi l'applicazione della disciplina speciale dettata per il lavoro domestico ai dipendenti di un'agenzia di somministrazione in ragione del fatto che essa è ispirata alla necessità di contrarne il costo per non gravare eccessi-

con riferimento ad aspetti strettamente legati alla gestione della prestazione lavorativa, come l'orario di lavoro, le ferie e i permessi, in quanto necessariamente calibrati sulle esigenze particolari della famiglia[33]; non vale lo stesso per altri istituti quali, ad esempio, la cessazione del rapporto di lavoro. Non sembra, infatti, trovare alcuna giustificazione l'applicazione del principio della libera recedibilità al rapporto tra il lavoratore e l'agenzia che non risieda nella 'abitudine' a trattare il lavoro domestico come un *minus*. Il recesso *ad nutum* nel rapporto di lavoro domestico trova, infatti, fondamento nel legame fiduciario che si instaura tra lavoratore e datore di lavoro ed è preordinato a consentire a quest'ultimo di interrompere il rapporto qualora il lavoratore non soddisfi le sue esigenze[34]. Lo stesso risultato potrebbe essere raggiunto, nell'ambito della somministrazione, attraverso una pattuizione specifica nel relativo contratto, che consenta all'utilizzatore di chiedere la sostituzione del/la lavoratore/trice all'agenzia la quale, poi, può eventualmente inviare il/la dipendente presso un altro utilizzatore o avviare un procedimento disciplinare nel caso di infrazione degli obblighi contrattuali. L'esito per le famiglie sarebbe, dunque, il medesimo; ma questo assetto regolativo avrebbe l'effetto di garantire al contempo anche i lavoratori che godrebbero, così, di maggiori tutele. Al contrario, appare quantomeno discutibile che un soggetto che svolge attività economica possa beneficiare dell'applicazione di una regola la cui *ratio*, di certo, non può essere invocata nel caso di specie. Sembra, piuttosto, che in questo, come in diversi altri casi, l'esclusione del lavoro domestico, quale che sia la forma del suo utilizzo, dall'ambito di applicazione delle tutele lavoristiche sia più un automatismo che una scelta sorretta da ragionevolezza.

D'altra parte, la giurisprudenza ha già avuto modo di chiarire che la qualificazione del lavoro domestico dipende dalla sua finalità, dal fatto cioè che l'attività sia preordinata al funzionamento della vita familiare[35] e che quando un'attività

---

vamente le famiglie; in questo senso Borelli, *Lavoro domestico e di cura*, in Del Punta, Romei, Scarpelli (a cura di), *Contratto di lavoro*, VI, I tematici, *ED*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 883 ss.

[33] Il che non dovrebbe comportare una riduzione delle tutele quanto piuttosto una regolazione che tenga conto delle necessità organizzative della famiglia ma anche della particolare gravità delle condizioni del lavoro, soprattutto quando si tratti di assistenza a persone non autosufficienti.

[34] Come è stato giustamente sottolineato, il recesso *ad nutum* costituisce la principale criticità della regolazione del settore. Cosa che è stata rilevata anche dal Comitato economico e sociale europeo, che, nelle sue conclusioni del 2003, 2007 e 2008, ha evidenziato la violazione dell'obbligo, derivante dall'art. 24 della Carta sociale europea, di prevedere «un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione» per i lavoratori licenziati senza valido motivo, poiché "*the lack of protection against dismissal for domestic employees went beyond the provisions of the Appendix to Article 24*" (in questi termini Frosecchi, *Il lavoro domestico di cura*, *cit.*, p. 389).

[35] Sulla base di tale criterio, la giurisprudenza ha escluso che le stesse mansioni che quando sono svolte in ambito familiare qualificano il lavoro come domestico possano portare allo stesso risultato quando siano svolte ad esempio in una azienda e che in assenza dei requisiti che qualifichino una comunità come "familiare", non si può parlare di lavoro domestico (così Cass., sez. lav., 31 marzo 1983, n. 2354). Di conseguenza, è stata esclusa la qualificazione di lavoro domestico per gli addetti alle pulizie di uffici (Cfr., in questo senso, T. Milano, 20 marzo 2017). Al contempo è stata qualificata come lavoro domestico la prestazione lavorativa svolta a favore di una comunità religiosa o familiare, con conseguente legittimità del licenziamento *ad nutum* intimato alla lavoratrice medesima (A. Torino 13 luglio 2016, n. 479).

non sia svolta in ambito familiare non può qualificarsi come lavoro domestico, anche se riconducibile nell'ambito di quelle che normalmente si svolgono all'interno di una famiglia (pulire, stirare, ecc.). Il medesimo ragionamento potrebbe, *mutatis mutandis*, essere adottato e adattato anche alla somministrazione, pur con qualche forzatura: dal momento che il datore di lavoro non è la famiglia, ma l'agenzia e l'attività economica di quest'ultima ha ad oggetto la fornitura di manodopera, si può dire in ultima istanza che la prestazione lavorativa è svolta, da un punto di vista organizzativo, a favore della famiglia, ma da un punto di vista economico, nell'interesse dell'agenzia[36]. Il che imporrebbe di applicare al rapporto di lavoro la disciplina della somministrazione, con l'esclusione soltanto di quegli aspetti strettamente connessi alla specialità del lavoro domestico. Non si tratta di una distinzione agevole da praticare, ma senza dubbio si rende necessaria per evitare di continuare a penalizzare le/i lavoratrici/ori domestiche/ci anche quando l'esclusione non trovi alcuna giustificazione (come nel caso, di cui si è detto, del recesso).

Non pare, tuttavia, che la tendenza regolativa vada in questo senso né sul fronte legislativo né su quello contrattuale. Nemmeno le parti sociali, infatti, in occasione dell'ultimo intervento, hanno prestato attenzione alle diverse criticità rilevabili in sede di utilizzo della somministrazione di lavoro domestico e ai possibili profili di miglioramento della condizione dei lavoratori e delle lavoratrici.

Il 21 luglio 2025 è stato firmato il rinnovo del contratto collettivo nazionale delle Agenzie di Somministrazione, il cui art. 48, come già nella versione precedente, contempla la fattispecie del lavoro domestico in somministrazione e, al co. 1, ribadisce che, "nel caso di somministrazione di lavoro di colf/badanti, e quindi qualora l'utilizzatore sia una persona fisica, si applicano le disposizioni del CCNL stipulato dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, *anche in relazione alla materia della cessazione del rapporto di lavoro*" (corsivo mio), e al co. 2 che "ai lavoratori domestici in somministrazione vengono garantite le prestazioni erogate dalla bilateralità".

L'unica rilevante novità prevista dalla disposizione citata che realmente sembra tenere conto della peculiare situazione dei lavoratori domestici in somministrazione riguarda la possibilità di individuare, anche tramite il supporto della Commissione Nazionale paritetica in materia di formazione, corsi di formazione specifici per le lavoratrici/lavoratori domestiche/ci al termine del rapporto di lavoro, per i quali è previsto il riconoscimento di un'indennità di frequenza. Uno strumento, quindi, di politica attiva potenzialmente in grado di migliorare le

---

[36] Nel caso della somministrazione, la struttura trilaterale del rapporto comporta, come noto, una scissione tra titolarità del rapporto di lavoro e utilizzazione della prestazione per la quale l'utilizzatore si avvale della prestazione al fine di soddisfare un interesse economico-produttivo e l'agenzia assume il rischio economico del rapporto di lavoro per il quale percepisce il corrispettivo del contratto commerciale. In generale, sulla somministrazione di lavoro dopo gli interventi del 2003 e del 2018, cfr., *ex aliis*, De Luca, Tamajo, *Trasferimento di azienda, esternalizzazione del lavoro, somministrazione, appalto dei servizi, distacco nella riforma del diritto del lavoro*, in *ADL*, 2005, n. 1, p. 59 ss.; Speziale, *Il contratto commerciale di somministrazione di lavoro*, in *DRI*, 2004, n. 2, p. 295 ss.; Ferrara, *La somministrazione di lavoro dopo il decreto "dignità"*, in *RIDL*, 2019, n. 2, p. 227 ss.

competenze dei lavoratori e, al contempo, accrescere la qualità dell'assistenza, anche in favore delle famiglie.

Per quanto riguarda le prestazioni erogate dalla bilateralità cui i/le lavoratori/trici domestici/che possono accedere, l'Accordo ha potenziato il *welfare* gestito dall'EBITEMP[37] che, come noto, è l'ente bilaterale nazionale nato al fine di garantire a lavoratori e lavoratrici in somministrazione adeguate forme di tutela, assicurando sostegno economico e agevolazioni, attraverso prestazioni definite dalla contrattazione collettiva nazionale. Il nuovo contratto collettivo ha introdotto un incremento del 20% su tutte le prestazioni economiche, prevedendo altresì una nuova copertura sanitaria integrativa per chi ha maturato almeno 12 mesi di anzianità (dal 1° gennaio 2023) e ha un contratto attivo al 1° giugno 2025; è intervenuto inserendo misure specifiche, quali: contributo post-maternità per la lavoratrice in procedura di ricollocazione (art. 25) o in disponibilità (art. 32); materiale didattico per i figli iscritti a scuola materna; rimborso per le spese di trasporto extraurbano per i discenti dei corsi Forma.Temp oltre le 200 ore; contributo per le spese di rinnovo permesso di soggiorno; prestazioni per le persone vittime di violenza e molestie sessuali.

Nonostante questi interventi siano apprezzabili, poiché introducono il diritto a prestazioni non previste nei contratti collettivi di settore[38], pur rinviando a condizioni e modalità definite nell'ambito della bilateralità[39], l'impressione complessiva è che, per il modo in cui è regolata sia dalla legge sia dalla contrattazione collettiva, la somministrazione di lavoro domestico non aggiunga nulla al panorama complessivo in termini di tutela dei lavoratori domestici, se non in maniera sporadica.

3. Lo stato dell'arte e le future traiettorie possibili

Da sempre il lavoro domestico è oggetto di una regolazione a sé stante, in quanto sconta, come si è già avuto modo di dire, la duplice specialità dell'attività svolta e della natura non imprenditoriale del datore di lavoro. Si tratta di elementi

---

[37] EBITEMP è l'ente bilaterale nazionale per il lavoro temporaneo costituito nel 2000 attraverso un accordo contrattuale tra le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali del settore della somministrazione del lavoro. Sono associate a EBITEMP le due Associazioni di rappresentanza delle Agenzie per il Lavoro – ApL (Assolavoro e Assosomm), le organizzazioni Sindacali dei lavoratori somministrati (FELSA-CISL, NIDIL-CGIL e UILTUCS) e le tre Confederazioni Sindacali (CGIL, CISL e UIL). La bilateralità è stata individuata come metodologia e strumento per assicurare ai lavoratori temporanei (identificati successivamente come lavoratori in somministrazione) forme di tutela innovative che attenuassero i disagi della discontinuità lavorativa.

[38] Non si tratta di tutele non contemplate dal contratto collettivo di settore, quanto piuttosto della previsione di prestazioni ulteriori. Ad esempio, CCNL stipulato nell'ottobre scorso da FIDALDO, DOMINA e FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILUCS-UIL e FEDERCOLF prevede all'art. 21, rubricato "Congedo per le donne vittime di violenza di genere", appunto, il diritto al congedo e alla relativa indennità, così come prevede all'art. 20 i permessi per formazione professionale. È tuttavia certo che l'ente bilaterale EBINCOLF (art. 48) prevede delle prestazioni inferiori rispetto a quelle affidate a EBITEMP.

[39] Sulla bilateralità cfr. Bellardi, De Santis, *La bilateralità fra tradizione e innovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011.

di differenziazione, l'uno o l'altro, che nella quasi totalità dei casi sono sottintesi, quasi presunti quando espressamente il lavoro domestico viene escluso dall'ambito di applicazione di una legge o di una disposizione. Non sempre, infatti, dette esclusioni possono dirsi pienamente giustificate; più spesso sono invece il risultato di un automatismo, come, da ultimo, nel caso del d.lgs. 7 maggio 2026, n. 96 – che ha implementato la Direttiva 2023/970/CE sulla trasparenza salariale – il cui art. 2 esclude dall'ambito di applicazione del decreto i lavoratori domestici, in aperto contrasto con la direttiva e con la giurisprudenza della Corte di giustizia sul principio della parità retributiva[40]; in questo modo peraltro penalizzando doppiamente un settore povero e femminilizzato[41].

Si tratta, tuttavia, di un profilo estremamente delicato, in cui spesso si incrociano interessi e finalità differenti. Di recente, ad esempio, la Corte costituzionale ha faticato a rinvenire la *ratio* di una tale esclusione nel caso di disposizioni destinate a tutelare le lavoratrici madri, non riuscendo, tuttavia, a superare gli steccati della disciplina speciale costruiti intorno al lavoro domestico[42]; l'occasione, però, è stata colta dal giudice delle leggi per sollecitare "il legislatore a dare coerenza sistematica all'intero disegno nel cruciale percorso di sostegno alle lavoratrici madri, in un Paese in cui il tasso di natalità è tra i più bassi d'Europa, identificando interventi strutturali che abbiano la capacità di sostenere appieno la maternità".

D'altro canto, la Corte di giustizia ha, anche in questo caso di recente, confermato l'applicazione delle disposizioni dettate in materia di periodo minimo di riposo giornaliero e settimanale e limite massimo della durata media settimanale di lavoro anche ai collaboratori domestici[43]; normalizzando, così, la specialità del

---

[40] L'art. 2, co. 2, della Direttiva 2023/970/CE non contempla alcuna esclusione; fa invece riferimento a "tutti i lavoratori", come definiti non solo dal diritto nazionale ma anche dal diritto euro-unitario, "tenendo in considerazione la giurisprudenza della Corte di Giustizia". I lavoratori domestici rientrano sia nella nozione di lavoro subordinato di cui all'art. 2094 c.c. sia in quella adottata dalla CGUE nelle decisioni che hanno esteso i divieti di discriminazione (CGUE, 19 dicembre 2024, causa C-531/23 *HJ*, relativa all'applicazione della Dir. 2006/54/CE; CGUE, 24 febbraio 2022, C-389/20, *Tgss*, relativa all'applicazione della Dir. 1979/7/CE sulla parità di sesso nei regimi di sicurezza sociale). Né l'esclusione dall'ambito di applicazione del principio fondamentale della parità retributiva uomo-donna trova alcuna giustificazione nella specialità del rapporto di lavoro domestico.

[41] Sul punto sia consentito rinviare a Militello, *I più poveri tra i poveri. Tra vulnerabilità crescente e povertà invisibili*, in Caruso (a cura di), *Il lavoro povero "*sans phrase*". Oltre la fattispecie*, Bologna, il Mulino, 2024.

[42] Con riguardo all'esclusione dalle norme censurate delle lavoratrici domestiche madri di due o più figli — esclusione rimasta tal quale anche nel sopravvenuto quadro normativo — i contributi dovuti all'INPS dalle lavoratrici titolari di contratti di lavoro domestico si collocano nell'ambito di una disciplina speciale che presenta profili di peculiarità, nel calcolo, rispetto a quella concernente le altre lavoratrici dipendenti; peculiarità correlate primariamente alla natura non imprenditoriale dei datori di lavoro. Il carattere speciale del trattamento previdenziale previsto per i rapporti di lavoro domestico induce, dunque, a escludere la possibilità per la Corte costituzionale di procedere a un'uniformazione della disciplina a quella prevista per gli altri contratti di lavoro dipendente (in questi termini, Corte cost., 31 ottobre 2025, n. 159).

[43] Gli articoli 3, 5 e 6 della Direttiva 2003/88/CE, in materia di periodo minimo di riposo giornaliero e settimanale e limite massimo alla durata media settimanale di lavoro, letti alla luce dell'articolo 31, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali UE, devono essere interpretati nel senso

rapporto di lavoro domestico, con riguardo a istituti destinati a tutelare diritti fondamentali; e ciò nonostante la stessa direttiva preveda la possibilità di derogare ad alcune disposizioni nella regolazione del rapporto di lavoro della manodopera familiare.

Sono queste indicazioni importanti che vanno nel senso di una progressiva equiparazione del lavoro domestico al lavoro subordinato che, senza dubbio, rappresenta l'unica strada percorribile all'interno del necessario ripensamento di una disciplina intesa a garantire la creazione di posti di lavoro dignitosi e adeguatamente rappresentati[44].

Il rischio, in caso contrario, è che si seguiti ad alimentare quello stesso atteggiamento paternalista e patriarcale[45] che, andando ben oltre i tratti di specialità della disciplina, ha giustificato nel tempo una regolazione di fatto marginale finendo per delineare i confini di un settore lavorativo segregato, razzializzato, poco tutelato, sottovalutato, quando non del tutto invisibilizzato, nonostante sia divenuto progressivamente sempre più centrale e imprescindibile per assicurare il corretto andamento della società e del mercato, colmando le mancanze di uno Stato che ha scelto di minimizzare il suo intervento e lo ha fatto ignorando (o fingendo di non vedere) gli enormi problemi che sono alla base di un fenomeno ormai estremamente grave. La breve ricostruzione del funzionamento della somministrazione di lavoro domestico dalla quale emerge la prevalenza assegnata alla presunta specialità di quest'ultimo, a danno del rapporto di lavoro che è invece instaurato con l'agenzia, si colloca nel medesimo solco; con la conseguenza che, anche quando la fornitura di lavoro domestico sia svolta in maniera legale, il lavoro resta poco tutelato e imbrigliato in una condizione di marginalità, speciale non per ragioni legate alla concreta modalità di svolgimento della prestazione, ma per etichetta e definizione.

È vero che nel film 'In questo mondo libero', che si è scelto di prendere in prestito come titolo di questo contributo, la somministrazione di lavoro domestico non era semplicemente irregolare, ma si concretizzava in uno sfruttamento feroce di lavoratori immigrati della cui condizione di estrema vulnerabilità la protagonista approfittava senza scrupolo dopo essere stata a sua volta una vittima dello stesso sistema; e quindi poco ha ovviamente a che fare con una somministrazione regolare, laddove le condizioni di lavoro applicate sono quelle prescritte dalla legge e dal contratto collettivo di settore. Tuttavia, come si è provato a mettere in

---

che essi ostano a una normativa nazionale nonché alla sua interpretazione da parte dei giudici nazionali o a una prassi amministrativa in forza delle quali i datori di lavoro domestico sono esentati dall'obbligo di istituire un sistema che consenta di misurare la durata dell'orario di lavoro svolto dai collaboratori domestici, privando pertanto questi ultimi della possibilità di determinare in modo obiettivo e affidabile il numero di ore di lavoro effettuate e la loro ripartizione nel tempo. In questi termini CGUE, sez. VII, 19 dicembre 2024, causa C-531/23, HJ, in *RIDL*, 2025, n. 2, II, p. 253.

[44] Pavlou, *Migrant Domestic Workers in Europe: Law and the Construction of Vulnerability*, Oxford-New York, Hart Publishing, 2021.

[45] Parla del pregiudizio culturale di stampo paternalista con cui è stato trattato il rapporto di lavoro che si svolge entro "le mura privatissime della casa", Frosecchi, *Il lavoro domestico di cura*, *cit*., p. 390.

evidenza, questa particolare forma di utilizzo del lavoro domestico integra, sotto alcuni aspetti, a sua volta, uno sfruttamento, ancorché entro i limiti delineati dalla legge[46], nella misura in cui il sistema di norme legislative e contrattuali permette all'agenzia, per effetto di una automatica traslazione delle regole applicate al rapporto speciale, di guadagnare dalla attività di fornitura, avvalendosi delle stesse condizioni pensate per non gravare eccessivamente chi non svolge un'attività economica e ricorre al lavoro domestico per assicurare il buon funzionamento della vita familiare, creando un cortocircuito del quale sia il legislatore sia le parti sociali hanno scelto di non farsi carico.

Certamente quando il lavoro domestico è svolto in regime di somministrazione, il lavoratore è assunto con contratto di lavoro regolare; con il che si evita sia il lavoro sommerso (il lavoro c.d. nero) sia il lavoro parzialmente irregolare (il lavoro c.d. grigio). Ciò però, malgrado si tratti senza dubbio di un elemento tutt'altro che trascurabile, non ridonda in maniera efficace sulle condizioni di lavoro complessive che restano in via principale caratterizzate da quella specialità che ha fatto del lavoro domestico un lavoro povero e poco tutelato; la situazione sarebbe diversa, ad esempio se trovasse applicazione la disciplina del lavoro somministrato lì dove il trattamento differenziato non trova giustificazione.

Il groviglio di interessi, funzioni e specialità è senz'altro difficile da dipanare poiché i piani di valutazione di cui tenere conto e con cui confrontarsi sono molteplici, variamente intersecati tra loro e precedono di molto la questione della disciplina applicabile alla somministrazione di lavoro domestico. A cominciare dalla storica marginalizzazione di un lavoro, considerato improduttivo e per natura affidato alle donne all'interno delle famiglie, cui si lega una concezione patriarcale del *welfare* che, se in una prima fase ha del tutto ignorato i bisogni legati alle prestazioni di cura e assistenza, pure quando ha dovuto fare i conti con le modifiche subite dalle strutture economiche e sociali del Paese[47], ha comunque adottato (e continua ad adottare) un approccio che ha finito per scaricarne il peso quasi interamente sulle famiglie (più precisamente, sulle donne), assecondando il *self care* e impiegando in questo settore risorse sempre più scarse, anche a causa della contrazione della spesa pubblica[48].

---

[46] Sullo sfruttamento legale del lavoro domestico v. Sarti, *Passato che non passa o futuro che avanza? Il lavoro domestico tra sfruttamento legale e illegale*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste, Rapporto Sfruttamento 2022*, 2022, Edizioni Gruppo Abele, Roma, p. 57 ss.; sullo sfruttamento nella fornitura di lavoro domestico Amorosi, Borelli, Sarti, *Un mercato selvaggio. Lo sfruttamento nella fornitura di lavoro domestico*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste, Rapporto Sfruttamento 2024*, *cit.*, p. 79 ss.

[47] Noviello, Parente, *Settore domestico e lavori di cura fra carenze del sistema di* welfare *e lacune normative*, in *Economia e Lavoro*, 2024, n. 2, p. 63 ss.

[48] Per una analisi in un'ottica di genere delle politiche sociali cfr. D'Onghia, *Una lettura femminista dello Stato sociale, a partire dalla sua origine patriarcale*, in *LD*, 2025, n. 4, p. 703 ss.; Di Nicola, *Reti di servizi e pratiche di cura: la de-costruzione dei saperi e dei linguaggi*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2014, n. 1, p. 25 ss. Sul passaggio dal *welfare* patriarcale al *DIY welfare,* cfr. Borelli, *From a Patriarchal Welfare to a DIY Welfare. A Short History of Care Workers in Italy*, in Vallauri, Chiaromonte (a cura di), *CARE4CARE We Care for Those Who Care – Vol. III.*

Questa narrazione è diventata una cornice imprescindibile, all'interno della quale si iscrivono sia il riconoscimento del lavoro domestico non retribuito[49] sia lo sviluppo di quello retribuito, la cui regolazione sconta il pregiudizio legato alla natura del lavoro, che continua ad essere qualificato dalle mura domestiche – intese in senso metaforico e non – all'interno delle quali è svolto, a prescindere dalle competenze richieste e possedute e dalle condizioni alle quali viene prestato. E, come si è visto, non fa eccezione il caso in cui, nella dinamica della gestione del rapporto di lavoro, si inserisce un soggetto terzo che, pur svolgendo attività economica, si avvantaggia dell'applicazione delle disposizioni regolative pensate per soddisfare esigenze familiari, secondo un assetto finora mai messo in discussione, che, si può presumere, trae la sua giustificazione formale ancora dalla necessità di non aumentare i costi del lavoro e, quindi, della somministrazione per non gravare le famiglie; nonostante, in verità, siano comunque poche quelle che hanno la capacità economica di rivolgersi alle agenzie. Il risultato è, quindi, un'esperienza marginale e poco desiderabile anche per i lavoratori, la cui condizione complessiva non cambia di molto.

Ovviamente, in un contesto di regolarità, che è quello di cui qui si è parlato, il modello organizzativo fondato sull'intermediazione garantirebbe al lavoratore maggiore continuità occupazionale, formazione, regolarità contributiva e supporto amministrativo e per le famiglie potrebbe rappresentare uno strumento di semplificazione nella ricerca del personale e nella gestione degli adempimenti connessi al rapporto di lavoro. Al contempo, contribuirebbe all'emersione del lavoro irregolare, consentirebbe di migliorare le competenze degli operatori e di rendere più efficaci i controlli sul rispetto delle condizioni di lavoro. A patto, però, di assicurare uno statuto protettivo che tenga conto della specialità del lavoro domestico non per abbassare le tutele ma per adeguarle alle particolari condizioni in cui esso viene eseguito.

L'attuale coordinamento delle due discipline pare, invece, andare in tutt'altra direzione; il risultato è un sistema di regole disordinato e svilente che, da una parte, non tiene in adeguata considerazione – quando, invece, dovrebbe – la specialità del lavoro domestico, come nel caso dell'applicazione del principio della parità di trattamento previsto dall'art. 35 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, di fatto inefficace dal momento che l'utilizzatore normalmente è una famiglia e non ha altri lavoratori; per poi invocarla, d'altra parte, per ridurre le tutele come nel caso

---

Building Dignified Care Work in Europe: Critical Reflections, Policy Proposals and Practical Tools, 2026, Firenze University Press, I, pp. 209-224.

[49] Sul riconoscimento del lavoro domestico è intervenuta la Corte costituzionale affermando che "anche il lavoro effettuato all'interno della famiglia, per il suo valore sociale ed anche economico, può essere ricompreso, sia pure con le peculiari caratteristiche che lo contraddistinguono, nella tutela che l'art. 35 della Costituzione assicura al lavoro "in tutte le sue forme". Si tratta di una specie di attività lavorativa che è già stata oggetto di svariati riconoscimenti per il suo rilievo sociale ed anche economico, anche per via degli indiscutibili vantaggi che ne trae l'intera collettività e, nel contempo, degli oneri e delle responsabilità che ne discendono e gravano - ancora oggi - quasi esclusivamente sulle donne (anche per estesi fenomeni di disoccupazione)" (Corte cost. 12 gennaio 1995, n. 28).

del recesso di cui si è detto, o della decisione dell'Ispettorato del lavoro di non applicare la sanzione prescritta dall'art. 38, co. 2 del d.lgs. n. 81/2015 nel caso di somministrazione illecita che prevede la costituzione del rapporto di lavoro con l'utilizzatore, quando questi sia una famiglia che si avvale di lavoro domestico, per ragioni legate alla difficoltà di verificare, usando la diligenza media, il possesso e la legittimità, da parte dei soggetti che somministrano, delle particolari condizioni ed autorizzazioni previste *ex lege* per lo svolgimento dell'attività di somministrazione[50].

L'impressione è che la 'retorica' della necessità di non gravare le famiglie sia talmente inflazionata da non essere più credibile. E non si tratta di negare il ricatto economico e sociale cui esse sono assoggettate, tra la mancanza di adeguata assistenza pubblica e di sufficienti risorse private, quanto di prendere atto del fatto che la complessa impalcatura regolativa del lavoro domestico fatta di distinguo e esclusioni e messa in piedi per proteggere rappresenta ormai un alibi per sostenere una generalizzata negazione di tutele e finisce per penalizzare non solo i lavoratori e le lavoratrici ma pure le famiglie stesse che, quando riescono, accedono a servizi precari, non qualificati, inadatti, purché poco costosi, in un circolo vizioso che si autoalimenta, le cui componenti essenziali sono un lavoro, quello domestico, e un diritto, quello alla cura, non riconosciuti per effetto di una scelta precisa, malcelata.

Un sistema che realmente tenesse in conto le esigenze delle famiglie e di chi riceve la cura, assicurerebbe un'assistenza pubblica appropriata, lavoratori qualificati e adeguatamente tutelati e non sceglierebbe di rimanere fuori dalla porta di casa con il pretesto di difenderne lo spazio privato, di fatto coprendo un abbandono. E nel caso della somministrazione questa fuga è ancora più evidente, poiché la scusante del funzionamento della vita familiare che giustifica la "specialità" regge poco quando nella fornitura del lavoro è coinvolto un soggetto che a pieno titolo svolge un'attività economica. Un sistema che attribuisse il giusto valore al lavoro di cura[51], non un valore di mero scambio[52], favorirebbe una migliore redistribuzione delle risorse, consentirebbe alle donne di lavorare fuori casa senza doversi impegnare il doppio o, in alternativa, trasformarsi in aguzzine nei confronti di altre donne più vulnerabili. Su tutto, la valorizzazione del lavoro domestico, a partire dalla giusta 'pesatura' delle competenze, fisiche e mentali, dell'impegno,

---

[50] Nota dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro del 21 giugno 2017, n. 5617. In caso di somministrazione/intermediazione illecita o irregolare, ad opera di cooperative e società che forniscono ai propri utenti servizi di assistenza alla persona, la relativa sanzione amministrativa (art. 18, co. 1, d.lgs. n. 276/2003) "si applicherà unicamente nei confronti del somministratore e non anche nei riguardi dell'utilizzatore/famiglia privata, fruitrice del servizio di assistenza alla persona, la quale non sarà, peraltro, chiamata a rispondere *ex* artt. 35 e 38 d.lgs. n. 81/2015".

[51] Saraceno, *La dimensione di genere nell'analisi del* welfare *e nelle proposte di riforma*, in *Rivista delle politiche sociali*, 2018, p. 113.

[52] Sulla definizione di cura e del suo valore, cfr. il contributo di Tronto, *Lost in translation: why we should care about how the ILO frames "Care" in the "Care Economy"*, in *LD*, 2025, n. 4, p. 549 ss.

delle condizioni lavorative, delle responsabilità ne permetterebbe la comparazione con lavori diversi e, di conseguenza, l'adeguamento della retribuzione[53].

Tutto ciò impone di attribuire priorità al lavoro in generale[54], prima ancora che al lavoro domestico, e di respingere l'idea che sul lavoro debba pesare la mancanza di risorse ovvero la scelta di non impiegarne, lasciando così importanti spazi di regolazione alle dinamiche del libero mercato, con le conseguenze che ne discendono e che, in ultima analisi, nel caso di specie si traducono in un *lose-lose* proprio per coloro che in teoria si dovrebbero tutelare: famiglie e lavoratori/trici.

"Siamo in un mondo libero" dice la protagonista del film di Ken Loach per motivare la sua condotta. E questa, pure con i dovuti distinguo che si è tentato di mettere in evidenza, sembra essere la giustificazione dell'attuale assetto regolativo del lavoro domestico, soprattutto di quello in somministrazione. Se non si cambierà passo riconoscendo il diritto alla cura e sottraendolo alle logiche privatistiche si continuerà a scaricare sulle famiglie non solo la gestione della cura e dell'assistenza, attraverso il lavoro domestico non retribuito, ma anche la piena responsabilità delle condizioni in cui versa quello retribuito. E, alla fine, non saremo tanto diversi/e da Angie[55].

---

[53] Sulla questione del lavoro di pari valore cfr. da ultimo Calafà, Peruzzi, *Strategie sindacali per la parità retributiva tra donne e uomini*, in *Open*, 2026, n. 1, p. 25 ss.; *contra*, Corazza, *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, Milano, FrancoAngeli, 2025, la quale ritiene che in questo modo si graverebbero eccessivamente le famiglie.

[54] Sono anche le basse retribuzioni e la conseguente limitata capacità di spesa delle famiglie che fanno della cura e dell'assistenza domestica uno dei settori lavorativi più poveri; cfr. Chiaromonte, *cit.*, p. 358.

[55] Angie è il nome della protagonista del film 'In questo mondo libero'.

Femminilizzazione, razzializzazione e sfruttamento. La 'casalinga di riserva' 2.0 e le piattaforme*

Veronica Papa

Sommario: 1. Premessa. – 2. Estrazione di risorse di cura e femminilizzazione del lavoro domestico (anche) su piattaforma. – 3. Migrantizzazione, precarietà legislativa e sfruttamento strutturale. – 4. Note introduttive sulle piattaforme di lavoro domestico. – 4.1. Nuovi intermediari e vecchie fragilità. Mediazione digitale e strumenti di deresponsabilizzazione datoriale. – 4.2. Dalla terribile *privacy* delle mura domestiche all'iper-visibilità digitale: nuove forme di sfruttamento nel lavoro domestico su piattaforma. – 4.3. La "*domestic work blindness*" della regolazione del lavoro su piattaforma. – 5. Genere, razzializzazione e migrantizzazione: la persistenza strutturale dello sfruttamento nel lavoro domestico su piattaforma.

1. Premessa

Oggetto di uno sfruttamento tanto negletto quanto, al contempo, invisibile e normalizzato, il lavoro domestico delle migranti costituisce un idealtipo di vulnerabilità intersezionali, che contribuiscono ad alimentare meccanismi di ingiustizia strutturale[1]; rispetto ai quali né il genere né la connotazione migratoria rappresentano variabili accidentali, quanto piuttosto fattori costitutivi di esposizione al rischio di lavoro sfruttato.

Che lo sfruttamento quotidiano delle lavoratrici domestiche (specie se migranti) generi un clamore relativamente contenuto, al punto da poter parlare di una sua sostanziale normalizzazione, trova spiegazione in una pluralità di fattori concorrenti.

Vi contribuisce, anzitutto, la tradizionale svalutazione del lavoro domestico, legata alla disuguaglianza di genere e, nel caso delle lavoratrici migranti, a quella razziale. A ciò si aggiunge un tratto distintivo e strutturale del settore, ossia il suo svolgimento all'interno di dimore private, che confina le lavoratrici in un isolamento tanto fisico quanto relazionale, comprimendone drasticamente le facoltà di *voice*, in un ambito già scarsamente permeabile all'azione sindacale.

A questa dimensione fattuale si affianca una dimensione più propriamente giuridica, che alla regolazione del lavoro domestico attribuisce anche funzioni espressive, riflessive e performative rispetto ai fenomeni regolati. La disciplina vigente, cioè, non si limita a normare il settore, ma concorre a riflettere e a radicare stereotipi e convenzioni sociali – in particolare la sottovalutazione del lavoro riproduttivo, anche quando mercificato[2] – secondo un approccio ancora oggi

---

* L'espressione casalinga di riserva riprende, al singolare, l'icastico titolo del volume di Turrini, *Casalinghe di riserva. Lavoratrici domestiche e famiglia borghese,* Roma, Coines, 1977.

[1] Sull'ingiustizia strutturale v. Young, *Responsibility for Justice,* Oxford, Oxford University Press, 2011, e, in chiave giuslavoristica, anche con riferimento ai lavoratori migranti, Mantouvalou, *Structural Injustice and Workers' Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2023.

[2] Tronto, Who cares*? Come ripensare una politica democratica*, Roma, Castelvecchi, 2024.

influenzato dalla raffigurazione tradizionale del lavoro domestico come *labour of love*, un dovere che le donne sarebbero tenute ad assolvere per affetto piuttosto che un lavoro da retribuire e tutelare come tale[3].

È dunque nella cornice analitica dei fattori di vulnerabilità, soggettiva e oggettiva, di cui sono portatrici le domestiche migranti, che, in questo contributo, si indagherà l'impatto della piattaformizzazione su un settore, quello domestico, caratterizzato da persistenti tratti di impoverimento economico[4] e sottoprotezione sociale che la regolazione contribuisce a produrre e/o a ri-produrre (più che a contrastare).

Prima di procedere all'analisi del tema oggetto di indagine – se e in che misura la piattaformizzazione del lavoro domestico rappresenti una discontinuità rispetto a tali dinamiche, o piuttosto una loro mera riarticolazione in forme nuove – occorre formulare due precisazioni di carattere semantico-concettuale.

La prima attiene alla nozione di lavoro domestico cui si farà riferimento in questo contributo, che sarà assunta nella prospettiva ampia adottata dalla Convenzione OIL n. 189/2011, secondo cui rientra in tale categoria qualsiasi forma di "lavoro svolto in o per una o più famiglie"[5]. Si tratta di una definizione estensiva, idonea a ricomprendere tanto il lavoro di cura alla persona quanto le attività di pulizia e manutenzione domestica – funzionale alla trattazione unitaria, in questa sede, delle opzioni di piattaformizzazione delle diverse attività domestiche – pur nella consapevolezza tanto della marcata eterogeneità delle prestazioni ricondotte sotto un'unica etichetta, quanto delle diverse condizioni di vulnerabilità che possono caratterizzarle.

La seconda premessa analitica attiene al concetto di sfruttamento e si ricollega al tratto, evocato in apertura, della normalizzazione (sia nel senso della sua acritica accettazione sia in quello di assuefazione) delle forme di 'ordinario sfruttamento' diffuse nel comparto domestico.

---

[3] Così Fudge, *Feminist Reflections on the Scope of Labour Law: Domestic Work, Social Reproduction, and Jurisdiction,* in *Feminist Legal Studies,* 2014, n. 1, p. 1 ss. Sul tema, v. Vallauri, *Lavoro di cura, cura del lavoro. Ragioni e obiettivi del progetto CARE4CARE. We care for those who care*, in *DLRI*, 2025, p. 167 ss.

[4] La retribuzione media annua per le lavoratrici domestiche è pari a 7.430 euro, mentre quella degli uomini si ferma a 6.953 euro (cfr. Osservatorio Domina sul lavoro domestico, *Oltre 830 mila lavoratori domestici: 6 su 10 sono donne straniere, le più pagate del settore*, 23 febbraio 2026). Queste cifre, oltre ad attestare soglie retributive medie che lambiscono la povertà – collocandosi per lo più al di sotto delle soglie di povertà assoluta e relativa definite da ISTAT – sembrano attestare un dato apparentemente atipico, ma in realtà agevolmente decifrabile alla luce della femminilizzazione del settore, quello del divario retributivo di genere, 'a carico' della componente maschile. Si tratta infatti di una plastica raffigurazione del maggior numero di ore lavorate e del tipo di mansioni *"core"* svolte dalle donne nel settore, solo marginalmente occupato da uomini. Come si evince dai dati messi a disposizione da DOMINA (Osservatorio Domina sul lavoro domestico, *Rapporto 2025*, p. 73), si conferma una concentrazione dei lavoratori domestici nelle fasce retributive più basse. Basti pensare che, complessivamente, sono più i lavoratori con una retribuzione annua inferiore ai 3 mila euro (24,3%) rispetto a quelli con oltre 12 mila euro (23,1%).

[5] Cfr. art. 1, lett. a) della Convenzione n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici, adottata a Ginevra il 16 giugno 2011, laddove si precisa che per lavoro domestico si debba intendere, ai fini della Convenzione stessa, qualsiasi "lavoro svolto in o per una o più famiglie".

Proprio in ragione della necessità di sottrarsi a un'ottica eccezionalistica, come tale distorsiva, del lavoro domestico sfruttato, si farà riferimento a una nozione di sfruttamento non coincidente con quella penalisticamente rilevante.

Senza potersi in questa sede soffermare sul *proprium* giuslavoristico dello sfruttamento[6], la nozione sottesa a questa trattazione rinvierà in senso più ampio a formule di ingiustizia negoziale e strutturale, per sotto-remunerazione e/o sistematica elusione delle tutele lavoristiche, tendenzialmente contrassegnate dall'avallo regolativo o comunque dall'indifferenza del legislatore rispetto al loro manifestarsi.

2. Estrazione di risorse di cura e femminilizzazione del lavoro domestico (anche) su piattaforma

Nonostante gli incalzanti progressi tecnologici – e le previsioni, evidentemente fallaci, di presumibile obsolescenza delle prestazioni di lavoro in dimore private – il numero di lavoratori domestici è in costante ascesa e contribuisce, da più punti di vista, a garantire la sostenibilità del modello economico e sociale dei paesi del *Global North*.

Secondo dati diffusi dall'OIL è possibile quantificare in circa 75 milioni il numero di persone impiegate nel lavoro domestico, con una vasta maggioranza della rispettiva platea lavorativa (almeno il 75%) costituita da donne e con l'esplicita avvertenza della tendenziale parzialità e sottostima del numero effettivo di lavoratori domestici, considerata l'elevata incidenza sul settore del lavoro informale/non dichiarato[7].

Oltre a potersi leggere in connessione con le tendenze all'alleggerimento dei sistemi di *welfare* nazionali – rispetto ai quali il lavoro domestico, nella sua declinazione di lavoro assistenziale, svolge una cruciale funzione suppletiva, quando non sostitutiva[8] – l'incrementale ricorso a prestazioni di lavoro da svolgersi in dimore private presenta innegabili punti di contatto anche con il tema delle migrazioni.

La circostanza che la domanda di prestazioni di lavoro domestico sia in costante ascesa può considerarsi uno dei principali *pull factor*[9] sia delle migrazioni per motivi di lavoro sia del fenomeno della femminilizzazione dei processi migratori. Uno degli assunti più noti in tema di lavoro domestico attiene infatti alla sua

---

[6] Sul tema, nel dibattito italiano, v. almeno D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD,* 2021, n. 2, p. 233.

[7] Seiffarth, Bonnet, Hobden, *The road to decent work for domestic workers*, Geneva, International Labour Office, 2023.

[8] Negli ultimi anni nel contesto italiano, in apparente controtendenza rispetto al *trend* ascendente di cui sopra, si è documentato un calo del numero di lavoratori domestici. Con ogni probabilità, però, questo declino, più che potersi spiegare con il decrescente ricorso ad assistenti domiciliari, si può ricondurre a un (ulteriore) scivolamento dei rapporti di lavoro nell'economia sommersa: Pasquinelli, *Dimenticate. Le badanti tra lento declino e politiche distratte*, in welforum.it, 29 giugno 2026: https://www.welforum.it/dimenticate-le-badanti-tra-lento-declino-e-politiche-distratte/.

[9] Il richiamo alle teorie sui c.d. *pull* e *push factors* si fa, nell'economia di questo scritto, pur con la consapevolezza dei rischi di semplificazione analitica derivanti dalle teorie in discorso, da tempo segnalati negli studi sulle migrazioni, v. tra molti: De Haas, *Migrazioni. La verità oltre le ideologie. Dati alla mano,* Torino, Einaudi, 2024.

ridislocazione dai paesi più poveri a quelli più ricchi, lungo le c.d. catene globali della cura[10].

La teorica delle *global care chains* fa leva, come noto, sull'importazione in ottica para o post-coloniale di una risorsa, il lavoro domestico o di cura, "acquistata da paesi più ricchi"[11] – o per meglio dire 'estratta', a basso costo, da altri più poveri – che, mentre disinvestono nello stato sociale e nei relativi servizi di assistenza, al tempo stesso, si approvvigionano di risorse di cura, determinando fenomeni di *care drain.*

La circostanza che la domanda di prestazioni di lavoro domestico – in larga parte svolte da lavoratori, ma soprattutto da lavoratrici, migranti – sia in ascesa appare peraltro largamente riconducibile anche ad alcuni fenomeni comuni alle società riceventi, quali l'incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, l'invecchiamento e il declino demografico e, non ultima, la mancanza di attenzione nei riguardi di politiche di conciliazione e (ri)equilibrio vita/lavoro; tutti fattori che hanno contribuito alla creazione delle catene globali della cura (*global care chains*) e al fenomeno dell'estrazione delle relative risorse (*care resource extraction*)[12].

Tra le ulteriori cause dell'incrementato ricorso, spesso in condizioni di sotto-remunerazione quando non di vero e proprio sfruttamento, a lavoratori (da ora in poi, vista la caratterizzazione di genere, lavoratrici) migranti per l'adempimento di prestazioni di lavoro domestico, si può certamente annoverare, come anticipato *supra*, anche la crisi dei sistemi di *welfare*, che, con la progressiva privatizzazione dei servizi di cura, innesca (ulteriori) pressioni al ribasso su termini e condizioni di lavoro nell'ambito domestico.

È nel passaggio da un sistema patriarcale a uno 'fai da te' di *welfare* (*DIY welfare*)[13] e dunque nel ricorso al lavoro delle migranti nell'ottica del "migrante nella famiglia"[14] (e più ampiamente nella gestione della crisi della riproduzione sociale), che può in definitiva rinvenirsi la ragione preponderante dell'accresciuto ricorso al lavoro domestico delle migranti.

In questo panorama di incremento quantitativo, da una parte, e persistente de-valutazione economica e professionale, dall'altra, il legame tra migrazioni e lavoro domestico diviene dunque quasi autoevidente. Questo legame, restringendo l'ambito di osservazione al contesto italico, è confermato ed anzi rafforzato da

---

[10] Teorizzate da Hochschild, *Global Care Chains and Emotional Surplus Value*, in Hutton, Giddens (a cura di), *On The Edge: Living with Global Capitalism*, London, Jonathan Cape, 2000. Il concetto si riferisce al trasferimento transnazionale del lavoro riproduttivo retribuito tra donne, nel quale una donna professionalmente occupata assume una lavoratrice migrante addetta alla cura, la quale, a sua volta, affida la cura dei propri figli, rimasti nel Paese di origine, a un'altra lavoratrice.

[11] Yeates, *Global Care Chains: A Critical Introduction*, Geneva: Global Commission on International Migration, 2005.

[12] La teorizzazione dell'estrazione delle risorse di cura si deve a Parreñas, *Servants of Globalization: Women, Migration and Domestic Work*, Stanford, Stanford University Press, 2001.

[13] Borelli, *From a Patriarchal Welfare to a DIY Welfare. A Short History of Care Workers in Italy*, in Vallauri, Chiaromonte (a cura di), *CARE4CARE We Care for Those Who Care*, Firenze, Firenze University Press, 2026, Vol. III, p. 209 ss.

[14] Su cui si v. Bettio, Simonazzi, Villa, *Change in care regimes and female migration: the 'care drain' in the Mediterranean*, in *Journal of European Social Policy*, 2006, n. 16, p. 271 ss.

un'analisi dei dati sulla collocazione degli stranieri sul mercato del lavoro, dalla quale emerge il ruolo preponderante assunto dallo svolgimento di lavoro domestico[15], nel contesto di una generalizzata collocazione di lavoratrici/lavoratori migranti in settori ad alta densità di lavoro e caratterizzati in prevalenza da *3D Jobs*[16].

Dai *report* periodici sulla collocazione degli stranieri nel mercato del lavoro italiano, si può infatti rilevare una costante polarizzazione settoriale dei lavoratori migranti in un numero ben delimitato di attività e comparti economici: ossia nei servizi personali e collettivi, nell'agricoltura, nel turismo e nelle costruzioni[17]. Si tratta notoriamente di settori a bassa sindacalizzazione[18], in cui prevalgono rapporti di lavoro precari, informalità, attività poco remunerate e ad alto rischio di sfruttamento[19].

In questo panorama e nella costruzione sociale dei *low skilled workers* e della relativa etichettatura dei migranti addetti a tali lavori[20], il lavoro domestico assume dunque un ruolo di spicco, restando tendenzialmente in linea con gli standard occupazionali degli stranieri nel mercato del lavoro, ma discostandosene per un fattore decisivo: la prevalente, quasi totalitaria, caratterizzazione per genere del settore, dominato dalle presenze femminili.

La composizione per genere evidenzia infatti una netta prevalenza di donne: la componente femminile nel 2025 è pari all'88,7% (713.538 in valore assoluto), contro l'11,3% di quella maschile (90.926). Analoga polarizzazione si riscontra sul piano della nazionalità, con una netta prevalenza di lavoratori stranieri (68,9% del totale)[21]; un dato che, come quello relativo alla componente femminile, va peraltro considerato per difetto, non potendo tenere conto dei rapporti che gravitano nell'orbita dell'economia sommersa.

Se questa è dunque, per quanto brevemente tratteggiata, un'immagine della migrantizzazione (*infra*, § 3) e femminilizzazione del settore, occorre anche segnalare che, più di recente, tra le prospettive di indagine degli incroci su lavoro domestico e immigrazione, è emersa prepotentemente una ulteriore questione,

---

[15] Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *XVI Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia 2026*, Roma, 2026.

[16] L'espressione anglosassone *3D Jobs* (ossia *Dirty, Dangerous and Demanding*) viene utilizzata per indicare attività lavorative faticose e/o sotto-retribuite (alle quali generalmente la forza lavorativa autoctona dei Paesi ospitanti tende a sottrarsi).

[17] ISMU, 31° Rapporto sulle migrazioni 2025, 2026.

[18] La scarsa sindacalizzazione è caratteristica ricorrente a livello comparato; episodicamente emergono però ipotesi di collettivizzazione spontanea delle istanze delle lavoratrici domestiche; per un esempio su un caso parigino: Ibos, *The battle of the squares: When domestic workers protest*, in *Work Organisation, Labour & Globalisation,* 2026, n. 20, p. 78 ss.

[19] Per un'analisi sui *risk factors* di sfruttamento, sia consentito rinviare a Papa, *Povertà e lavoro sfruttato. Riflessi giuslavoristici della regolazione aporofobica dell'immigrazione*, in corso di pubblicazione.

[20] Sul carattere socialmente e giuridicamente costruito della categoria dei *low-skilled migrant workers,* quale esito di processi di classificazione e *border-drawing* propri delle politiche migratorie, v. Paul, *How 'Low-Skilled' Migrant Workers Are Made: Border-Drawing in Migration Policy*, in Rijken, de Lange (dir.), *Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers*, London, Routledge, 2018, p. 57 ss.

[21] INPS, *Osservatorio sui lavoratori domestici: i nuovi dati*, Roma, 2026.

cagionata dall'impatto delle nuove tecnologie su tale ambito. Ci si riferisce alla crescente diffusione del lavoro su piattaforma (anche) nei servizi di lavoro domestico e agli effetti che la digitalizzazione di questa tipologia di lavoro – o meglio, delle sue formule di intermediazione – può dispiegare sul trattamento delle lavoratrici del settore.

Come nel caso del lavoro domestico, per così dire, 'analogico' – ossia non mediato da intermediari digitali – anche per quello *piattaformizzato* è assai improbabile che si assista a una decrescita della quota di lavoratrici del comparto, considerato il costante aumento del peso dei settori della riproduzione sociale (ad esempio sanità, istruzione e assistenza sociale) nel PIL delle economie ad alto reddito[22].

A fronte di un modello organizzativo delle prestazioni di lavoro domestico in ascesa, vale allora la pena interrogarsi sul potenziale impatto del *business model* delle piattaforme su un lavoro, quello domestico, atavicamente caratterizzato da deficit regolativi, che hanno condotto alla *legalizzazione dello sfruttamento*[23], e soprattutto da numerose distorsioni applicative, una su tutte: il ricorso massivo a rapporti di lavoro connotati dai tratti dell'irregolarità (stimato in un esorbitante tasso del 48,8%)[24].

3. Migrantizzazione, precarietà legislativa e sfruttamento strutturale

Il nesso tra lavoro domestico e immigrazione, empiricamente attestato dalla predominante presenza di lavoratrici straniere nel settore, si può rintracciare anche tra i prodromi regolativi dell'attuale legislazione italica sull'immigrazione per motivi di lavoro.

Anche a non voler risalire alla storica de-lavorizzazione del settore domestico e/o all'utilizzo (para)servile delle lavoratrici impiegate in dimore private e limitandosi, dunque, a un'analisi delle traiettorie evolutive della legislazione interna vigente sull'immigrazione, si può rilevare che il fine di irregimentare la migrazione per lavoro si collochi in netta continuità con quello della gestione del (mercato del) lavoro domestico.

Come ricorda Sarti, è stato proprio a margine dell'aumentato ricorso al reclutamento opaco di lavoratrici straniere, e dunque in connessione con il fine di contrastare l'intermediazione abusiva internazionale[25], che si sono delineate, alla

---

[22] Come ricordano Pais, Zanoni (*Deepening or buffering the crisis of social reproduction under capitalism? The case of digital care and domestic work platforms*, in *LLI*, 2024, n. 2, p. 81), si tratta di una quota sottostimata, che non tiene nemmeno conto dell'ingente quantità di lavoro domestico e di cura non retribuito svolto all'interno delle famiglie e nell'economia informale.

[23] Ne parla Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 281 ss.

[24] Il settore del lavoro domestico in Italia presenta un tasso spropositato di irregolarità (48,8%) rispetto alla media nazionale (10%); cfr. Osservatorio Domina sul lavoro domestico, *Rapporto 2025*, 2025, p. 80.

[25] Sarti, *Intermediazione e somministrazione di lavoro domestico: collocamento e sfruttamento?*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste, Rapporto Sfruttamento 2024*, Roma, Edizioni Gruppo Abele, p. 86. E infatti, non a caso, quando la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2068 c.c. (Corte cost. 1969, n. 68) e la sottoscrizione del primo

fine degli anni '70, alcune caratteristiche della disciplina interna della migrazione per lavoro che, tutt'oggi, ne fanno un dispositivo legale di creazione di iper-dipendenza e iper-precarietà dei migranti[26].

Senza pretesa di esaustività, i tratti identitari di tale legislazione possono essere ricondotti, in prima battuta, all'imprevedibilità e alla rigidità del meccanismo di accesso legato al decreto flussi e alla logica del *click day*, che affida l'attribuzione delle quote alla mera rapidità di trasmissione telematica della domanda, rendendo impossibile ogni previsione *ex ante* sull'effettivo accesso alla procedura autorizzativa.

In seconda battuta, vi si aggiungono un'astrattezza e opacità di fondo, insite nella necessità di un'offerta di lavoro concordata a distanza, suscettibili di agevolare intermediazioni non etiche, caratterizzate, tra l'altro, dall'addossamento ai migranti dei costi della migrazione. Se ciò non bastasse, le più recenti misure di semplificazione procedurale e apertura alla privatizzazione di segmenti della procedura[27], lungi dal ridurre tali criticità, hanno finito paradossalmente con l'aggravare l'inefficienza del sistema autorizzativo, amplificandone gli effetti nocivi, in termini di irregolarità, anche sopravvenuta[28], degli accessi.

Senza poterne ripercorrere più in dettaglio i molteplici profili critici, è sufficiente ribadire che tale assetto normativo, qui solo evocato con il richiamo ad alcuni vizi sintomatici, finisce per delineare un modello quasi impossibile di accesso legittimo al mercato del lavoro, tale da moltiplicare l'irregolarità dei migranti e con essa anche le potenzialità di sfruttamento.

La stessa architettura normativa è suscettibile, peraltro, di produrre vulnerabilità anche in ipotesi di ingressi regolari nel mercato del lavoro; come noto, infatti, in ragione della notoria correlazione biunivoca tra (previa) titolarità di un contratto di lavoro e *status*/permesso di soggiorno, il rischio di lavoro sfruttato si estende in larga misura anche ai migranti regolari.

In questo contesto, una prospettiva di analisi fondata sulla presenza di alcuni fattori di esposizione al rischio di sfruttamento degli stranieri consente una ri-lettura del lavoro domestico come ambito in cui si verifica un'intersezione paradigmatica tra diversi *risk factors*.

---

contratto collettivo di settore avevano posto le premesse per un miglioramento della posizione giuridica delle lavoratrici domestiche, il contestuale ricorso massivo dei datori di lavoro al lavoro informale e/o a lavoratrici migranti condusse all'introduzione di misure restrittive sull'ingresso di lavoratrici straniere – le quali, tramite una complessa procedura di ingresso, si tradussero non tanto in un'effettiva restrizione degli accessi, quanto in un'accentuazione della dipendenza delle lavoratrici migranti dai datori di lavoro, contribuendo alla costruzione di "un mercato del lavoro e di una società profondamente squilibrati" (p. 87).

[26] Le due espressioni sono usate da Zou, *The Legal Construction of Hyper-Dependence and Hyper-Precarity in Migrant Work Relations*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2015, n. 31, II, p. 141 ss.

[27] Guariso, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023: una nuova fase degli ingressi per lavoro?*, in *DIC*, 2024, n. 1.

[28] Ci si limita a rinviare in questa sede ai dati sui fallimenti della procedura di accesso tramite i flussi periodicamente documentati dai rapporti predisposti dal network Ero straniero: Ero Straniero, *IV rapporto di monitoraggio sugli ingressi per lavoro*, 18 febbraio 2026.

Si fa riferimento, da un canto, alla tradizionale svalutazione del lavoro domestico, legata a componenti di genere e di razzializzazione del settore, già richiamate *supra* (§ 1) – con una declinazione esemplare del legame tra sfruttamento e discriminazioni intersezionali – dall'altro, al tratto distintivo di questo tipo di lavoro: il suo svolgimento all'interno di dimore private e la sua regolazione "per sottrazione"[29] dal resto della normativa lavoristica.

Tra questi fattori, assume particolare rilievo la dimensione legale e istituzionale dello sfruttamento, riconducibile in larga parte – oltre che alla già menzionata portata riduzionistica della regolazione del lavoro domestico – a una normativa sull'immigrazione che produce *in vitro* condizioni ideali per la precarietà (che si può definire *precarietà legislativa*)[30] e irregolarità dei migranti.

A questo fattore di rischio di origine legale-istituzionale per così dire 'generale', in quanto tendenzialmente riferibile a tutti i lavoratori provenienti da paesi terzi, si aggiunge la specialità – espressione da intendersi, come già visto, nel senso di una 'specificazione deteriore' – della disciplina del rapporto di lavoro domestico, il quale continua a essere regolato dal Codice Civile (artt. 2240-2246 c.c.) e dalla l. 2 aprile 1958, n. 339; norme che ne sanciscono la natura derogatoria rispetto alla disciplina generale del lavoro subordinato[31].

Né la tendenza legislativa all'esclusione del lavoro domestico dalle tutele lavoristiche si può dire in via di progressivo superamento[32], risultando anzi ancora in pieno divenire, con una foga derogatoria suscettibile di porsi in contrasto con la cornice regolativa sovranazionale[33] e internazionale[34].

---

[29] Basenghi, *La legge 339/1958: continuità e innovazioni*, in Sarti (a cura di), *Lavoro domestico e di cura: quali diritti?*, Roma, Ediesse, 2010, p. 207 ss.

[30] Mantouvalou, *Human Rights for Precarious Workers: The Legislative Precariousness of Domestic Labor*, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 2013, n. 1, p. 133 ss.

[31] Borelli, *Lavoro domestico e di cura*, in *ED*, I Tematici, VI, Del Punta, Romei, Scarpelli (a cura di), *Contratto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 883-905. Non si tratta di tendenza regolativa, quella sottrattiva, limitata al solo ordinamento italiano, cfr. Pavlou, *Migrant Domestic Workers in Europe: Law and the Construction of Vulnerability,* Oxford, Hart Publishing, 2021, per una analisi comparata.

[32] La persistente marginalizzazione normativa del lavoro domestico è confermata dal d.l. 30 aprile 2026, n. 62 (convertito con modificazioni dalla l. 25 giugno 2026, n. 112), che ha introdotto quattro incentivi all'occupazione (Bonus donne 2026; Bonus Giovani 2026; Bonus ZES; Incentivo alla stabilizzazione), tutti caratterizzati dall'esclusione dei rapporti di lavoro domestico dal rispettivo ambito applicativo. Sul monito al legislatore relativo alle incongruenze sistematiche del Bonus mamme 2024 che, tra l'altro, escludeva proprio le lavoratrici più fragili dalle tutele (lavoratrici a termine e domestiche), v. Corte cost. 31 ottobre 2025, n. 159.

[33] Si v. ancora, di recente, la contestata esclusione del lavoro domestico dal campo di applicazione soggettivo del d.lgs. n. 96/2026 (ossia il decreto di attuazione della Direttiva 2023/970/CE sulla trasparenza retributiva).

[34] L'Italia ha depositato lo strumento di ratifica della Convenzione OIL n. 189/2011 il 22 gennaio 2013. La ratifica, tuttavia, non è stata accompagnata da interventi di adeguamento della legislazione interna ai principi convenzionali: la disciplina del rapporto di lavoro domestico è infatti rimasta largamente fondata sul tradizionale impianto eccezionalistico del lavoro domestico quale "*work unlike any other*", per tale ragione, meritevole di una tutela attenuata, in contrasto con la lettera e lo spirito del quadro normativo internazionale.

La predetta iper-precarietà, derivante in larga parte dall'assetto giuridico e istituzionale della *labour migration*, dunque, si incrocia con la de-regolazione del lavoro in ambito domestico, da sempre dominato da logiche di esclusione dal raggio protettivo del diritto del lavoro, con una recente aggravante della prospettiva di 'vulnerabilizzazione' delle lavoratrici del settore.

L'accentuata soggezione dei migranti (anche) regolari alla parte datoriale – generalmente indotta dalla necessità di preservare l'occasione di lavoro e con essa il titolo di soggiorno – ha infatti conosciuto un netto aggravamento proprio di recente, con riguardo a una specifica tipologia di lavoro domestico, quello legato all'assistenza familiare. In questo ambito, si è introdotta, in via sperimentale, la possibilità di 10.000 ingressi fuori quota per lavoratori stranieri da impiegare nell'assistenza di persone ultraottantenni o disabili o di bambini da 0 a 6 anni[35].

Se, in astratto, la creazione di un canale *ad hoc*, sottratto alla logica del decreto flussi, potrebbe sembrare una, per quanto lieve, flessibilizzazione del sistema delle quote, in concreto, la delineazione regolativa di questi ingressi 'speciali' rischia di prefigurare un'ipotesi di accesso ipervincolato per i migranti interessati (soprattutto le lavoratrici migranti), di per sé, ad alto rischio di sfruttamento[36].

E infatti, oltre a un vincolo legale settoriale di 12 mesi, il canale di ingresso per assistenza introduce un ulteriore obbligo di mantenimento del contratto di lavoro con il datore originario, anche in questo caso di 12 mesi, superabile solo con una autorizzazione dell'ispettorato[37], con connotati vagamente paraschiavistici[38] e, in ogni caso, in sospetto contrasto con la Direttiva (UE) 2024/1233 sul permesso unico di lavoro[39], che ha esplicitamente previsto il diritto di cambiare datore per

---

[35] La previsione è stata introdotta dall'art. 2, co. 2-3, del d.l. 11 ottobre 2024, n. 145 – per l'anno 2025 – e poi confermata, con il d.l. 3 ottobre 2025, n. 146 – per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 – con la possibilità di rilasciare, al di fuori delle quote *ex* art. 3, co. 4, TUI, nulla osta al lavoro, visti di ingresso e permessi di soggiorno per lavoro subordinato, entro il numero massimo annuo di 10.000 istanze, relativi a "lavoratori da impiegare nel settore dell'assistenza familiare o sociosanitaria a favore di persone con disabilità", o di persone grandi anziane, o di bambini fino a sei anni di età.

[36] Si v. sul punto le osservazioni formulate da Asgi, *Audizione D.L. 145/2024 "Decreto flussi" recante "Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali"*, 22 ottobre 2024.

[37] Così l'art. 2, co. 3, d.l. n. 145/2024.

[38] Sono noti, e da tempo ribaditi nei *migration studies*, gli effetti di esasperata vulnerabilità e esposizione allo sfruttamento creati dai permessi vincolati; v. Fudge, *The Precarious Migrant Status and Precarious Employment: The Paradox of International Rights for Migrant Workers*, in *Metropolis British Columbia: Centre of Excellence for Research on Immigration and Diversity Working Paper*, 2011, n. 11-15, p. 45 ss.

[39] A porsi in contrasto con lo spirito e la lettera della direttiva è il vincolo di 12 mesi appena richiamato: il termine massimo previsto dall'art. 11, par. 3, lett. c), della Direttiva (UE) 2024/1233 – eventuale, applicabile cioè solo se lo Stato membro lo introduce in sede di recepimento – è di sei mesi. La norma italiana, adottata dopo l'entrata in vigore della direttiva – seppur prima del termine di recepimento – appariva già in contrasto con l'obbligo di *standstill* (che vieta agli Stati membri, in tale periodo, di adottare misure idonee a compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva); tale contrasto pare peraltro ormai cristallizzato tanto dalla scadenza del termine del rece-

i titolari del permesso unico di lavoro [40].

Non che si intenda di per sé revocare in dubbio l'utilità di forme di flessibilizzazione del sistema delle quote, ciò che va tuttavia rilevato è che la previsione di canali di ingresso dedicati, lungi dal poter essere formulata con le modalità prescelte dal legislatore interno, andrebbe sempre cautamente calibrata, al fine di evitare il rischio – sempre incombente nei casi di precostituzione di canali di ingresso per categorie specifiche – di inasprire fenomeni di segregazione orizzontale dei migranti in settori paralleli e/o delimitati del mercato del lavoro. Nella stessa prospettiva, si può altresì osservare che buona parte dei numerosi provvedimenti legislativi di regolarizzazione dell'immigrazione irregolare ha incluso oppure ha riguardato esplicitamente il (solo) lavoro domestico. Se questo costituisce, per un verso, (ovvia) testimonianza del carattere essenziale del lavoro delle *key workers* domestiche, finisce, dall'altro, per creare effetti ulteriormente ghettizzanti, di necessaria persistenza nel settore[41].

Ad ogni modo, anche a prescindere dall'innovazione regolativa appena evocata sui canali di ingresso 'assistenziali' e dalla sua frizione con la normativa sovranazionale, il quadro giuridico-istituzionale sin qui descritto si salda, in termini pressoché strutturali, con i dati – per quanto non sempre agevolmente reperibili in modo sistematico, stante la nota opacità statistica che caratterizza il settore – relativi alle condizioni di povertà e di sfruttamento delle lavoratrici domestiche straniere, e con quelli, a essi strettamente connessi, che documentano il perdurante e diffuso ricorso a rapporti di lavoro irregolari nel settore.

Si delinea così un connubio esplosivo, nel quale la vulnerabilità di origine legale-istituzionale, la marginalità economica e l'informalità del rapporto di lavoro si alimentano reciprocamente, dando luogo a una condizione di fragilità intersezionale che precede, e in larga parte prescinde da, l'irruzione delle piattaforme digitali nel settore.

4. **Note introduttive sulle piattaforme di lavoro domestico**

Sebbene esista una letteratura ormai sterminata sul *platform work*, solo recentemente il raggio di indagine degli studi sul tema ha iniziato a spostarsi oltre il paradigma originario dei servizi di consegna di cibo e di trasporto di persone, estendendosi a quelli di lavoro domestico e di cura[42]; servizi che occupano una

---

pimento quanto dall'adozione del d.lgs. n. 83/2026 (che non ha rimosso l'antinomia, oltre a non contenere disposizioni di trasposizione del diritto al cambio del datore di lavoro).

[40] Cfr. l'articolo 11 (*Diritti derivanti dal permesso unico*), parr. 2-3, della Direttiva (UE) 2024/1233, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

[41] Cfr. Busi, *Introduzione. Genere, "razza" e composizione di classe nel lavoro domestico e di cura*, in Busi (a cura di), *Separate in casa. Lavoratrici domestiche, femministe e sindacaliste: una mancata alleanza*, Roma, Ediesse, 2020, p. 11 ss.

[42] Finora una sorta di *"blind spot"* degli studi sul lavoro su piattaforma, anche a causa della tradizionale "schermatura" offerta dallo svolgimento in dimore private: così Kocher, Bronowicka,

quota sempre meno marginale delle prestazioni di lavoro 'piattaformizzate'[43].

Il riferimento al progressivo aumento della quota di servizi domestici all'interno della *platform economy* va ovviamente calibrato sulla persistente e atavica informalità delle modalità di reclutamento (e spesso anche di svolgimento del rapporto di lavoro), in un settore che, molto più di qualunque altro ambito economico, fa leva in modo preponderante sul passaparola, rendendo le forme di "intermediazione strutturata"[44] meramente residuali.

È dunque in questo spazio finora tutto sommato esiguo, lasciato 'scoperto' dalle formule di intermediazione tradizionale e ritagliato per sottrazione dalla preponderanza del reclutamento informale, che si inserisce l'offerta delle piattaforme, le quali propongono un "modello ibrido tra la reputazione dei meccanismi informali" e il "*matching* delle agenzie, con le relative ambiguità nell'esercizio del ruolo di intermediazione"[45].

Pur collocandosi nella nicchia delle formule di reclutamento non informali – o almeno non fondate sul tradizionale passaparola, ma, come si vedrà, con persistenti rischi di informalità – la digitalizzazione dell'intermediazione nel lavoro domestico sta dunque progressivamente acquisendo rilevanza all'interno del più ampio, e 'frastagliato', ambito del lavoro mediato da piattaforme.

Sul punto, occorre precisare preliminarmente la sostanziale impossibilità di assumere l'ambito del lavoro domestico su piattaforma come un concetto univoco e/o monolitico; la stessa classificazione di 'lavoro domestico su piattaforma' non può essere intesa quale etichetta onnicomprensiva o omogenea.

Al contrario, l'analisi e con essa le prime mappature delle prestazioni di lavoro domestico mediate da piattaforme digitali consentono di rilevare un duplice ordine di fattori di eterogeneità e frammentazione, connessi sia all'intrinseca

---

A blunt tool for women in platform work? A feminist perspective on the Platform Work Directive, in *European Labour Law Journal*, 2025, vol. 16, n. 4, p. 568.

[43] A livello sovranazionale, si tratterebbe del 22%; percentuale cui si perviene sommando il dato relativo al lavoro domestico – in questa statistica, limitato ad assistenza all'infanzia e sanitaria – e servizi domestici – indicati come servizi di pulizia e piccoli lavori manuali: cfr. European Union, *Spotlight on digital platform workers in the EU*, 2024, *https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/digital-platform-workers/*.

Secondo dati INAPP, il lavoro di cura – 'porzione', ormai maggioritaria, all'interno della macro-nozione di lavoro domestico – risulta ormai il terzo settore della *gig economy* italiana, con un'incidenza pari al 21% del totale delle attività lavorative digitali nel Paese, preceduto solo dal *food delivery* e dalle attività professionali *online*: cfr. Inapp, Welfare*, INAPP: "Cresce il lavoro di cura, con il 21% è il terzo settore della* gig economy*"*, Comunicato stampa del 16 giugno 2026; De Minicis, *Anche nel lavoro di cura arrivano le piattaforme*, in *lavoce.info*, 14 luglio 2026. Per dati sulla diffusione delle piattaforme di lavoro domestico (di cura) a livello UE, cfr. European Commission, *Study on the long term care supply and market in EU Member States*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022.

[44] È in questo senso significativo un dato emerso da una rilevazione Censis, secondo cui gran parte del reclutamento nel settore avviene ancora tramite reti informali; v. Assindatcolf, Fondazione Censis, *Il lavoro domestico. Una risorsa per il nuovo* welfare, Roma, 2023, p. 47 ss., laddove si legge che "il passaparola fra conoscenti prevale su tutti i possibili canali di reperimento".

[45] Pais, *Helpling e il modello piattaforma. Le nuove frontiere del recruiting,* in *Sviluppo & Organizzazione*, 2019, n. 289, p. 61.

differenziazione del novero delle prestazioni riconducibili all'etichetta di lavoro domestico sia alla profonda difformità organizzativa del lavoro su piattaforma.

Da un canto, rileva infatti l'ampiezza definitoria del sintagma lavoro domestico. Come anticipato (*supra*, § 1), secondo la definizione convenzionalmente adottata a livello internazionale, il settore è contraddistinto da un'ampia gamma di attività, caratterizzate da modalità occupazionali eterogenee, diversi regimi normativi e differenti livelli di formalizzazione.

Dall'altro, poi, è lo stesso modello del lavoro su piattaforma, in generale, e domestico, in particolare, a implicare differenziazioni tali da non poterlo inquadrare come una modalità organizzativa omogenea, ma come un ambito internamente frammentato e in continua evoluzione.

Anche in ragione del duplice ordine di fattori di disomogeneità sostanziale appena evocati, dunque, una prima tassonomia essenziale evidenzia profili di eterogeneità contenutistica e organizzativa delle piattaforme di lavoro domestico[46], le quali possono, solo con qualche approssimazione, ricondursi ai tradizionali macro-modelli di *business* degli intermediari digitali, ossia a quelli: a) del *marketplace*; b) delle piattaforme o*n-demand*; c) delle agenzie digitali di collocamento.

Al fine di riepilogare le modalità operative di ciascun modello organizzativo del lavoro su piattaforma basterà, in questa sede, ricordare che: a) il modello *marketplace*, assimilabile a un motore di ricerca e/o a una bacheca digitale, si limita a mettere in contatto lavoratori e clienti con un intervento minimo sull'organizzazione del lavoro; b) le piattaforme *on demand* adottano un modello simile a quello del prototipo *Uber-like*, offrendo un'intermediazione più strutturata e un grado maggiore di controllo – anche algoritmico – sul processo lavorativo, pur mantenendo, di regola, il lavoratore in una condizione di formale autonomia, e senza assumere un ruolo diretto nella regolarizzazione contrattuale del rapporto; c) infine, il modello delle agenzie digitali di collocamento si riferisce alle piattaforme che operano secondo logiche vicine a quelle delle tradizionali agenzie interinali, gestendo direttamente l'incontro tra domanda e offerta e il rapporto tra lavoratore e cliente, pur senza assumere, nella quasi totalità dei casi, direttamente il ruolo datoriale[47].

4.1. **Nuovi intermediari e vecchie fragilità. Mediazione digitale e strumenti di deresponsabilizzazione datoriale**

Premesso che, più che rappresentare mere varianti organizzative della piattaformizzazione, tali modelli sembrano riflettere differenti gradi di deresponsabilizzazione della piattaforma rispetto al lavoro da essa intermediato, va ancora osservato che, in questo ambito, le dinamiche di deresponsabilizzazione dell'intermediario digitale sono rese ancora più insidiose dalla peculiare configurazione

---

[46] Rodríguez-Modroño, *A taxonomy of business models of digital care platforms in Spain*, in *Sociology Compass*, 2024, p. 1 ss.

[47] Aloisi, Potocka-Sionek, *House of gigs. Domestic workers, algorithmic management and the Platform Work Directive*, 2025, p. 3 ss., in *https://ssrn.com/abstract=5161650* oppure *http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5161650*.

impressa ai rapporti triangolari nel settore domestico. Si tratta infatti di un ambito che amplifica la tradizionale fragilità dei rapporti intermediati, posto che la piattaforma non si inserisce in un rapporto bilaterale tradizionale tra impresa e lavoratore, ma in una relazione già segnata dalle specificità del datore di lavoro familiare, privo delle strutture organizzative tipiche del datore d'impresa[48].

In questo contesto, è significativo che, allo stato, a risultare ampiamente prevalente, anche sul piano comparato, sia il primo modello richiamato *supra* (§ 4), ossia quello della bacheca digitale o *marketplace*[49]. E che sia proprio questo il modulo organizzativo più diffuso – quello in cui la piattaforma non gestisce direttamente il *matching* tra domanda e offerta, limitandosi alla funzione di bacheca digitale e, con particolare concentrazione nell'ambito dei lavori di pulizia – non può stupire: questa tipologia di attività è quella maggiormente conforme alla logica della *gig economy*, basata su prestazioni temporanee e frammentate presso diversi clienti; a differenza del lavoro di cura, generalmente caratterizzato da rapporti occupazionali più stabili e continuativi, spesso riferiti a un solo assistito e pertanto tendenzialmente poco adatti al modello della mera bacheca digitale.

Alla diffusione di questo modulo *light* di mediazione digitale, si accompagna, tuttavia, una problematicità intrinseca, connessa proprio alle peculiarità organizzative del modello. Il *marketplace* implica infatti che le piattaforme si presentino come semplici intermediari, privi di qualsivoglia responsabilità nei confronti degli utenti e dei lavoratori/lavoratrici che si avvalgono di tale mediazione, non a caso qualificati pressoché invariabilmente come prestatori di lavoro autonomo, così esternalizzando il rischio d'impresa e la responsabilità datoriale, pur continuando a estrarre valore dall'intermediazione del lavoro[50].

Ad ogni modo, e volendo provare a ipotizzare – con tutta la cautela che una simile prospettazione richiede – potenziali effetti virtuosi derivanti dalla mediazione della piattaforma digitale, quest'ultima potrebbe ritenersi astrattamente idonea a favorire una qualche forma di formalizzazione delle prestazioni, apparentemente necessitata, a causa del vettore 'non invisibile' dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Tuttavia, anche su questo versante, i margini di una valutazione ottimistica del modello organizzativo digitale restano piuttosto risicati.

In primo luogo, la maggiore visibilità offerta dalla mediazione digitale non si traduce automaticamente in maggiori tutele, al contrario, rischia di amplifica-

---

[48] Sul tema si v. Ratti, *Legal Models of Labour Intermediaries and Digital Care Platforms*, in Poblete, Kocher (eds.), *Digital Intermediaries in Domestic and Care Work*, Oxford, Bloomsbury, 2026.

[49] Come rilevano Bonifacio, Pais (*How platformisation is shaping the future of domestic work. A mapping of home care and cleaning platforms in six EU countries*, ETUI Working Paper 2025, n. 8, p. 20), si tratta del modello più diffuso di *domestic work platform.*

[50] La deresponsabilizzazione del vettore digitale costituisce peraltro la modalità operativa archetipica delle piattaforme di lavoro, da *Uber* in poi, basata sulla qualificazione della piattaforma quale mero intermediario e dei lavoratori quali autonomi, sulla parcellizzazione delle prestazioni e, appunto, sull'esternalizzazione del rischio d'impresa sul lavoratore (*taskification* e *gig-economy*): De Stefano, *The rise of the «just-in-time workforce»: On-demand work, crowdwork and labour protection in the gig-economy*, in *ILO Condition of Work and Employment Series*, 2016, n. 71.

re dinamiche di sospetto storicamente radicate. Basti pensare al funzionamento (unilaterale, ossia relativo ai soli prestatori e non agli utenti/clienti dei servizi) dei sistemi di *rating*, tutt'altro che neutri, e suscettibili di riprodurre pregiudizi di genere ed etnia già presenti nel lavoro domestico "analogico"[51].

In secondo luogo, poi, anche a seguito dell'iper-visibilità conferita dalla piattaforma, è probabile che si assista, al più, a una sorta di formalizzazione selettiva[52], ovvero alla mera predisposizione di un insieme di pratiche commerciali che 'regolarizzano' alcuni aspetti della prestazione, strutturalmente a vantaggio della piattaforma e dei clienti, e a svantaggio dei lavoratori, chiamati a farsi carico di tutti gli oneri amministrativi, fiscali e legali di un rapporto formale, senza riceverne i benefici.

Del resto, pare difficile che, da un mero dispositivo di incrocio di dati, possano, *ex se*, derivare migliori condizioni di vita e lavoro per le lavoratrici domestiche.

Persino la tanto agognata spinta verso la formalizzazione dei rapporti di lavoro rischia dunque di essere una chimera, tanto da far prefigurare una sorta di (solo apparentemente ossimorica) "informalità trasparente" indotta dalla piattaformizzazione del lavoro domestico[53], che lascerebbe intravedere il rischio di un tendenziale ulteriore fattore di precarizzazione e irregolarizzazione dei rapporti di lavoro del settore.

L'innesto di queste dinamiche de-regolative nell'*humus* del lavoro domestico contribuisce allora a riorganizzare e intensificare vulnerabilità preesistenti[54], con tutti i rischi connessi anche alla 'iper-commodificazione' di una attività lavorativa che, a differenza del più noto modello del *food delivery*, presuppone una maggiore 'implicazione' della lavoratrice nel rapporto di lavoro.

L'intermediazione digitale dei servizi di cura non si limita infatti a mettere in contatto lavoratori e opportunità di impiego, ma finisce per trasformare le

---

[51] Sul ruolo moltiplicatore, e non certamente correttivo, di pregiudizi preesistenti derivante dal ricorso alla mediazione digitale, cfr. Sedacca, *Domestic work and the gig economy*, in De Stefano, Durri, Stylogiannis, Wouters (a cura di), *A Research Agenda for the Gig-Economy and Society*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022, p. 149 ss., con riferimento al caso di penalizzazioni discriminatorie lamentate da lavoratrici della piattaforma *Handy UK*.

[52] Così Van Doorn, *Stepping Stone or Dead End? The Ambiguities of Platform-Mediated Domestic Work under Conditions of Austerity. Comparative Landscapes of Austerity and the Gig Economy: New York and Berlin*, in Baines, Cunningham (eds.), *Working in the Context of Austerity: Challenges and Struggles*, Bristol, Bristol University Press, 2020, p. 51 ss.

[53] L'espressione *transparent informality* è usata da: Arcidiacono, Bonifacio, Pais, *Transparent Informality: The Ma(s)king of Professionals in Childcare Service Platforms*, in *Critical Sociology*, 2026, n. 52, IV-V, p. 1035 ss. Si tratta di qualificazione confermabile da rilevazioni empiriche comparate; si pensi a quanto emerge da una indagine campionaria condotta in Germania, che ha confermato un'elevata frequenza, tra le lavoratrici della cura piattaformizzata, di rapporti privi di contratto scritto, di pagamenti in contanti e di mancata iscrizione al sistema previdenziale attraverso l'attività svolta tramite piattaforma, a riprova che la parziale tracciabilità digitale non si traduce automaticamente in un corrispondente irrobustimento delle tutele (cfr. Molitor, *Work arrangements in digitally mediated care and domestic work*, in *Community, Work & Family*, 2025, p. 14).

[54] Rodríguez-Modroño, Agenjo-Calderón, López-Igual, *Platform work in the domestic and home care sector: new mechanisms of invisibility and exploitation of women migrant workers*, in *Gender & Development*, 2022, n. 30, p. 619 ss.

lavoratrici stesse nel servizio offerto sul mercato[55]. Se, nel *food delivery*, il servizio consiste nel trasporto del cibo e, nelle piattaforme di *ride-hailing*, nel trasporto delle persone, nel lavoro domestico il servizio non è semplicemente l'assistenza prestata, ma è la persona che la presta, con una amplificazione estrema del rischio di 'mercificazione' delle lavoratrici domestiche su piattaforma.

Sul punto, si è anche segnalato il rischio – incombente in questo caso sulle famiglie committenti – che il modello del lavoro domestico intermediato da piattaforma ingeneri nell'utente il convincimento che il lavoratore sia direttamente impiegato dalla piattaforma stessa; equivoco che la piattaforma tende a non dissipare, stante l'assenza di interesse nel rendere nota agli utenti la condizione non regolarizzata dei prestatori[56].

Una ulteriore modalità organizzativa, intermedia tra il *marketplace* puro e il lavoro uberizzato, si verifica nelle ipotesi, enucleate in una recente mappatura ETUI, del c.d. *marketplace regolato*; una sorta di modello ibrido che condivide con il *marketplace* l'assenza di gestione diretta del *matching*, ma se ne distingue per l'intervento, anche piuttosto penetrante, nella formalizzazione del rapporto di lavoro, rappresentando una modalità ancora poco esplorata[57]. La caratterizzazione ibrida (ambigua) del *marketplace* regolato – con l'intervento nella formalizzazione senza la relativa imputazione dei rapporti di lavoro – sembra peraltro evocare situazioni documentate da studi empirici già in ambito di intermediazione tradizionale (non piattaformizzata). Seppur con qualche grado di approssimazione, il modello sembra parzialmente assimilabile all'ipotesi di agenzie di intermediazione che, anziché limitarsi a effettuare il *matching* dei profili di clienti e lavoratrici, tendono a offrire, nella prassi, pacchetti di servizi 'a 360 gradi' difficilmente distinguibili, di fatto, da una vera e propria somministrazione (ma caratterizzati dalla persistente deresponsabilizzazione dell'agenzia, che non assume il ruolo datoriale)[58].

---

[55] Sui meccanismi di iper-visibilità unilaterale (delle sole lavoratrici), indotti dai sistemi reputazionali imposti dalle piattaforme di *care work*, suscettibili di accentuare gli squilibri di potere che hanno storicamente caratterizzato il lavoro domestico, cfr. Ticona, Mateescu, *Trusted strangers: Carework platforms' cultural entrepreneurship in the on-demand economy*, in *New Media & Society*, 2018, n. 20, p. 1 ss.

[56] Come osservano Pais, Marcolin (*Digital platforms in the Italian domestic care sector: the emergence of an unprecedented corporate logic and its implications for workers' social protection*, in *International Labour Review*, 2024, n. 3, p. 408). Un esempio specifico di utilizzo strumentale dei margini di ambiguità derivante dalla mediazione digitale deriva dal sito *web* di *Helpling* – attiva, fino al 30 aprile 2025, anche in Italia – laddove si allude alla complessità burocratica della formalizzazione del lavoro domestico, facendo intendere che il ricorso alla piattaforma possa ovviare a tali difficoltà burocratiche, senza mai chiarire però che quest'ultima non si occupa di formalizzare il rapporto di lavoro; la questione è analizzata da Pais, Zanoni, *Deepening or buffering the crisis of social reproduction under capitalism? The case of digital care and domestic work platforms, cit.*, p. 93.

[57] Si tratta di modello organizzativo emergente dal *mapping* comparato su sei paesi europei (Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi e Spagna) effettuato nel già citato studio ETUI (cfr. Bonifacio, Pais, *How platformisation is shaping the future of domestic work. A mapping of home care and cleaning platforms in six EU countries*, *cit.*).

[58] Cfr. Amorosi, *Oltre la famiglia: la somministrazione di lavoro domestico come canale di formalizzazione? Un'analisi empirica*, in Slaves no more (a cura di), *cit.*, p. 90. Si veda anche il contributo di Amorosi e di Militello in *questo volume*.

Il rischio di ambiguità sulla mancata assunzione di responsabilità datoriali si manifesta anche per il modello del lavoro *uberizzato*, ossia il prototipo del *platform work*, generalmente caratterizzato dalla predeterminazione dei prezzi e delle condizioni da parte della piattaforma, dall'ampio ricorso a meccanismi reputazionali e dal (falso) lavoro autonomo come tipologia 'assunzionale' *standard*. In ragione delle profonde differenziazioni interne alle tipologie di lavoro domestico sopra rilevate, è difficile ipotizzarne una particolare diffusione (se non con notevoli aggiustamenti contrattuali, volti a incentivare la lunga durata dei rapporti di lavoro), specie nel caso dell'assistenza di lunga durata *(long term care)*.

Un'ultima notazione, in termini più dubitativi che assertivi, riguarda i potenziali effetti del modello dell'agenzia digitale. Quest'ultima modalità organizzativa rischia di riproporre alcune dinamiche già note, emerse con riguardo alle agenzie tradizionali – si pensi al costo eccessivo del servizio, nettamente sproporzionato rispetto al compenso effettivamente percepito dalle lavoratrici – ma potrebbe offrire, specie ove si trattasse non di mera intermediazione ma di vera e propria somministrazione del personale domestico (assunto dunque dall'agenzia), una possibilità di 'professionalizzazione' del servizio, potenzialmente funzionale a una maggiore *compliance* datoriale[59]. E in effetti nella generalità dei casi, i servizi offerti dalle agenzie digitali di collocamento comprendono la selezione preliminare dei candidati, la verifica della regolarità del loro *status* migratorio e, una volta scelto il lavoratore, la gestione dei pagamenti e delle formalità necessarie alla registrazione del rapporto di lavoro presso le autorità pubbliche[60].

Quanto alle differenti possibili declinazioni del modello dell'agenzia digitale, si può notare la residualità dell'ipotesi in cui la piattaforma assuma il ruolo datoriale, dunque operando come un'agenzia di somministrazione[61]: nella maggioranza dei casi è infatti il cliente/famiglia a restare formalmente datore di lavoro, mentre la piattaforma si limita, al più, a favorire la formalizzazione di alcuni aspetti del rapporto.

Ed invero il modello datoriale in senso stretto sembra di difficile radicamento, specie nel contesto italico, ad alta informalità e diffusa inosservanza della normativa, già di per sé piuttosto lasca, in tema di rapporti di lavoro domestici[62].

---

[59] Che gli effetti di questa 'professionalizzazione' possano realmente essere virtuosi è tuttavia revocabile in dubbio dalle pregresse esperienze distopiche accumulate per l'intermediazione pre-digitale; v. Borelli *in questo volume*.

[60] Cfr. Kocher, Bronowicka, *A blunt tool for women in platform work? A feminist perspective on the Platform Work Directive*, *cit*., p. 569.

[61] È il caso di Batmaid Italia e Batmaid Francia, appena 2 piattaforme 'datoriali', sulle 22 classificate come agenzie digitali; cfr. ancora Bonifacio, Pais, *How platformisation is shaping the future of domestic work. A mapping of home care and cleaning platforms in six EU countries*, *cit*.

[62] Peraltro, come si è giustamente osservato con riguardo alle ipotesi di somministrazione 'tradizionale' di lavoro domestico, anche l'assunzione diretta delle lavoratrici da parte di un'agenzia di somministrazione non pare suscettibile di assumere un ruolo pienamente 'trasformativo' rispetto al trattamento ad esse riservato, stante l'estensione – irragionevole ma in qualche modo paradossalmente consentita dalla disciplina della somministrazione *ex* artt. 35 e 37 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 – di parte della disciplina derogatoria del lavoro domestico anche alle ipotesi in cui quest'ultimo sia svolto non alle dipendenze di una famiglia ma di un soggetto professionalmente dedito alla som-

Del resto, la stessa residualità, anche a livello comparato, del modello datoriale dell'agenzia digitale si presta a una sua lettura in chiave di ulteriore conferma dello sviluppo della piattaformizzazione lungo traiettorie di (ulteriore) deresponsabilizzazione datoriale – incidenti, come già anticipato, su una platea lavorativa già potenzialmente composta, in larga misura, da lavoratrici migranti e razzializzate[63] – più che di regolarizzazione del lavoro domestico.

4.2. **Dalla terribile *privacy* delle mura domestiche all'iper-visibilità digitale: nuove forme di sfruttamento nel lavoro domestico su piattaforma**

Se il lavoro domestico analogico trae gran parte della propria vulnerabilità dalla *terribile privacy*[64] del luogo di lavoro, che gli conferisce una sorta di invisibilità strutturale, la piattaformizzazione implica un rovesciamento solo apparente di tale paradigma, con il conferimento di una sorta di 'iper-visibilità' unidirezionale delle prestazioni (o, per meglio dire, delle lavoratrici, tramite strumenti reputazionali), che non riesce tuttavia, nella generalità dei casi, a tradursi in un innalzamento di tutele.

Pur con tutte le avvertenze derivanti da un'indagine – quella sul *platform domestic work* sfruttato – ancora ai suoi esordi e, in ogni caso, ontologicamente limitata dalla tradizionale 'schermatura' rispetto all'esterno, una sorta di intimità, del luogo di lavoro, è possibile provare a enucleare di seguito una sorta di tassonomia minima di alcune risultanze empiriche sulle condizioni di lavoro digitalizzato del settore e riconducibili a dinamiche in parte già osservate nel più ampio insieme dell'economia delle piattaforme.

Si fa riferimento a fenomeni, emergenti dalla letteratura comparata, di: a) 'appropriazione' di tempi di lavoro non retribuito; b) compressione salariale al

---

ministrazione. In particolare, sul sostanziale svuotamento delle tutele previste per i lavoratori somministrati per le ipotesi di lavoro domestico (a partire dalla criticabile applicabilità dei CCNL sul lavoro domestico, pensati per le ipotesi in cui vi sia una figura datoriale di carattere familiare); cfr. Borelli, *La disciplina della somministrazione di lavoro domestico*, in Slaves no more (a cura di), *cit*., p. 94 ss.

[63] A conferma di questa difficoltà di radicamento, vale la pena di aggiungere il dato riportato da Pais, Zanoni (*Deepening or buffering the crisis of social reproduction under capitalism? The case of digital care and domestic work platforms*, *cit*., p. 88), che in un'indagine su cinque piattaforme italiane di cura e domestico, rilevano che l'unica ad assumere direttamente le lavoratrici (Batmaid) contava appena 50 dipendenti in tre città al maggio 2023. Attualmente peraltro si può rilevare anche una apparente mancanza di operatività del sito web di Batmaid Italia S.r.l.; sebbene la società risulti tuttora esistente (in questa pagina, aggiornata al 3 dicembre 2025, se ne attestava ancora una, seppur marginale, attività sul territorio italiano, peraltro solo a Milano: *https://www.bazeapp.com/blog/i-migliori-siti-per-trovare-colf-a-milano-2025-guida-definitiva*), la piattaforma non appare attualmente operativa sul mercato italiano, confermando le criticità che caratterizzano l'implementazione di modelli digitali nel settore del lavoro domestico. Significativamente, anche il modello opposto, quello di puro *matching*, non ha resistito sul mercato italiano – verosimilmente a causa della 'concorrenzialità' estrema del mercato del lavoro totalmente informale – determinando la cessazione delle attività sul territorio italiano della piattaforma *Helpling*, avvenuta il 30 aprile 2025 (fonte: *www.helpling.it*).

[64] Si usa qui l'espressione *"terribile privacy"* (anche nel senso di isolamento), parafrasando il titolo di un romanzo del 2010 di Jonathan Coe: *The Terrible Privacy of Maxwell Sim.*

ribasso, paradossalmente non impedita ma anzi spesso accentuata dal vettore digitale; c) effetti della sorveglianza algoritmica; e d) precarizzazione aggiuntiva ricollegabile allo *status* migratorio delle *platform workers* domestiche.

Con riferimento alla questione sub a) del lavoro non retribuito, si tratta di una dinamica notoriamente accresciuta dal *medium* digitale[65], suscettibile di indurre le lavoratrici a dedicare ore non compensate alla cura della propria reputazione digitale – sui social media, attraverso la messaggistica e/o l'elaborazione di offerte competitive per reggere una concorrenza spietata[66]; tempi 'sottratti' e non remunerati, cui si sommano quelli di spostamento tra un luogo di lavoro e l'altro, oltre ai costi di trasporto, tutti sintomi di un'individualizzazione integrale del rischio d'impresa, addossato alle lavoratrici.

b) Si muovono nel senso della compressione salariale al ribasso – conseguenza ampiamente prevedibile di ogni meccanismo non regolato di "guerra tra poveri" che le piattaforme, in un "mercato selvaggio"[67], tollerano implicitamente o innescano scientemente – i meccanismi, adottati da molte piattaforme domestiche, di libera fissazione della tariffa oraria, presentata come autonomia imprenditoriale che, nei fatti, produce una spinta al ribasso delle remunerazioni[68]. In altre occasioni, tale corsa al ribasso è invece esplicitamente sollecitata dall'intermediario: è il caso, ad esempio, di piattaforme che suggeriscono alle lavoratrici di fare offerte promozionali (prezzi bassi per i primi lavori o prima ora di lavoro gratuita) come strategia per ottenere le prime recensioni positive[69].

c) Sebbene possa non sembrare pervasivo quanto il controllo 'totale' derivante dalla geolocalizzazione, esercitato nei riguardi di rider e driver, anche sulle piattaforme di lavoro domestico gli effetti della sorveglianza algoritmica possono risultare particolarmente insidiosi – oltre che, come detto, tramite l'enfatizzazione del fattore reputazionale – anche attraverso il ricorso al monitoraggio elettronico

---

[65] Il fenomeno si inscrive in una dinamica più ampia, ben descritta dalla letteratura sul lavoro digitale invisibile: l'automazione, lungi dal ridurre il lavoro umano, ne moltiplica le forme non retribuite e non riconosciute come tali, disperdendole in una miriade di gesti produttivi minimizzati dal vettore tecnologico; cfr. Casilli, *Schiavi del clic. Perché lavoriamo tutti per il nuovo capitalismo?*, Milano, Feltrinelli, 2020.

[66] Cfr. Kambouri, *A gender critique of the EU directive on platform work from the perspective of feminised and racialised labour*, in *LLI*, 2024, n. 2, p. 55 ss.

[67] Immagine tratta da Amorosi, *Oltre la famiglia: la somministrazione di lavoro domestico come canale di formalizzazione? Un'analisi empirica*, *cit.*, p. 93.

[68] Di "*race to the bottom"* delle condizioni retributive parlava già Van Doorn, *Stepping Stone or Dead End? The Ambiguities of Platform-Mediated Domestic Work under Conditions of Austerity*, *cit.*, p. 61. Cfr. pure, sul caso della piattaforma *Yoopies Italia*: Giuliani, Paraciani (*Does the Platform clean the Cleaners? An Exploratory Study on the Platformization of Dirty Jobs in Italy*, in *Cambio, Rivista sulle trasformazioni sociali*, 2024, n. 14, p. 73), i quali riportano che, a fronte di una tariffa media di 10,2 euro, il 40% delle lavoratrici fissa un prezzo inferiore a quello medio, andando anche al di sotto della soglia 'psicologica' dei 9 € (p. 73) – ossia la 'soglia di dignità' di cui da tempo si discute nel dibattito italiano sul salario minimo legale.

[69] Cfr. Pérez de Guzmán, Barrero, Joukovsky, Brodersen, *More of the same or one step further? A comparative analysis of work on digital home care platforms in Belgium and Spain*, in *Work Organisation, Labour & Globalisation,* 2026, n. 1, p. 96 ss.

per comprimere la durata delle prestazioni (c.d. *call cramming*, nell'assistenza domiciliare) [70].

d) Infine, alcune dinamiche di precarizzazione aggiuntiva si possono correlare, in maniera non sorprendente, allo *status* migratorio delle *domestiche online*. Tra le più significative si possono citare l'emersione, anche per il settore domestico, di casi di noleggio dell'*account* a lavoratrici in condizioni di irregolarità. Questa prassi, comune nei casi, assurti agli onori delle cronache, di 'caporalato digitale' nel *food delivery*, talvolta emerge anche da studi empirici sul lavoro di cura[71], con l'ovvia componente sfruttatrice della cessione di parte dei, già esigui, guadagni alla titolare formale dell'*account*. A ciò si affiancano i tentativi di dissuadere le lavoratrici dal contestare i comportamenti della committenza e/o dal rivendicare migliori condizioni di lavoro, al fine di non compromettere le pratiche di rinnovo del permesso di soggiorno[72].

Sebbene quelle appena descritte si possano ritenere caratteristiche tendenzialmente comuni all'*exploitation model* delle piattaforme di lavoro domestico, alcuni dei tratti evidenziati risultano maggiormente ricorrenti nel modello di piattaforma più diffuso, e al contempo più deresponsabilizzato, ossia quello del *marketplace* che, in ragione del suo *format* di mera bacheca digitale, con gestione decentralizzata, amplifica il peso dei fattori reputazionali e, non intervenendo sul prezzo del lavoro, non impedisce le dinamiche di concorrenza al ribasso[73].

4.3. La "*domestic work blindness*" della regolazione del lavoro su piattaforma

Se il lavoro domestico su piattaforma riproduce, come si è visto, dinamiche di segregazione e sfruttamento di matrice intersezionale, occorre chiedersi se e in che misura i recenti assetti normativi predisposti per il *platform work* siano in grado di intercettare e correggere tali dinamiche, o se, al contrario, finiscano per consolidarle attraverso sistematici vuoti di tutela.

La questione va vagliata alla luce delle innovazioni regolative introdotte, a livello sovranazionale, dalla Direttiva (UE) 2024/2831[74] e a livello nazionale, sep-

---

[70] Ne parlano Aloisi, Potocka-Sionek, *House of gigs. Domestic workers, algorithmic management and the Platform Work Directive*, 2025, *cit*., p. 5.

[71] Cfr. quanto riportato da Pérez de Guzmán, Barrero, Joukovsky, Brodersen (*More of the same or one step further? A comparative analysis of work on digital home care platforms in Belgium and Spain*, in *Work Organisation, Labour & Globalisation,* 2026, n. 1, p. 96 ss.), che parlano dell'emersione, sia nel contesto belga sia in quello spagnolo, della pratica del noleggio di *account* da parte di lavoratrici migranti irregolari prive della possibilità di registrarsi autonomamente sulla piattaforma.

[72] Rodríguez-Modroño, Agenjo-Calderón, López-Igual, *Platform work in the domestic and home care sector: new mechanisms of invisibility and exploitation of women migrant workers*, *cit*.

[73] Si tratta di dinamiche ben evidenziate nel mapping comparato a cura di Bonifacio, Pais, *How platformisation is shaping the future of domestic work*, *cit*., p. 22.

[74] Direttiva (UE) 2024/2831 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024 relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, il cui termine di recepimento, fissato al 2 dicembre 2026, risulta ancora pendente; va tuttavia segnalato che, in data 23 luglio 2026 – mentre questo capitolo era in fase di stesura definitiva – il Consiglio

pur in ottica dichiaratamente parziale, dal d.l. 30 aprile 2026, n. 62 (oggi convertito in l. 25 giugno 2026, n. 112).

Da un lato, la fonte sovranazionale ha fornito una nozione ampia e potenzialmente onnicomprensiva di lavoro mediante piattaforma digitale[75], definito secondo un criterio funzionale e non settoriale, tale da consentire, in astratto, l'inclusione delle piattaforme di lavoro domestico nel campo di applicazione.

Dall'altro, la recente normativa interna si limita a modificare il Capo V-*bis* del d.lgs. n. 81/2015, mantenendo dunque una nozione di lavoratore su piattaforma (art. 47-*bis*) sostanzialmente costruita attorno alla figura del rider addetto alla consegna di beni[76], che dunque non si applica all'ipotesi del lavoro domestico su piattaforma. Proprio per questo, tuttavia, essa assume una rilevanza prospettica, per così dire, *in negativo,* consentendo di prefigurare i rischi di ineffettività, per il settore domestico, di una trasposizione non meditata della direttiva[77].

Allo stato attuale, in attesa della trasposizione, il lavoro domestico su piattaforma sembra restare in una sorta di limbo regolativo, astrattamente riconducibile alla cornice europea[78], ma concretamente privo di specifici presidi nell'ordinamento interno, che continua a concentrare le attenzioni su un (solo) modello – quello del *food delivery* – caratterizzato da una diversa configurazione giuridico-fattuale, oltre che da una differente codificazione di genere delle prestazioni.

Questa attenzione selettiva al tema del lavoro su piattaforma emerge chiaramente dalla considerazione delle misure più significative introdotte dal legislatore nazionale proprio per il settore della consegna del cibo – quali la presunzione di subordinazione, l'identificazione digitale rafforzata e il contrasto alla cessione o al noleggio degli *account*[79]. Si tratta di misure che, proprio in quanto costrui-

---

dei Ministri ha approvato in esame preliminare lo schema di decreto legislativo di attuazione della Direttiva 2024/2831/CE sul lavoro tramite piattaforma.

[75] Art. 2 (*Definizioni*), § 1, lett. b) Direttiva 2024/2831/CE, ai sensi del quale si intende per lavoro mediante piattaforme digitali quello "organizzato tramite una piattaforma di lavoro digitale e svolto nell'Unione da un individuo sulla base di un rapporto contrattuale tra la piattaforma di lavoro digitale o un intermediario e l'individuo".

[76] Come anticipato, infatti, la l. n. 112/2026 di conversione del d.l. n. 62/2026 non costituisce attuazione della direttiva, ma mera anticipazione di alcuni principi anche da essa emergenti al settore della "consegna di beni per conto altrui", stante l'esplicito rinvio formulato dagli artt. 11-bis e seguenti del d.l. n. 62/2026 al Capo V-*bis* del decreto legislativo n. 81/2015, dedicato, appunto ai *rider*.

[77] Ciò anche a non voler considerare quanto rilevato da Kocher, Bronowicka (*A blunt tool for women in platform work? A feminist perspective on the Platform Work Directive*, *cit.*, p. 572), secondo cui il *marketplace* e persino la stessa agenzia digitale, ove privi di sistemi di monitoraggio automatizzato, rischierebbero di restare fuori dal campo di applicazione della direttiva stessa, non fornendo neppure un servizio 'su richiesta' del destinatario nel senso previsto dall'art. 2.

[78] Nonché, come è ovvio, in punto di qualificazione del rapporto di lavoro, ai principi generali che nell'ordinamento interno guidano la riconduzione delle prestazioni nell'ambito del lavoro subordinato e/o etero-organizzato (oltre che, se del caso, autonomo).

[79] Del resto, già lo stesso legislatore dell'Ue aveva preso atto, menzionandolo espressamente nella Direttiva 2024/2831/CE, della non infrequente possibilità di lavoro irregolare svolto su piattaforma, nonché dello stesso fenomeno del noleggio di *account* e dei suoi possibili effetti (ultra) precarizzanti sui lavoratori migranti. Come si legge nel Considerando (59) "Il ricorso al lavoro non dichiarato nelle piattaforme di consegna è stato riscontrato in diversi Stati membri. Tale pratica

te intorno all'archetipo del lavoratore su piattaforma, il *rider*, possono trovare agevolmente applicazione nelle ipotesi di un lavoro standardizzabile, con elevato tasso di sostituibilità del prestatore di lavoro, ma rischiano di restare sfornite di attitudini protettive nelle ipotesi di prestazioni relazionali, svolte all'interno di mura domestiche.

Le stesse osservazioni sulla sostanziale *gender blindness* della disciplina valgono anche per la normativa sovranazionale sul lavoro su piattaforma, che ha fornito lo spunto regolativo, ancor prima di formali atti di trasposizione, al d.l. n. 62/2026.

Emblematiche, in tal senso, le maggiori difficoltà di innesco, nel caso del lavoro domestico, della principale tutela giuslavoristica predisposta dalla Direttiva piattaforme, ossia la presunzione di subordinazione operante nei confronti della *digital platform*.

Vi è infatti il rischio, non meramente teorico, che il nuovo quadro regolativo resti spiazzato dalle consuete caratteristiche speciali del lavoro domestico.

Un simile disallineamento regolativo dell'assetto di tutele non deriverebbe dall'assenza di controlli nel lavoro domestico su piattaforma ma dalle sue modalità operative.

La presunzione di subordinazione predisposta dalla direttiva postula infatti un concetto di 'direzione e controllo' certamente compatibile con un modello di vigilanza algoritmica visibile e standardizzato – tracciamento GPS, instradamento, tempi di consegna – proprio del *food delivery*[80]. Nel lavoro domestico, invece, il controllo sulle lavoratrici risulta prevalentemente esercitato dal fruitore della prestazione, stante il carattere invisibile dello svolgimento del lavoro presso la sua dimora.

Ciò non esclude, tuttavia, che proprio le dinamiche di *rating*, recensione e profilazione reputazionale – molto enfatizzate dal modello maggiormente 'sfuggente', quanto a possibili presunzioni di un ruolo datoriale della piattaforma, ma al contempo prevalente, ossia il *marketplace* – possano consentire una estensione interpretativa della presunzione di subordinazione, costruita dal legislatore europeo sugli indici tradizionali della direzione e del controllo.

Una simile estensione dovrebbe, nell'ipotesi qui prospettata, operare nei riguardi delle forme di controllo indiretto ma penetrante, di matrice reputazionale: proprio la difficoltà di rinvenire, nel lavoro domestico, le forme di controllo algoritmico *standard*, in corso di esecuzione della prestazione, dovrebbe indurre

---

è attuata mediante identità affittate e consiste, per le persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali aventi il diritto di lavorare, nel registrarsi sulla piattaforma di lavoro digitale e nell'affittare i loro *account* a migranti privi di documenti o a minori. Ciò determina una mancanza di protezione di tali persone, compresi i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, la cui situazione si traduce spesso in una limitazione dell'accesso alla giustizia per timore di ritorsioni o del rischio di espulsione".

[80] Ai sensi dell'art. 5 (Presunzione legale) della Direttiva 2024/2831/CE, si presume che "il rapporto contrattuale tra una piattaforma di lavoro digitale e una persona che svolge un lavoro mediante tale piattaforma costituisca un rapporto di lavoro qualora si riscontrino fatti che indicano direzione e controllo".

a valorizzare i meccanismi reputazionali, quali indici funzionalmente equivalenti rispetto alla 'classica' eterodirezione[81].

Se questo è vero, si possono allora prefigurare margini di aggiramento della *domestic work blindness* in via di interpretazione conforme – ove anche la futura normativa di attuazione, come è ragionevole ipotizzare, dovesse risultarne affetta – pur con tutti i rischi che una simile opzione interpretativa venga ritenuta in qualche modo incompatibile proprio dal tradizionale atteggiarsi dei rapporti triangolari nel lavoro domestico.

Resta peraltro un rischio ulteriore, che l'esperienza dell'intermediazione tradizionale rende tutt'altro che teorico: quello di una 're-introduzione' della specialità per via contrattuale. È quanto già accade nella somministrazione di lavoro domestico, laddove la contrattazione collettiva di settore rinvia, per i lavoratori inviati in missione presso le famiglie, alla disciplina del CCNL del lavoro domestico[82], così 'restituendo' per via negoziale il trattamento deteriore che l'imputazione del rapporto di lavoro in capo a un datore imprenditoriale dovrebbe ragionevolmente escludere[83].

Se questa tecnica dovesse estendersi al lavoro domestico piattaformizzato, gli effetti favorevoli di una eventuale ri-qualificazione dei rapporti su piattaforma come lavoro subordinato risulterebbero in larga parte neutralizzati. Non si tratterebbe, del resto, di un episodio isolato: la persistente eccezionalità derogatoria del lavoro domestico, spesso disancorata da una giustificazione oggettiva – come la Corte di giustizia Ue ha avuto modo di affermare a più riprese[84] – resta un tratto strutturale di debolezza regolativa del settore, di cui la 're-importazione' negoziale qui descritta costituirebbe solo l'ultima insidiosa manifestazione.

---

[81] Resterebbe ovviamente preferibile una estensione delle tutele a lavoratori/lavoratrici su piattaforma *sans phrase*, ossia a prescindere dalla subordinazione. Si tratta però di ipotesi palesemente non accolta dalla Direttiva Piattaforme, rendendo pertanto necessaria una operazione di aggiustamento interpretativo per i settori non standard (ossia diversi dagli archetipi del *delivery* e del trasporto di persone).

[82] Cfr. art. 48 CCNL Agenzie per il lavoro sottoscritto da ASSOLAVORO, CGIL, CISL, UIL, FELSA CISL, NIDIL CGIL, UILTEMP il 21 luglio 2025.

[83] Si tratta di re-introduzione in via negoziale della disciplina 'sottrattiva' speciale che una recente pronuncia ha reputato ampiamente giustificata, sostenendo che costituirebbe addirittura "espressione di buon senso (…) prevedere un analogo regime nelle ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro per il lavoro domestico e quello in somministrazione di badanti/colf" (cfr. Trib. Bergamo, 16 gennaio 2025).

[84] Si pensi, in particolare, alla giurisprudenza che ha dichiarato l'illegittimità dell'esclusione delle lavoratrici domestiche dalle prestazioni di disoccupazione previste dal regime generale di sicurezza sociale spagnolo, dichiarando l'infondatezza delle giustificazioni basate sull'eccezionalità del lavoro domestico (CGUE, 24 febbraio 2022, C-389/20, *CJ c. Tesorería General de la Seguridad Social - TGSS*). Più di recente, la Corte si è pronunciata restringendo la possibilità di escludere il lavoro familiare dall'ambito di applicazione della direttiva sull'orario di lavoro, opzione derogatoria invece ampiamente utilizzata proprio in Italia (oltre che in Spagna) quanto alla misurazione dell'orario di lavoro; cfr. CGUE, 19 dicembre 2024, C-531/23, *Loredas*.

5. Genere, razzializzazione e migrantizzazione: la persistenza strutturale dello sfruttamento nel lavoro domestico su piattaforma

"*Migrant gig workers (…) appear as a kind of human infrastructure of reproductive labour, geared to satisfy spatiotemporally shifting demands for services such as cleaning and deliveries*"[85].

Vale la pena di prendere le mosse dalle osservazioni sul lavoro migrante come 'infrastruttura umana' per la tenuta della 'città algoritmica'[86], e delle sue dinamiche di riproduzione sociale, per formulare qualche riflessione su quanto esse lascino intravedere in relazione al lavoro domestico su piattaforma, in connessione con la regolazione della (im)migrazione.

Il riferimento ai tratti di migrantizzazione del lavoro su piattaforma, dettato dall'ovvia sovra-rappresentazione degli stranieri, quale dato empiricamente ricorrente, a livello comparato, del lavoro mediato da piattaforme[87], consente di formulare un duplice ordine di notazioni.

Il primo riguarda il ruolo strutturale che tale caratteristica svolge per il modello di business delle piattaforme: non un dato accessorio, ma un elemento che concorre a definirne l'architettura economica.

Il secondo riguarda la natura del legame tra lavoro domestico piattaformizzato e migrazione; un legame non casuale, ma strutturalmente prodotto dall'interazione tra le politiche migratorie e, nel caso specifico del lavoro di cura, la progressiva esternalizzazione sui migranti del peso dell'arretramento del *welfare state*[88].

Se, come anticipato, la piattaformizzazione tende a riprodurre le dinamiche di segregazione intersezionale tipiche del settore domestico, resta da chiedersi in quale misura il quadro regolativo più recente sia in grado di correggerle.

Come si è visto *supra*, l'idoneità dei moduli organizzativi delle piattaforme di lavoro domestico a ridurre la tradizionale informalità delle prestazioni e a sminuirne i tratti 'segreganti' è quantomeno dubbia.

Il medesimo interrogativo, con una risposta altrettanto problematica, si può estendere ai tratti di femminilizzazione e razzializzazione del settore, già richiamati tra i fattori che contribuiscono alla svalutazione socio-economica del lavoro domestico e al suo sfruttamento, anche legalizzato[89].

---

[85] Zampoukos, Butler, Mitchell, *Who's got time for social reproduction? Migrant service workers as embodied infrastructures of the algorhythmic city*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2024, n. 15, p. 3806.

[86] Si rinvia alla definizione di città algoritmica di Lazar, *Governing the Algorithmic City*, in *Philosophy & Public Affairs*, 2025, n. 53, pp. 102-168.

[87] Piasna, Zwysen, *Is Platform Work Migrant Work? The Economic and Social Conditions behind Migrant (Over-)Representation in the Platform Economy across Europe*, in *International Labour Review*, 2026, n. 1, p. 1 ss.

[88] Ne consegue lo sfruttamento, tanto nella sua veste 'legale' quanto in quella illegale (sulle due prospettive nel lavoro domestico v., rispettivamente, Militello e Borelli, in *questo volume*).

[89] Con significato non dissimile – e terminologia altamente evocativa – si v. il richiamo esplicito di Roccella (*La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in *Ragion Pratica*, 2010, n. 2, p. 427) alla categoria dello "schiavismo contrattuale", per denunciare forme di sfruttamento estremo celate dietro la veste della legalità contrattuale.

Il carattere in parte 'legale' di tale sfruttamento non è, come noto, una specificità del lavoro domestico piattaformizzato, ma un tratto strutturale del settore anche nella sua declinazione più tradizionale, e tale sfruttamento, proprio perché consumato all'interno delle mura domestiche, resta in gran parte invisibile[90].

Pur non volendo peccare di eccessi pessimistici, sembra che la risposta agli interrogativi sollevati, relativa alla possibilità che la piattaformizzazione "ripulisca" i *3D Jobs* dell'ambito domestico[91], non possa che essere negativa.

Del resto, le magnifiche sorti e progressive reclamizzate dalle *digital labour platforms* nel momento della loro comparsa – tempi liberati e lavoro *a la carte* – hanno ben presto mostrato di fare integralmente leva sull'adattamento, per lo più involontario, di lavoratori/lavoratrici a un modello disumanizzato di lavoro[92], che spinge all'estremo la commodificazione delle prestazioni, fino a sconfinare – come accaduto in più occasioni negli ultimi anni – in forme di sfruttamento penalmente sanzionate[93].

Quanto al comparto domestico, le prime analisi sembrano smentire la possibilità di un ruolo salvifico o liberatorio delle piattaforme, a conferma peraltro del carattere di impiego di ultima istanza normalmente assegnato al *platform work*[94].

Che la piattaformizzazione non possa essere letta quale vettore di flessibilizzazione virtuosa delle occasioni di lavoro emerge allora dal progressivo disvelamen-

---

[90] Così Borelli, Who cares*? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona,* Napoli, Jovene, 2020, p. 34; v. pure Militello*, I più poveri tra i poveri. Tra vulnerabilità crescenti e povertà invisibili*, in Caruso (a cura di), Il *lavoro povero* «sans phrase»*. Oltre la fattispecie*, Bologna, il Mulino, 2024, p. 335 ss.; Chiaromonte, *«Ed io, avrò cura di te». Il lavoro delle assistenti familiari fra irregolarità e sfruttamento*, in *DLRI*, 2025, n. 3, p. 353 ss.

[91] Giuliani, Paraciani, *Does the Platform clean the Cleaners? An Exploratory Study on the Platformization of Dirty Jobs in Italy*, in *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, vol. 14, n. 27, 2024, p. 65 ss. Del resto già Bridget Anderson lo definiva *dirt work:* Anderson, *Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labour*, London, Zed Books, 2000.

[92] È quanto è accaduto con il paradigma del lavoro 'liberato' su piattaforma, ossia con il sistema del *free login*, i cui potenziali effetti perversi sono stati disvelati anche dalle recenti inchieste sul c.d. caporalato digitale: una (ulteriore) dinamica di compressione al ribasso di remunerazioni e condizioni di lavoro dei *rider*. Sul caporalato si rinvia solo, per brevità, a Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, Roma, *Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini*, 2026, n. 70.

[93] Nel settore domestico anche l'argine penalistico allo sfruttamento si rivela meno efficace; come chiarisce Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, *cit.*, p. 295 ss., ove v. pure i riferimenti a una pronuncia di legittimità – Cass. pen., sez. IV, 9 ottobre 2019, n. 49781 – che ha innalzato la soglia della rilevanza penale, proprio per la natura "sostanzialmente domestica" della prestazione. Del resto, la stessa punibilità delle famiglie – ove siano queste ultime ad assumere il ruolo datoriale – 'sfruttatrici' va ricostruita tenendo conto della debolezza (non solo economica), caratterizzante, in molte ipotesi, anche coloro che assumono il ruolo datoriale (si pensi al caso del lavoro domestico consistente, ad esempio, nell'assistenza domiciliare prestata a soggetti non autosufficienti).

[94] Come si legge nel rapporto *Fairwork* Italia 2024 (Fairwork, *Fairwork Italy Ratings 2024:* Standard *di lavoro e nuove domande di rappresentanza collettiva nell'economia delle piattaforme in Italia*, Oxford/Berlino, Fairwork, 2024), molti lavoratori utilizzano le piattaforme come canale di accesso al mercato del lavoro proprio in ragione della scarsità di alternative occupazionali, mentre solo una minoranza le sceglie come fonte di reddito integrativo.

to, sia sul piano teorico sia su quello empirico, della strumentalità (*rectius*, falsità) delle profferte di autonomia associate alle piattaforme digitali di lavoro.

Al contrario, la digitalizzazione (non delle prestazioni ma dell'intermediazione tra utente e lavoratore) ha finora avuto un effetto di aggravamento della precarietà degli addetti a occupazioni di servizio scarsamente retribuite, acuendo i processi di casualizzazione e individualizzazione del lavoro[95].

Anche nel prisma della digitalizzazione il lavoro domestico continua a essere femminilizzato[96], secondo il modello della "casalinga di riserva"[97] (al più, 2.0), ossia attraverso una sorta di mera redistribuzione del peso dei lavori domestici non retribuiti, tradizionalmente svolti dalle donne, ad altre donne, esterne al nucleo familiare, spesso in cambio di compensi modesti[98].

In questa prospettiva, il rischio, da più parti paventato, è che la piattaformizzazione non faccia altro che 'digitalizzare' una relazione di sostituzione tra donne – con l'aggiunta della connotazione migratoria, che gli studiosi hanno da tempo individuato come tratto strutturale della divisione internazionale del lavoro di cura – determinandone la traslazione dal lavoro domestico 'analogico' a quello 'digitale'.

Da un canto, infatti, il modello del *platform labour* si inserisce perfettamente in un settore della cura informale e svalutato, con un'ampia offerta di manodopera costituita da donne migranti provenienti dal *Global South*, la cui condizione migratoria, insieme alla scarsa *agency* negoziale, viene utilizzata dalle piattaforme come leva di reclutamento a basso costo[99].

Dall'altro, che la digitalizzazione riproduca, solo modificandone il vettore, ora tecnologicamente avanzato, la stratificazione etnico-razziale del lavoro domestico trova conferma nei numerosi studi sul *platform work* come lavoro strutturalmente migrante[100], facendo della componente migratoria non una variabile accessoria, ma un tassello strutturale del modello di business piattaformizzato[101].

---

[95] Sull'invisibilità non solo fattuale ma anche giuridico-istituzionale del lavoro domestico di cura: Paggi, *Lo sfruttamento nel lavoro domestico* e *di cura*: *dall'invisibilità sociale all'invisibilità giuridica*, in Brambilla, Degani, Paggi, Zorzella (a cura di), *Donne straniere, diritti umani, questioni di genere. Riflessioni su legislazione e prassi*, 2022, p. 51 ss.

[96] Pérez de Guzmán, Barrero, Joukovsky et al., *More of the same or one step further? A comparative analysis of work on digital home care platforms in Belgium and Spain*, in *Work Organisation, Labour & Globalisation,* 2026, n. 1, p. 96 ss.; Molitor, *Work arrangements in digitally mediated care and domestic work,* in *Community Work & Family*, 2025, n. 1, p. 1 ss.

[97] Richiamando ancora il titolo del rapporto a cura di Turrini, *Casalinghe di riserva*, *cit*.

[98] Alcuni dati sulla distribuzione 'per genere' del lavoro su piattaforma relativi al Regno Unito e riportati da Sedacca (Sedacca, *Domestic work and the gig economy*, *cit*.) paiono illuminanti: su *Helpling* UK, circa l'86,5% dei lavoratori è costituito da donne.

[99] Rodríguez-Modroño, Agenjo-Calderón, López-Igual, *Platform work in the domestic and home care sector: new mechanisms of invisibility and exploitation of women migrant workers*, in *Gender & Development*, 2022, n. 3, p. 619 ss.

[100] Van Doorn, Vijay, *Gig work as migrant work: The platformization of migration infrastructure*, in *Environment and Planning A: Economy and Space,* 2024, n. 4, p. 1129 ss.

[101] A ulteriore conferma del carattere migrantizzato del lavoro su piattaforma – e della sua ormai riconosciuta rilevanza anche sul piano della produzione normativa internazionale, e non solo degli studi empirici – si può leggere anche la scelta della recente Convenzione OIL sul lavoro

La persistenza dei tratti di femminilizzazione e razzializzazione del lavoro domestico, oltre che a un mero retaggio culturale, sembra doversi ricollegare a opzioni regolative piuttosto precise – e tra loro interrelate – in tema di migrazione, *welfare* e, da ultimo, di disciplina del lavoro su piattaforma, che concorrono a tenerne in vita le condizioni strutturali.

Sotto questo profilo, peraltro, il fatto che il lavoro domestico rimanga costantemente una fattispecie *al margine* non sembra del tutto casuale, anzi, può dirsi che l'analisi dei nessi tra disciplina dell'immigrazione e estrazione di risorse di cura consenta di fare un ulteriore passo in avanti nella riflessione sulle *zombie policy* italiche sulle migrazioni[102], consentendo di osservarle (anche) nella loro ottica di una funzionalizzazione al contenimento del costo del lavoro domestico dei migranti.

E che si tratti di funzionalizzazione non randomica ma scientemente perseguita emerge del resto dal ruolo di toppa che questa forza lavoro svolge rispetto alle falle e alla crisi dei sistemi di *welfare*[103], il cui progressivo smantellamento scarica sul lavoro domestico i costi dell'arretramento pubblico, e che sembra far intravedere, in chiaroscuro, dietro al mantenimento di regole migratorie palesemente inefficienti, nonché della persistente regolazione deteriore del lavoro domestico, anche una chiara finalità di *policy: agevolare* l'accesso a prestazioni '*low-cost*' di lavoro domestico[104].

---

dignitoso nell'economia delle piattaforme (n. 193, 2026) di dedicare una disposizione specifica alla protezione dei lavoratori migranti e rifugiati nell'accesso e nello svolgimento del lavoro su piattaforma, obbligando gli Stati Membri ad "adottare misure per prevenire gli abusi e garantire una protezione adeguata nei confronti dei migranti e dei rifugiati durante l'assunzione o l'attribuzione dell'incarico e nello svolgimento del loro lavoro in qualità di lavoratori di piattaforma digitale" (cfr. art. 20, Convenzione OIL sul lavoro dignitoso nell'economia delle piattaforme, n. 193, adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro il 20 giugno 2026; per un primo commento, v. De Stefano, *Decent Work in the Platform Economy Convention, 2026: A Preliminary Analysis*, Osgoode Digital Commons, 2026).

[102] Ferruccio, Zombie policy*: politiche migratorie inefficienti tra inerzia politica e illegalità*, in *il Mulino*, 2016, n. 4, p. 593 ss.

[103] Fraser, *Capitalismo cannibale. Come il sistema sta divorando la democrazia, il nostro senso di comunità e il pianeta*, Bari, Laterza, 2023.

[104] In questo senso, nel dibattito giuslavoristico, cfr. Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, *cit.*; Pavlou, *Migrant Domestic Workers in Europe: Law and the Construction of Vulnerability*, *cit.*

Dallo sfruttamento lavorativo delle donne alla violenza di genere: una strategia integrata di prevenzione e repressione*

Silvia Tordini Cagli, Valeria Torre

Sommario: 1. Note introduttive. – 2. Le discriminazioni 'fisiologiche' nel mercato del lavoro come precursori dello sfruttamento. – 3. Il contesto di discriminazione e le ipotesi di sfruttamento. – 4. Il lavoro domestico. – 5. Dalle discriminazioni alla molestia. – 6. Uno sguardo all'interno del contesto familiare: lo sfruttamento come forma di violenza domestica. – 7. Violenza economica e diritto penale. Tra la tipicità diffusa del delitto di maltrattamenti e la tipicità di contesto dell'art. 603-*bis* c.p. – 8. Conclusioni.

1. Note introduttive

Il diritto penale necessita di confini netti, affinché si delinei chiaramente il tipo criminoso che ha motivato la scelta politico-criminale di penalizzazione. Quale sia la tecnica legislativa utilizzata, è comunque ineliminabile una certa vaghezza delle norme, che impegna l'interprete nel difficile compito di attribuire un significato univoco alla disposizione normativa. Lo stesso metodo deduttivo, sebbene fondato su di un processo formale di sussunzione del fatto concreto nella fattispecie astratta, implica necessariamente un'attività creativa per adeguare al caso concreto la norma, che rimarrebbe indeterminata senza l'essenziale contributo dell'interprete.

Tuttavia, nonostante l'attività ermeneutica, alcuni termini presentano un coefficiente di vaghezza irriducibile e pertanto incompatibile con le esigenze di certezza del diritto penale e con i principi di determinatezza e tassatività.

Tra i concetti che presentano maggiore problematicità vi è sicuramente quello di sfruttamento, che non è solo indeterminato, ma presenta anche una certa ambivalenza, risolvibile solo attraverso una espressa scelta politica da parte del legislatore[1]. Nonostante l'innovativa tecnica legislativa, fondata sui c.d. indici di sfruttamento, l'art. 603-*bis* c.p. non sembra tuttavia aver ridotto l'ambiguità del termine, che può riferirsi tanto a situazioni di grave abuso quanto a mere irregolarità, tanto ad uno squilibrio sinallagmatico, quanto ad una vera e propria compromissione della dignità e della capacità di autodeterminazione contrattuale. Gli indici sono costruiti, infatti, sulla violazione di norme extrapenali che, nell'im-

---

* Il presente contributo è frutto della comune riflessione delle autrici; tuttavia, ai soli fini della formale attribuzione della responsabilità delle singole parti, occorre precisare che a Valeria Torre si deve la redazione dei §§ 1, 2, 3, 4 e 8; a Silvia Tordini Cagli dei §§ 5, 6 e 7.

[1] Sulle diverse accezioni del concetto di sfruttamento si veda Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo nel diritto del lavoro,* in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto 2022,* Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2022, p. 34 ss.; Lassandari, *Brevi riflessioni sullo sfruttamento nel diritto del lavoro e sulle modalità di intervento* in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto 2024,* Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2024, p. 36 ss.

pianto della norma, sarebbero sintomatiche di un abuso del potere datoriale; da tali violazioni sarebbe possibile inferire la prova dello sfruttamento. La dottrina penalistica non ha mancato di sottolineare la limitata capacità degli indici di segnalare la presenza di possibile sfruttamento, per cui, per non restringere eccessivamente l'operatività della fattispecie, escludendo altre forme di sfruttamento non 'indicizzato', si ritiene come questi siano solo criteri di orientamento probatorio e non elementi della tipicità, pertanto, non sono né tassativi né esaustivi[2].

È pur vero che l'attenzione della prassi giurisprudenziale si è però concentrata in modo pedissequo sulla prova degli indici, trascurando quelle forme di sfruttamento che possono verificarsi anche in altri contesti, che non sono descritti attraverso gli indici[3]. In questo modo è stata la giurisprudenza a compiere una scelta politico-criminale, discriminando tra forme di sfruttamento penalmente illecito e forme di sfruttamento penalmente consentito, sulla base di un criterio formale basato sulla violazione di norme extrapenali, che potrebbero essere anche prive di pregnanza lesiva[4]. Secondo tale orientamento giurisprudenziale tendenzialmente se non vi è prova di quegli abusi del potere datoriale segnati dagli indici, lo sfruttamento sembrerebbe *consentito*: la conseguenza è non solo una tutela limitata ad alcune categorie di lavoratori le cui prestazioni sono regolate dalla normativa richiamata dagli indici, ma soprattutto questa 'tutela a macchia di leopardo' – che non è certo conseguenza di una razionale scelta politico-criminale ispirata al principio di frammentarietà ed *extrema ratio* – conduce ad una normalizzazione di forme di abuso latente, ad una svalutazione di alcune tipologie di attività, alla creazione di contesti di vulnerabilità che possono favorire e nascondere condotte di maggior disvalore[5].

---

[2] Fiore, *La nuova disciplina penale della intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, tra innovazioni e insuperabili limiti*, in *Dir. agr.*, 2017, n. 2, p. 267 ss. (sulla nozione giuslavoristica di sfruttamento e sui suoi confini v., in *questo volume*, D'Onghia; sull'interpretazione giurisprudenziale degli indici, Laforgia); Flick, Puja, *Contrasto al "fenomeno" dello sfruttamento del lavoro e principio di legalità: binomio impossibile?,* in *Sistema penale,* 28 marzo 2025; Gaboardi, *La riforma della normativa in materia di «caporalato» e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia,* in *www.legislazionepenale.eu*, 3 aprile 2017; Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro. La costruzione del "tipo" tra istanze di determinatezza e obblighi sovranazionali di tutela,* Torino, Giappichelli, 2024, p. 303 ss.

[3] La giurisprudenza, pur evidenziando che la prova dello sfruttamento può essere ricavata anche *aliunde,* così Cass. sez. IV 30 novembre 2022, n. 9473; Cass. sez. IV 22 gennaio 2024, n. 2573, nella casistica però non si registrano condanne che abbiano provato lo sfruttamento da elementi diversi da quelli indicati dall'art. 603-*bis* c.p. Anzi di recente deve registrarsi una certa chiusura da parte della giurisprudenza, nel limitare l'operatività dello sfruttamento di manodopera solo alle attività che richiedono una attività 'manuale': da ultimo Cass. sez. IV 7 aprile 2026, n. 12685.

[4] Emblematiche sono alcune sentenze che dichiarano inammissibili i ricorsi della pubblica accusa avverso provvedimenti del Tribunale del riesame che annullavano sequestri preventivi sulla base del *fumus delicti* del 603-*bis* c.p. Le sentenze del 4 marzo 2022 della Corte di Cassazione sez.4, evidenziano la pregnanza lesiva delle condotte indicizzate dalla fattispecie penale che non possono ridursi a ridotti scostamenti dagli standard legali, ma devono essere significativi di un degrado lavorativo offensivo della dignità del lavoratore.

[5] Il concetto di *vulnerabilità* pone problemi definitori complessi, non esistendo una unica situazione di vulnerabilità, ma una serie di condizioni, che possono essere sia oggettive che soggettive, di contesto o personali, che spesso giustificano una diversa o maggiore tutela penale, si pensi

In questa dimensione applicativa resterebbero escluse dall'operatività dell'art. 603-*bis* c.p. le ipotesi di sfruttamento più subdole, perché, ad esempio, dissimulate dal rispetto formale della disciplina extrapenale, oppure forme di sfruttamento più grave perché riferito a contesti lavorativi privi persino di una tutela extrapenale significativa, come ad esempio per prestazioni caratteristiche della *gig-economy,* ma anche forme tradizionali di lavoro come quello domestico[6]. Il riferimento non è quindi solo alle ipotesi di lavoro atipico[7], deregolamentato, ma soprattutto ad alcune tipologie di lavoro e/o di lavoratori/trici, rispetto alle quali sembrano istituzionalizzate forme di discriminazione che generano una maggiore debolezza o vulnerabilità situazionale. In questi contesti gli indici non hanno alcuna capacità di cogliere la complessità e la multidimensionalità dello sfruttamento, che non può ridursi semplicemente ad uno squilibrio economico tra prestazioni o violazioni parcellizzate di discipline che non sono neanche riferibili a tutte le attività lavorative (ad esempio quella sulla sicurezza sul lavoro) o comunque non sono tali da garantire un complessivo benessere lavorativo. Pare evidente che vi possa essere un significativo degrado lavorativo meritevole di tutela penale anche senza che siano integrati gli indici.

Paradigmatico di tale limite è il lavoro delle donne, sia con riferimento alla condizione delle donne nel mercato del lavoro e le sue multiple e significative discriminazioni, ma anche a tipologie di lavoro svolto prevalentemente dalle donne, come il lavoro domestico e il lavoro di cura. La femminilizzazione di alcuni settori ha condotto, infatti, ad una sua "delavorizzazione"[8] e a un indebolimento dell'autonomia contrattuale delle donne.

L'ipotesi di partenza di questa riflessione assume come presupposto che la posizione di vulnerabilità delle donne nel mercato del lavoro è in parte dovuta a situazioni di discriminazione normalizzate, finanche istituzionalizzate, che avallano la condizione di subalternità delle donne e proprio questa evidente situazione di asimmetria di genere in realtà costituisce una condizione che favorisce il "dop-

---

ai minori, ad esempio. Il concetto tuttavia presenta anche margini di ambiguità giustificando alle volte atteggiamenti paternalistici e altri eccessi punitivi irrazionali. Sul punto si veda Lorenzetti, *La nozione di "vittima vulnerabile" e le sue tutele, tra fonti interne e internazionali,* in Cadoppi, Canestrari, Conti, Manna, Papa (a cura di), *Tutela penale delle persone vulnerabili,* Milano, Giuffrè, 2026, p. 3 ss.

[6] Barbieri, *Sulla subordinazione dei ciclofattorini,* in *LLI,* 2019, p. 1 ss.; Esposito, Gig economy *e recupero della legalità*, in *Legislazione penale*, 31 luglio 2020; Merlo, *Sfruttamento dei* riders*: amministrazione giudiziaria ad* Uber *per contrastare il "caporalato digitale",* in *Sistema penale*, 2 giugno 2020. Sulle forme di sfruttamento connesse alle piattaforme digitali v., in *questo volume*, Papa, Marrone e Faleri; su quelle relative al lavoro domestico, Militello e Borelli.

[7] Mentre sono noti e anche hanno assunto una certa rilevanza a livello giurisprudenziale forme di sfruttamento dei *riders* e più in generale delle forme di abuso nella *gig-economy*, pare ancora un fenomeno poco noto quello relativo alle forme di sfruttamento del lavoro domestico, praticamente ignorato da parte delle agenzie di controllo formale.

[8] Sarti, *Passato che non passa o futuro che avanza? Il lavoro domestico tra sfruttamento legale e illegale,* in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto 2022,* Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2022, p. 57; p. 66 ss.; Maioni, *Lavoro domestico e di cura tra sfruttamento, potenzialità e prospettive,* in Slaves no more (a cura di), *op. ult. cit.,* p. 69.

pio sfruttamento"[9], nel contesto produttivo e riproduttivo, duplicità di condizioni che non sembra essere presa in considerazione dalla normativa penale, né nell'ambito della tutela delle donne lavoratrici, né nelle strategie di prevenzione e repressione della violenza domestica.

La prospettiva assiologica, invece, è ancorata al principio di *extrema ratio,* per cui se sono presenti forme di discriminazione che rendono le donne vittime preferenziali di forme di sfruttamento, il diritto penale non è certamente lo strumento antidiscriminatorio per eccellenza, altri sono gli interventi e i contesti in cui è necessario intervenire, assicurando l'uguaglianza sostanziale e prevenendo discriminazioni e abusi. *È* persino superfluo ricordare che il diritto penale si legittima sulla base di una offesa significativa a beni giuridici di una certa rilevanza. Può accompagnare quale meccanismo di rinforzo una strategia regolativa multiagenziale e prevalentemente basata su strumenti extrapenali, ma non può essere l'unica *ratio* per fronteggiare fenomeni di discriminazione e di sfruttamento[10].

In questa ottica una efficace sollecitazione ad agire attraverso strumenti realmente preventivi può derivare dalla normativa europea che impone un modello di impresa sostenibile, ove non vi è spazio per forme di abuso e di discriminazione. Il Considerando n. 49 della Direttiva (UE) 2022/2464 recita "I principi di rendicontazione di sostenibilità dovrebbero specificare le informazioni che le imprese devono comunicare riguardo a fattori sociali, compresi le condizioni di lavoro, il coinvolgimento delle parti sociali, la contrattazione collettiva, l'uguaglianza, la non discriminazione, la diversità, l'inclusione e i diritti umani. Tali informazioni dovrebbero riguardare l'impatto dell'impresa sulle persone, compresi i lavoratori, e sulla salute umana. Le informazioni che le imprese comunicano riguardo ai diritti umani dovrebbero comprendere, se del caso, informazioni in materia di lavoro forzato e lavoro minorile con riferimento alle loro catene del valore". Su questa stessa linea anche la Direttiva (UE) 2024/1760 che prevede il cd. 'dovere di diligenza' per le imprese, con riferimento alla prevenzione ed eliminazione degli impatti negativi, effettivi o potenziali, su diritti umani e ambiente. Nel dovere di diligenza rientra senza dubbio anche la rimozione di condizioni di disparità di genere, che possono portare a discriminazioni e poi ad abusi.

2. Le discriminazioni 'fisiologiche' nel mercato del lavoro come precursori dello sfruttamento

Per cogliere la specificità di una diseguaglianza che colpisce la maggioranza della popolazione occorre forse prendere le distanze da un approccio meramente antidiscriminatorio, la cui debolezza emerge proprio nel fatto che le strategie e i rimedi siano quelli elaborati per garantire minoranze. Gli strumenti antidiscriminatori sono destinati a gruppi razziali, religiosi, etnici caratterizzati da una

---

[9] Militello, *"*Working time is for everybody*". Per una regolazione di genere dell'orario di lavoro,* in *LD,* 2025, p. 662 ss.

[10] Di Martino*, «Caporalato» e repressione penale: una correlazione (troppo) scontata?,* in Rigo (a cura di)*, Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura,* Pisa, Pacini giuridica, 2015, p. 69 ss.

omogeneità culturale, sociale, strutturale, mentre possono dimostrarsi (e lo sono state) fallimentari per le donne e questo per diversi motivi: innanzitutto le politiche antidiscriminatorie sono 'a taglia unica', considerano le donne come una categoria monolitica, mentre le donne sono diverse per ceto, cultura, razza, religione e tutte sono portatrici di una specificità che dovrebbe essere adeguatamente considerata nell'ambito di quelle politiche che vorrebbero elidere condizioni di diseguaglianza. L'approccio antidiscriminatorio quindi garantisce una eguaglianza solo formale, con il rischio di approfondire ulteriormente le asimmetrie sostanziali. Le discriminazioni di cui sono vittime le donne possono essere multiple e diversificate rispetto al ceto, alla classe, alla nazionalità, alla religione e di questa complessità qualsiasi strategia di *empowerment* deve tenerne conto[11].

Sebbene il diritto antidiscriminatorio si sia ormai emancipato dall'idea di tutela delle minoranze, sposandosi invece con l'idea di tutela dei diritti umani e dei diritti fondamentali – così anche nella direttiva europea sulla sostenibilità – resta comunque da evidenziare come le discriminazioni affiorano in modo diverso in base al contesto strutturale (economico e sociale) e culturale: le donne delle classi abbienti sono meno discriminate, sia perché più istruite sia perché vi è una redistribuzione dei ruoli all'interno della famiglia più equa, l'indice di asimmetria nel lavoro prestato in famiglia è minore ed infine perché, alle volte, possono aver interiorizzato quel modello di lavoro 'avido', ormai invalso nei nostri sistemi produttivi, fortemente orientato alla competitività e per cui è necessaria una buona dose di autostima, che notoriamente manca a noi donne.

Paradossalmente se il lavoro povero caratterizza spesso il lavoro delle donne, si registrano, tuttavia, maggiori diseguaglianze proprio tra le donne, a dimostrazione del fatto che le diseguaglianze non sono solo rispetto al genere, ma possono sommarsi a quelle dovute a motivi culturali, economici, istituzionali, presenti in un sistema sociale che si struttura sulle discriminazioni, sui rapporti di forza, sulle diseguaglianze che si manifestano con intensità e forme diverse[12]. Le discriminazioni che subiscono le donne con figli sono diverse da quelle delle donne senza figli e tale distinzione dovrebbe essere assolutamente considerata. Il 50% delle donne lascia il lavoro per i figli e tale stato di non occupazione caratterizza le donne meno istruite.

Evidenziate alcune differenze che l'analisi intersezionale ha ormai ben descritto, risulta senz'altro utile considerare i dati che potrebbero contribuire a definire alcuni elementi di contesto sintomatici di uno sfruttamento del lavoro delle donne e/o preconizzatori di forme di abuso, molestia, violenza cui sono esposte maggiormente le donne in ragione di una vulnerabilità di tipo situazionale[13], che

---

[11] Sul punto Voza, *Femminismi e diritto antidiscriminatorio: contaminazioni e conflitti,* in *LD,* 2025, p. 589. Per una lettura di genere degli strumenti di contrasto allo sfruttamento v., in *questo volume*, Cao, Massimi, Rigo.

[12] Giammarinaro, Palumbo, *Vulnerabilità attraverso la lente dell'intersezionalità, nella normativa e nella giurisprudenza europee e italiane,* in Slaves no more (a cura di), *Rapporto 2022*, *cit.*, p. 19 ss.

[13] Sul punto si veda Giammarinaro, Palumbo, *op.cit.,* p. 19 ss.

non sono stati presi in considerazione dalla norma penale e neanche orientano l'attività di *enforcement* delle agenzie di controllo.

Alcuni dati forniscono una icastica rappresentazione del ruolo e della posizione delle donne nella società italiana, soprattutto nel mondo produttivo (i dati sono presi dal rapporto CNEL-ISTAT del marzo 2025), in cui si registra "una costruzione legale di strutture di sfruttamento"[14].

Se circa sette uomini occupati su dieci possono contare su un lavoro standard (dipendente a tempo indeterminato o autonomo con dipendenti), tra le donne sono in questa situazione poco più della metà delle occupate (53,9%). Quasi un quarto delle donne che lavora presenta uno o più elementi di vulnerabilità (dipendente a tempo determinato, part time involontario, ecc.), contro il 13,8% degli uomini.

Il 69,3% delle donne che vivono da sole – si apprende dal Rapporto CNEL-ISTAT – risulta occupata, percentuale che scende al 62,9% tra le madri sole e al 57,2% tra le madri in coppia. Tra gli uomini il tasso di occupazione per i single è di circa il 77% e arriva all'86,3% per i padri in coppia. Tra i 25 e i 34 anni meno della metà delle madri ha un lavoro e su questo dato le disparità a livello territoriale appaiono molto importanti, legandosi anche alla diversa disponibilità di servizi per la prima infanzia: mentre nelle regioni del Nord e del Centro il tasso di occupazione delle madri supera o sfiora il 70%, nel Mezzogiorno si attesta poco sopra il 40%. Il numero di donne costrette a lasciare il lavoro dopo il primo figlio per mancanza di politiche a sostegno della maternità è ancora considerevole.

Anche la segregazione verticale ('tetto di cristallo') costituisce un ulteriore elemento di sperequazione, sempre a svantaggio delle donne: in Italia, le parlamentari donna – sottolinea lo studio CNEL-ISTAT – sono il 33,6%. La quota di donne elette nei consigli regionali si ferma al 24,5%. Per quel che riguarda le imprese, solo il 28,8% è a conduzione femminile. La quota di imprenditrici è comunque in crescita, in tutte le classi di età, ma soprattutto tra le under 35 (+2,3 punti). La classe dirigente della PA è costituita dal 30% da donne, sebbene le dipendenti donna siano anche l'80%. Nel privato poco più del 22% assume un ruolo dirigenziale.

La segregazione orizzontale con la c.d. femminilizzazione di alcuni settori ha condotto a condizioni di lavoro svantaggiate con una sua svalutazione sul piano economico[15].

La diffusione di contratti non standard nella componente femminile del mercato del lavoro – mette in luce il Rapporto CNEL-ISTAT – è la principale causa di livelli retributivi individuali insufficienti. Nonostante dal 2015 al 2022 il monte retributivo annuo delle donne occupate sia cresciuto in termini reali del 5% (contro il 3,2% degli uomini), il differenziale di genere tra le retribuzioni

---

[14] Borelli, *Svantaggiati e vulnerabili. Una prospettiva femminista sui soggetti del diritto del lavoro,* in *LD,* 2025, p. 613 ss.; Bonardi, *Il valore del lavoro e la questione salariale al femminile, ivi*, p. 639.

[15] Sanlorenzo, *La situazione delle donne nel diritto del lavoro,* in *Questione Giustizia,* 18 novembre 2025, il riferimento non è solo al lavoro domestico, ma purtroppo anche al settore scolastico.

medie resta piuttosto marcato, superiore ai 6 mila euro su base annua a vantaggio dei dipendenti maschi. Si calcola che gli uomini guadagnino il 20% in più delle donne nella stessa posizione.

Lo *smart working* e il *part-time* secondo una ricerca promossa dalla fondazione Banca d'Italia[16] sono le uniche forme di lavoro che consentono alle donne una conciliazione con il lavoro di cura.

L'accesso delle donne al mondo produttivo è, quindi, sicuramente meno garantito rispetto agli uomini. Sono diffusi modelli lavorativi che consolidano una debolezza economica e che sclerotizzano anche una dinamica dei ruoli nella famiglia in cui alla donna si chiede di assumere tutte le responsabilità del lavoro di cura. Circa il 70% del lavoro non retribuito (ovvero di cura) è svolto dalle donne[17].

Quali conclusioni trarre? Qual è la posizione delle donne nella società? Questa fisiologica discriminazione delle donne può mai alimentare una cultura della pari dignità? Vi può essere un lavoro adeguato alle donne? Un lavoro che consenta una loro piena realizzazione nel mondo lavorativo?

Normalmente la risposta sarebbe: è il lavoro che consente alle donne di svolgere il lavoro di cura che naturalmente connota il suo ruolo all'interno della società e della famiglia. Del resto è scritto nell'art. 37 della Cost.[18].

Ma proprio il tentativo di conciliare il lavoro con la famiglia e la maternità non può considerarsi una discriminazione?

Per le donne realizzarsi nel mondo del lavoro può significare abbassare le aspettative per conciliare il lavoro con la famiglia oppure rinunciare alla propria specificità e abbracciare il modello produttivo ritagliato sull'uomo, in cui la sfera personale si smarrisce in una competizione senza limiti.

Lavorare quindi per le donne significa sempre una rinuncia, una discriminazione sebbene su piani diversi. Questo perché il diritto alle pari opportunità, il diritto di accesso al mondo del lavoro si declina su una struttura produttiva al maschile, con modulazione di orari di lavoro e di forme di previdenza totalmente insensibile alle esigenze di diverse categorie di lavoratori. Ovvero il diritto antidiscriminatorio si è sviluppato nella totale indifferenza per le differenze[19].

Queste sostanziali differenze e discriminazioni che caratterizzano il lavoro delle donne possono certamente costituire forme di sfruttamento che non sono solo legate ad uno squilibrio economico o sinallagmatico, ma sono frutto di una insensibilità del mondo produttivo alle dinamiche relazionali e familiari in cui ancora oggi si ignora il contributo che le donne offrono gratuitamente.

---

[16] Crescenzi, Dottori, Rigo, *Lavoro da remoto, partecipazione al mercato del lavoro e occupazione*, in *Questioni di economia e finanza. Occasional Papers, n. 958,* luglio 2025.

[17] Sul punto si veda D'Elia, *Chi ha paura delle donne? Libertà femminile e questione maschile,* Roma, Castelvecchi, 2025.

[18] Tarquini, *Le discriminazioni economiche e di carriera delle donne nel mercato del lavoro,* in *QG,* 2024, p. 108.

[19] Sul punto si veda la recente analisi di Corazza, *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva,* Milano, FrancoAngeli, 2025.

Purtroppo però, gli indici *ex* art. 603-*bis* c.p. sono costruiti su quel modello di lavoro produttivo maschile e non tengono alcun conto della complessità del fenomeno dello sfruttamento che vede principalmente coinvolti soggetti vulnerabili, ma soprattutto sembrano ignorare qualsiasi prospettiva di genere.

3. Il contesto di discriminazione e le ipotesi di sfruttamento

Da questa sintetica analisi dei dati riferibili al lavoro delle donne emerge chiaramente una condizione di debolezza che costituisce un contesto favorente anche lo sfruttamento lavorativo e in cui possono svilupparsi forme di abuso e violenza, soprattutto economica.

Tale situazione di vulnerabilità situazionale potrebbe essere intercettata dagli indici di cui all'art. 603-*bis* c.p. In questo modo tale fattispecie potrebbe diventare uno strumento di tutela delle donne contro forme di discriminazione che favoriscono lo sfruttamento sia legale che illegale, ma anche diventare funzionale ad una strategia preventiva rispetto alla violenza di genere. Attualmente nella casistica giurisprudenziale lo sfruttamento del lavoro delle donne è pressoché inesistente. Le vittime tutelate dalla norma sembrano solo uomini, dato che cela una significativa cifra oscura di reati in cui le vittime sono donne, spesso in uno stato di bisogno che le porta ad accettare condotte di sopraffazione anche nel contesto lavorativo[20].

Proprio la tecnica normativa, utilizzata nell'art. 603-*bis* c.p., che tipicizza le condotte attraverso un riferimento al contesto[21], potrebbe essere un valido strumento per tradurre sul piano normativo quelle condizioni sintomatiche dello sfruttamento lavorativo delle donne, che presentano una complessità e alcune sfumature che la logica binaria imposta da una semplice operazione deduttiva non consente[22]. La sussunzione del fatto concreto nella fattispecie astratta alle volte sacrifica, altre banalizza la specificità e le differenze che possono registrarsi nell'immane concretezza del singolo fatto criminoso[23]. Optare per una tipizzazione di contesto attraverso il ricorso agli indici consentirebbe un più puntuale apprezzamento delle caratteristiche del caso concreto e anche una più accurata definizione della condotta illecita.

---

[20] Sul punto sia consentito il rinvio a Tordini Cagli, Torre, *Il lavoro delle donne tra sfruttamento di manodopera e riduzione in servitù,* in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto 2024,* Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2024, p. 21 ss.; D'Onghia, *Lo sfruttamento lavorativo delle donne* ex *art. 603* bis *c.p. nella giurisprudenza più recente: i perduranti limiti dell'approccio penalistico, ivi,* p. 21 e p. 27; Marella, Virgilio, *Sfruttamento vs dignità delle donne, ivi,* p. 49 ss.; Virgilio, *Sfruttamento e violenza contro le donne. Gli strumenti giuridici tra normativa ed effettività,* in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto 2022,* Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2022, p. 41.

[21] Si veda da ultimo Vitarelli, *Il disvalore penale tra testo e contesto. Prolegomeni per una tipizzazione degli "indici di tipicità",* Torino, Giappichelli, 2025, p. 183 ss.

[22] Sul punto si veda l'acuta analisi di Di Martino, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato,* Bologna, il Mulino, 2019.

[23] Forti, *L'immane concretezza. Metamorfosi del crimine e controllo penale,* Milano, Raffaello Cortina, 2000.

Quali indici utilizzare per poter meglio cogliere il disvalore di forme di sfruttamento latente del lavoro delle donne? Le condizioni di discriminazione anche indiretta, che spesso caratterizzano il lavoro delle donne, dovrebbero essere considerate elementi precursori o sintomatici di sfruttamento, sollecitando una maggiore attenzione quantomeno da parte delle agenzie di controllo diverse dalla magistratura, anche in ragione del fatto che il lavoro femminile è spesso poco sindacalizzato, poco strutturato e, per la maggior parte, confinato in ambito domestico.

Una norma penale che accolga, però, tutti questi elementi sintomatici di una discriminazione diretta o indiretta e quindi di un possibile sfruttamento rischierebbe una elefantiasi confliggente con il principio di determinatezza e tassatività.

Ma anche l'attuale formulazione degli indici, ridotti a quattro ipotesi che possono risultare sia poco significative, ma al tempo stesso anche tautologiche, risulta asfittica, incapace di cogliere le diverse sfumature dei singoli fatti concreti[24].

Pare evidente che non si possa continuare ad ignorare semplicemente la vulnerabilità delle donne lavoratrici soprattutto quando il rischio è che le discriminazioni possano favorire ed evolvere in forme violente, patologiche di abuso, dissimulate o nascoste da un contesto sociale, istituzionale, familiare che tale patologia normalizza, giustifica, sminuisce e paradossalmente anche incoraggia. Solo perché non può essere incasellata in forme di sfruttamento indicizzato e/o di approfittamento dello stato di bisogno non significa che lo sfruttamento del lavoro femminile non abbia una sua meritevolezza di pena. Tipico è poi il transito da una forma di sfruttamento all'altra[25], come si avrà modo di evidenziare nei prossimi paragrafi: una condizione di vulnerabilità, legata al contesto situazionale, rischia di evolvere infatti in forme di abuso e violenza.

È auspicabile una riflessione sistematica sulle forme di discriminazione anche alla luce della casistica (molto ridotta) dello sfruttamento del lavoro delle donne e sulle condizioni lavorative che, formalmente lecite, garantiscano zone di immunità a forme di degrado lavorativo e abuso del potere datoriale. Attraverso una indagine empirica si possono cogliere quelle molteplici e variabili circostanze di fatto che possono limitare o compromettere l'autodeterminazione contrattuale delle donne, anche se non necessariamente tutti gli elementi di contesto devono rientrare in una norma penale. Tali nuovi indici potrebbero essere contenuti in prassi e linee guida delle agenzie di controllo che dovrebbero mostrare maggiore sensibilità verso condizioni che sono sfuggenti, perché espressione di uno sfruttamento consensuale, ma non per questo privi di disvalore penale. Gli stessi elementi dovrebbero poi costituire il nucleo portante di una politica antidiscriminatoria e di sostenibilità nelle imprese, che sono obbligate a redigere un bilancio di

---

[24] Sul punto si veda la critica di Bin, *Problemi "interni" e problemi "esterni" del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro,* in *Legislazione penale,* 10 marzo 2020, p. 21 ss.

[25] Sullo sfruttamento delle donne e le sue specifiche caratteristiche si vedano i diversi contributi pubblicati nei volumi Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate, Il diritto di essere protagoniste,* Rapporto 2022 e 2024.

sostenibilità, formulare una valutazione del rischio lavorativo comprensivo anche del benessere del lavoratore e nei modelli organizzativi delle società.

4. Il lavoro domestico

Nell'universo del lavoro 'femminile' una riflessione specifica merita il lavoro domestico, la cui disciplina non sembra più adeguata a garantire una tutela effettiva delle lavoratrici, sia per le numerose deroghe alla normativa a tutela del lavoro[26], sia perché con il tempo è mutato anche l'oggetto della prestazione richiesta, sempre più legata alle esigenze di cura e assistenza.

Oltre l'80% dei lavoratori domestici sono donne ed è sempre stato un settore 'femminile', caratterizzato da una minore tutela della prestazione lavorativa, sia sotto il profilo delle cause di licenziamento, sia per quanto riguarda le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che non è neanche protetta dalla disciplina in materia di sicurezza sul lavoro: il d.lgs. 81 del 2008 esclude espressamente il lavoro domestico dal suo campo operativo[27]. La disciplina 'speciale' che regola il rapporto di lavoro domestico chiaramente avalla una cultura patriarcale che tende a sminuire il lavoro di cura e di assistenza, perché connaturato al ruolo che la società attribuisce alle donne[28].

Il/la *care worker* ha esigenze di tutela e di protezione che non sono adeguatamente soddisfatte dalla disciplina dell'orario e dei riposi settimanali, costruita su di una tipologia di lavoratore domestico ormai inveterata[29]. La complessità e la gravosità del lavoro di cura e di assistenza, per essere correttamente apprezzate, dovrebbero, inoltre, essere viste alla luce della dimensione esistenziale dei dipendenti, per la stragrande maggioranza donne straniere (c.d. *global care chains*), per le quali il lavoro non è solo fonte di guadagno, ma anche la possibilità di mantenere un permesso di soggiorno o aspirare ad una loro regolarizzazione sul territorio e di un ricongiungimento familiare. Una ulteriore occasione di ricattabilità che configura una vulnerabilità e stato di bisogno che non sono stati opportunamente presi in considerazione dalla normativa e neanche dalla giurisprudenza. Lo sfruttamento del lavoro domestico è praticamente inesistente nella casistica,

---

[26] Sulla c.d. tecnica sottrattiva: Amorosi, Borelli, Sarti, *Un mercato selvaggio. Lo sfruttamento nella fornitura del lavoro domestico,* in Slaves no more (a cura di), *Rapporto 2024*, *cit.*, p. 79 ss. e de Martino, *Chi bada alle badanti? La specialità del lavoro domestico alla prova del Covid,* in *DLRI,* 2021, p. 53.

[27] Gli infortuni domestici sono in aumento e vedono coinvolte oltre quattro milioni di persone l'anno. Sul punto si veda il sito del ministero della salute e il sito dell'ISTAT.

[28] Sul punto Sarti, *cit.,* p. 57; Maioni, *Lavoro domestico e di cura tra sfruttamento, potenzialità e prospettive,* in Rapporto 2022, *cit.,* p. 69 ss.

[29] Nel 2024 il lavoro domestico di cura e di assistenza familiare ha superato quello di mera cura della casa, su questi dati Chiaromonte, "*Ed io, avrò cura di te". Il lavoro delle assistenti familiari fra irregolarità e sfruttamento,* in *DLRI,* 2025, p. 356. Dello stesso Autore v., in *questo volume*, il contributo sul lavoro domestico di cura retribuito e non retribuito; nonché, sul settore, Militello, Borelli, Sarti e Amorosi.

sebbene proprio nell'ambito del lavoro domestico si configuri la più grave ipotesi di lavoro forzato piuttosto che semplice sfruttamento[30].

Il lavoro domestico è inoltre caratterizzato da una elevata irregolarità, per cui soggetto ad una forma di sfruttamento invisibile e ciò è dovuto alla scarsa propensione delle vittime a denunciare e alla quasi impossibilità delle agenzie di controllo di varcare la soglia inviolabile del domicilio privato. A ciò si aggiunga l'assenza del sindacato[31].

Le lavoratrici conviventi sono poi esposte ad ulteriori rischi non solo di *burnout* ma anche di molestie e abusi sessuali, con una difficoltà notevole a denunciare proprio perché la loro esistenza dipende totalmente dal lavoro sfruttato.

Nell'ambito del *welfare* familiare che caratterizza l'assetto italiano della cura e dell'assistenza delle persone non autosufficienti[32] emergono poi altre forme di sfruttamento che – come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo – possono configurare una forma di violenza economica ai danni delle donne che prestano tale attività gratuitamente nell'ambito del proprio nucleo familiare[33]. Tale impegno, che si configura come vera e propria prestazione lavorativa gratuita, spesso rappresenta un ostacolo alla piena realizzazione della persona in altri ambiti lavorativi, configurando una forma di sfruttamento familiare. Basterebbero pochi interventi per garantire una tutela minimale a tutte le lavoratrici, anche non salariate, per assicurare una pari dignità sociale[34].

5. **Dalle discriminazioni alla molestia**

I dati emersi nelle pagine precedenti dimostrano con grande evidenza come le dinamiche di discriminazione di genere nel contesto lavorativo siano ancora questioni all'ordine del giorno, radicate negli stereotipi che continuano ad alimentare un modello di impresa spesso solo apparentemente inclusivo e quindi solo apparentemente in linea con gli auspici di una economia sostenibile anche dal punto di vista sociale[35].

---

[30] Il lavoro forzato è una ipotesi di sfruttamento lavorativo che non è stato espressamente disciplinato nel nostro ordinamento, sul punto Seminara, *L'incriminazione che non c'è: il lavoro forzato,* in *Sistema penale,* 12 dicembre 2023.

[31] Sul punto si veda Borelli, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura,* in *LD,* 2021, p. 281; Chiaromonte, *cit.*, p. 363.

[32] Si veda D'Onghia, *La debole protezione sociale del lavoro "informale" di cura,* in *DS,* 2024, p. 398.

[33] Su questa complessa dinamica si veda Borelli, *Le diverse forme, cit.*, p. 288 ss.

[34] Sul punto si vedano le proposte avanzate da D'Onghia, *op. ult. cit.*

[35] Una spinta propulsiva importante a questa 'dimensione di impegno sociale' è costituita, tra l'altro, dall'obiettivo 5 di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 dove si definisce la parità di genere come "non solo un diritto umano fondamentale, ma una base necessaria per un mondo pacifico, prospero e sostenibile", una società sostenibile si basa sull'inclusività, sulla non discriminazione e sulla promozione della dignità umana". Di grande interesse sono gli esiti di una ricerca del Fondo monetario internazionale, (e riportati da Militello, Working time is for everybody. *Per una regolazione di genere dell'orario di lavoro*, in *LD*, 2025, n. 4) secondo cui la riduzione del divario di genere nel mercato del lavoro contribuirebbe a far crescere il prodotto interno lordo (Pil) di quasi l'8% nelle economie emergenti e in via di sviluppo. Se invece si eliminasse del tutto il divario

Tutto questo contribuisce a creare un contesto 'diseguale' che favorisce forme di violenza e prevaricazione nei confronti delle donne, ma anche *normalizza* una debolezza economico-esistenziale che ne favorisce lo *status* di potenziali vittime di variegate tipologie di sfruttamento[36].

Le forme di discriminazione e le espressioni molteplici di disparità tra donne e uomini nel lavoro presentano differenti scale di gravità e diversificati profili di rilevanza. Se infatti esse, già di per sé, sono manifestazioni evidenti di violazioni dei diritti fondamentali e della dignità della persona, tuttavia costituiscono, altresì, un elemento precursore di quel processo che si proietta nella relazione quotidiana tra uomo e donna, distorcendone ulteriormente i fragili equilibri e portando in progressione alle più eclatanti manifestazioni della c.d. violenza di genere, che, sappiamo, germinano nello stato di disuguaglianza spesso creato proprio dalle discriminazioni radicate nel contesto lavorativo.

"Le donne ricoprono storicamente una posizione subordinata nelle gerarchie di potere nelle società patriarcali: pertanto le loro vulnerabilità sono radicate nella discriminazione di genere nell'accesso alle risorse materiali e culturali e sono normalizzate in ragione della pretesa maschile di controllo sul corpo femminile che veicola non solo lo sfruttamento sessuale ma anche quello lavorativo che spesso si combina con quello sessuale"[37].

Ecco, quindi, che si delinea un circolo vizioso: la visione sessista e patriarcale della società e del lavoro produce discriminazione in cui proliferano abusi, che accentuano una vulnerabilità, che genera riduzione di autonomia e rafforza pratiche di violenza, prevaricazione e sfruttamento, a loro volta strumenti di affermazione dello stereotipo sessista.

Una delle conseguenze più odiose e gravi del sessismo diffuso nel mondo del lavoro è il problema delle molestie sessuali. Concetto difficile da circoscrivere, la molestia sessuale è stata definita come *l'imposizione non voluta di richieste sessuali nell'ambito di una relazione di potere diseguale*[38]. Gli studi di settore hanno distinto tre diversi tipi di molestie sessuali: la coercizione sessuale, le attenzioni sessuali

---

tra donne e uomini in questi paesi, il Pil aumenterebbe del 23% in media. Inoltre, secondo uno studio dell'*European Institute for Gender Equality* (EIGE), una migliore uguaglianza di genere entro il 2050 contribuirebbe ad un aumento del Pil pro capite con stime che variano tra il 6,1 e il 9,6 %, da 1,95 a 3,15 trilioni di euro, entro il 2050, e favorirebbe un aumento dell'occupazione con potenziali 10,5 milioni di posti di lavoro in più, portando il tasso di occupazione nell'UE all'80%.

[36] Si pensi, solo per fare un esempio, all'attività di *Housekeeping* all'interno dell'industria alberghiera: le mansioni di pulizia, riassetto camere, lavanderia, facchinaggio sono affidate alle donne, che si presume abbiano per queste mansioni abilità specifiche connesse al loro ruolo nella casa. Sono tuttavia mansioni povere, scarsamente retribuite, a bassa qualificazione e ad alta precarietà, idealmente connesse ad un ruolo servile e caratterizzato da invisibilità (Iannuzzi, Sacchetto, *Dispositivi insostenibili. L'esperienza delle lavoratrici migranti nel settore turistico*, in Slaves no more (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto 2024,* Roma, Edizioni Gruppo Abele, 2024, p. 104).

[37] Giammarinaro, Palumbo, *Vulnerabilità attraverso la lente dell'intersezionalità, nella normativa e nella giurisprudenza europee e italiane*, *cit*., p. 31.

[38] Romito, Feresin, *Le molestie sessuali. Riconoscerle, combatterle, prevenirle*, Roma, Carocci, 2019.

non gradite, le molestie vere e proprie: tutte queste forme di manifestazione trovano in ogni caso linfa in dinamiche di potere e diseguaglianze di *status*, e sono per lo più messe in atto per affermare o rinforzare o difendere la propria identità di genere. Esse, pur nella inevitabile differenziazione legata al tipo di molestia e alle caratteristiche di chi la subisce, hanno tuttavia una influenza importante sul benessere psico-fisico delle vittime, e incidono negativamente sulla soddisfazione lavorativa e sul rendimento, aumentano l'assenteismo, danneggiano le relazioni con i colleghi e le colleghe, determinano in molti casi l'abbandono del lavoro[39].

Il fenomeno è incredibilmente diffuso: secondo il Rapporto dell'*European Union Agency for Fundamental Rights* (2014), il 32 % delle donne che hanno subito molestie sessuali almeno una volta dall'età di 15 anni ne ha indicato come autore un collega, un diretto superiore o un cliente.

Nel 2022-2023 si stima che il 13,5% delle donne di 15-70 anni, che lavorano o hanno lavorato, abbia subito molestie sul lavoro a sfondo sessuale nel corso dell'intera vita. In particolare, si tratta di sguardi offensivi, offese, proposte indecenti, fino ad atti più gravi come la molestia fisica (ISTAT luglio 2024).

Sempre l'ISTAT ci informa che circa un milione e mezzo di donne hanno subito molestie o ricatti sessuali durante la loro vita lavorativa; il 34% ha per questo cambiato lavoro; l'11% è stata licenziata per non aver acconsentito. E stiamo parlando solo di dati in qualche modo visibili.

Al di sotto di questo livello, che possiamo considerare di punta, troviamo fenomeni di aggressione ai diritti della donna lavoratrice meno evidenti ma non per questo meno rilevanti che contribuiscono a costituire il substrato fertile in cui germogliano le violenze visibili che avvengono nel luogo di lavoro ma anche al di fuori dal luogo di lavoro.

La violenza di genere è come noto – infatti – un fenomeno complesso e multidimensionale che certo ricomprende una molteplicità di situazioni, che determinano uno squilibrio in termini di diritti, libertà e percezioni in ambito economico, sociale, culturale, politico, familiare e civile; in questa complessità il lavoro assume un rilievo di grande impatto in quanto, seppure da un lato consente talora una 'liberazione' dalle violenze, diventando strumento di elevazione della dignità della persona, opportunità di riscatto sociale ed economico, dall'altro, tuttavia, è altresì il luogo nel quale più di frequente si consumano episodi di violenza, di molestia o altre forme di aggressività fisica, verbale o psicologica, che perpetrati quotidianamente, con continuità, creano una condizione di persistente malessere relazionale. Ed è noto come le difficoltà relazionali e la conflittualità anche orizzontale nel lavoro, sono fattori che amplificano le condizioni di vulnerabilità, direttamente o indirettamente influendo sull'esposizione delle donne alla violenza 'di genere' in senso lato.

Non è d'altra parte un caso che a partire dagli anni 90 si è manifestata una forte attenzione della normativa sovranazionale alla lotta nei confronti degli abusi sul lavoro, dapprima con riferimento specifico agli abusi sessuali, ma poi sempre

---

[39] Volpato (a cura di), *Raccontare le molestie sessuali, Un'indagine empirica*, Milano, Rosenberg & Sellier, 2023, p. 9 ss.

più anche ad altre forme di vessazione meno tipiche. Uno degli esiti di questo processo di attenzione rispetto al fenomeno è senza dubbio la modifica, intervenuta con il d.l. n. 159/2025, dell'art. 15 del t.u. in materia di sicurezza sul lavoro, d.lgs. n. 81/2008, – in linea con quanto richiesto dalla Convenzione dell'OIL n. 190 (ratificata dall'Italia con la legge n. 4 del 15 gennaio 2021) – che ha inserito esplicitamente tra le misure generali di tutela, "la programmazione di misure di prevenzione di condotte violente o moleste nei confronti dei lavoratori, nei luoghi di lavoro", rendendo la prevenzione del rischio molestie un obbligo esplicito e specifico, andando a rafforzare quanto già, in via indiretta, veniva desunto dall'art. 2087 c.c. e dagli artt. 17, co. 1, lett. a) e 28, co. 1, del d.lgs. n. 81/2008, e dal richiamo ivi contenuto alla valutazione e gestione dei rischi da stress lavoro-correlato e da 'differenze di genere'[40].

6. Uno sguardo all'interno del contesto familiare: lo sfruttamento come forma di violenza domestica. La c.d. violenza economica

Le situazioni di criticità sopra riportate, oltre a rilevare in sé come manifestazioni di strutturali asimmetrie di potere, del perpetuarsi di stereotipi culturali che resistono, nonostante nel corso degli anni siano state introdotte importanti misure destinate alla lotta alle discriminazioni sul lavoro, e alla implementazione della parità di genere, devono essere lette altresì come intersecate con il più ampio fenomeno della violenza di genere, non solo in quanto possono assumerne la forma quanto sfociano in vere e proprie condotte violente, ma altresì, ed in modo più difficilmente riconoscibile, in quanto costituiscono le basi per una maggiore vulnerabilità economica della donna anche nel rapporto di coppia familiare e parafamiliare[41]. A sua volta la maggiore vulnerabilità finanziaria della donna nella famiglia favorisce quei comportamenti, da parte del partner o ex partner, di controllo economico che molto spesso si accompagnano ad altre forme di abusi e che ostacolano in maniera determinante l'uscita dal ciclo della violenza.

Questa particolare tipologia di violenza, misconosciuta o comunque sottovalutata per molto tempo, ha acquisito centralità nel dibattito sulla violenza di genere a partire dal momento in cui si è acquisita consapevolezza della natura sistemica del fenomeno. La crescita di attenzione è poi stata favorita dall'inclusione di questa forma di abuso e prevaricazione nei principali atti normativi internazionali, a partire dalla Convenzione di Istanbul. Pur in assenza di una vera e propria definizione, essa la cita tra le varie forme di violenza che devono essere combattute[42]. Anche la normativa italiana menziona, senza definirla, la violenza

---

[40] Così in effetti la giurisprudenza della Cassazione, con il limite tuttavia che esse siano professionalmente correlate alla mansione e vengano considerate non in astratto, ma per la concreta possibilità di manifestarsi in relazione all'attività lavorativa svolta e in virtù di un necessario criterio di ragionevolezza. In argomento, Giovannone, Lamberti, *Il rischio violenza e molestie nella disciplina prevenzionistica e nella certificazione della parità di genere,* in *DLS*, 2023, n. 2.

[41] Merli, *Violenza di genere e femminicidio*, in *Dir. Pen. Contemporaneo*, 2025, n. 1, p. 430 ss.

[42] De Vido, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Sesto San Giovanni (MI), 2016.

economica, accanto a quella fisica, sessuale e psicologica, come forma di manifestazione della violenza domestica.

Gli studi, originariamente esclusivamente di impronta sociologica, hanno messo in evidenza che la posizione di subordinazione della donna nell'ambito familiare ancora oggi è mantenuta proprio attraverso comportamenti che ne limitano l'autonomia dal punto di vista finanziario, sia esercitando un controllo coercitivo che la esclude dall'accesso alle risorse economiche, anche se derivanti dalla sua attività lavorativa, o che le preclude la gestione del patrimonio familiare, sia ancora ostacolandone l'accesso a lavori c.d. produttivi in funzione di una segregazione occupazionale ai c.d. lavori 'riproduttivi'[43]. Già da tempo, peraltro, il pensiero femminista ha richiamato l'attenzione sulla realtà del lavoro domestico e di cura e sulla esistenza di pratiche di sfruttamento anche in un ambito considerato come non economico. Pur in assenza di una definizione normativa del fenomeno, la casistica offre situazioni che sono riconducibili a veri e propri fatti di sfruttamento[44].

Viene impedito infatti alla partner di accedere alle risorse economiche e finanziarie della famiglia o ne viene controllato l'utilizzo, e limitato così il suo potere decisionale; si rende difficile o si impedisce alla *partner* di intraprendere un percorso di studi e/o di cercare, ottenere o mantenere un lavoro al fine di limitarne l'autonomia.

Ancora, si creano le condizioni affinché la donna presti attività lavorativa in una impresa familiare, per retribuzioni irrisorie se non del tutto gratuitamente[45].

Le difficoltà di una corretta percezione di queste modalità subdole di sfruttamento, sia da parte delle vittime sia da parte delle stesse strutture, sono legate anche al fatto che lo stesso lavoro domestico e di cura nell'ambito familiare, pur non avendo niente di meno di una qualsiasi altra attività produttiva, ha per la normativa italiana il carattere della gratuità perché nell'ambito del rapporto matrimoniale è inteso come manifestazione della solidarietà familiare. Esso si presenta come dovere morale nei confronti dei propri congiunti. Raramente, quindi, ne viene percepita la potenzialità come strumento di prevaricazione e sottomissione. Ancora meno ne viene inteso il carattere di lavoro sfruttato: non viene retribuito,

---

[43] In tema, e sulle implicazioni legate alla separazione tra lavoro produttivo e lavoro riproduttivo, v. Militello, *Working time is for everybody*, *cit.*; D'Onghia, *Una lettura femminista dello Stato sociale, a partire dalla sua origine patriarcale,* in *Femminismi e diritto del lavoro*, *cit.*, p. 703 ss.

[44] Anitha, *Understanding Economic Abuse Through an Intersectional Lens: Financial Abuse, Control, and Exploitation of Women's Productive and Reproductive Labor*, in *Violence Against Women*, 25(15)/2019, p. 185; Palumbo, *La nozione di violenza economica e le sue ricadute nei rapporti familiari*, in Marella (a cura di), *La violenza domestica e la responsabilità civile nel nuovo diritto di famiglia*, Pisa, Pacini giuridica, 2025, p. 80; Calafà, *La violenza economica e la presunzione di gratuità del lavoro in ambito familiare*, in *Rivista Aiaf Online*, 2018, n. 2, p. 49 ss.

[45] Albini, Mattacchione, Rebecca Cerri (a cura di), *Ciò che è tuo è mio. Fare i conti con la violenza economica,* WeWorld in collaborazione con Ipsos, 2023; Palumbo, *La nozione di violenza economica*, cit., 84.

né riconosciuto formalmente perché non produce direttamente valore, pur essendo fondamentale nel sistema economico complessivo[46].

La stretta relazione tra la violenza economica – nella sua complessa morfologia – e le consolidate sovrastrutture sociali che tollerano, legittimano, normalizzano stereotipi e diseguaglianze, la rende difficilmente riconoscibile e quindi solo raramente presa in carico in modo tempestivo.

I dati che emergono, tuttavia, dalle ultime rilevazioni, sono emblematici di un fenomeno che per la sua dimensione, non può più essere sottovalutato.

Secondo l'ultima indagine ISTAT *Sicurezza delle donne* – datata 2025, "tra le donne che vivono una relazione di coppia l'1,1% (circa 92mila donne) ha subito violenza economica; il valore sale a 1,3% considerando le donne che hanno mariti o conviventi. Mentre il 10,2% delle donne l'aveva subita da parte dei partner precedenti. In totale, considerando sia i partner attuali sia quelli passati è pari al 6,6%". E ancora, si legge, nella medesima indagine, "il 13,6% delle donne che vivono con un partner dichiara di non considerarsi economicamente indipendente. Tra queste, la vulnerabilità risulta particolarmente elevata: il 24,3% non partecipa alle decisioni economiche familiari e il 42,4% riferisce di subire forme di violenza economica, a conferma dello stretto legame tra dipendenza finanziaria e controllo o limitazioni esercitati dal *partner*. Tra le donne che subiscono violenza economica, oltre la metà (53,6%) non dispone di un reddito personale ed è mantenuta da familiari conviventi: una condizione che accentua la dipendenza e ne aumenta la difficoltà di uscita dalla spirale".

7. Violenza economica e diritto penale. Tra la tipicità diffusa del delitto di maltrattamenti e la tipicità di contesto dell'art. 603-*bis* c.p.

Solo molto di recente si assiste ad una presa di consapevolezza della necessità di considerare la violenza economica, nelle sue variegate forme, meritevole di attenzione da parte anche del diritto penale[47]. Abbiamo già potuto vedere quanto rara sia l'applicazione dell'art. 603-*bis* del codice penale a contesti situazionali che coinvolgano vittime donne, e come uno degli ambiti in cui maggiormente si assiste allo sfruttamento lavorativo delle donne, il lavoro domestico, non si presti ad essere ricompreso nella tipicità dell'art. 603-*bis* c.p.[48]; gli spiragli per un riconoscimento del rilievo anche penale di questi fenomeni si intravedono quindi attraverso l'utilizzazione di altre ipotesi di reato.

---

[46] La letteratura sul punto è vastissima; mi limito a rinviare a D'Onghia, *Una lettura femminista dello Stato sociale, a partire dalla sua origine patriarcale,* in *LD*, 2025, p. 704 ss. e, in una prospettiva più marcatamente penalistica, v. da ultimo, Brancati, *Sfruttamento del lavoro e sistema penale integrato. Dalle fattispecie criminose alla governance dell'impresa*, Torino, Giappichelli, 2025, (in particolare p. 21 ss.).

[47] Nel diritto penale sostanziale risulta espressamente incriminata soltanto quella forma 'qualificata' di violenza economica costituita dalla "violazione degli obblighi di assistenza familiare" ai sensi dell'art. 570 c.p., il cui trattamento sanzionatorio si applica, in forza del successivo art. 570-*bis* c.p., anche al coniuge separato o divorziato.

[48] Cfr. quanto precisato *supra.*

Mi riferisco, in particolare, alla tentacolare fattispecie dei "maltrattamenti contro familiari e conviventi", prevista dall'art. 572 del codice penale, che, per la estrema genericità della descrizione legale, si è prestata nel tempo ad una applicazione estensiva che non ha mancato di suscitare perplessità e critiche da parte degli osservatori più attenti al rispetto della legalità.

Il riconoscimento di una accezione del lemma *'maltrattamenti' aperta anche* alle forme meno visibili di violenza, e di abuso, tra cui rientra senz'altro la violenza economica, si ha in particolare a partire dal 2016, quando la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha attribuito all'espressione "delitti commessi con violenza alla persona", adoperata dal legislatore in sede di conversione del d.l. n. 93/2013, una portata estensiva comprensiva "di tutte le violenze di genere e quindi anche di quella che non si estrinsechi in atti di violenza fisica ma anche la violenza psicologica, emotiva o che si realizzi soltanto con le minacce"[49]; è a partire infatti da quella data che la Corte di legittimità ha cominciato a riconoscere che alla luce della Convenzione di Istanbul è oggi non più praticabile una interpretazione dell'art. 572 c.p. che limiti la fattispecie ai casi di violenza fisica senza ricomprendervi anche quella psicologica e altresì economica. Attraverso, quindi, una lettura convenzionalmente orientata del delitto in esame si è in qualche modo ritenuto assolto l'obbligo dello Stato italiano di adeguare l'ordinamento alla Convenzione stessa[50].

Sulla linea tracciata dalle Sezioni Unite, nella sentenza sopra richiamata, si sono poi attestati una serie di arresti della sezione VI, che hanno accolto una nozione ampia di maltrattamenti tale, a particolari condizioni, da includere anche alcune forme di manifestazione della c.d. violenza economica.

Particolare rilevanza, per lo specifico ambito in cui si inseriscono le riflessioni contenute in questo contributo, assume in quest'ottica una decisione del 2024. La Corte conferma infatti le condanne in primo grado e in appello per l'art. 572 c.p. nei confronti di un marito che aveva posto in essere varie condotte vessatorie nei confronti della moglie. In particolare, l'imputato ne aveva reso impossibile l'emancipazione finanziaria, ostacolandola nell'intraprendere percorsi formativi e nel trovare e mantenere un lavoro, adducendo l'esigenza che rimanesse a casa ad accudire i figli, e impiegandola tuttavia nella propria azienda come contabile, senza corrisponderle alcuna retribuzione. A sua difesa, sosteneva che la scelta della donna di non lavorare e di dedicarsi esclusivamente alla cura della famiglia fosse una sua libera scelta, rientrante nella normale dialettica dei rapporti tra coniugi[51]. Nel rigettare il ricorso dell'imputato, la Suprema Corte ha affermato il principio di diritto secondo cui "l'impedire alla persona offesa di essere economicamente indipendente costituisce una circostanza tale da integrare una forma di 'violenza economica', riconducibile alla fattispecie incriminatrice in esame quando i cor-

---

[49] Cass. pen., S.U., 29 gennaio 2016, n. 10959.

[50] Cfr. Turetta, *La violenza economica nel perimetro di tipicità del delitto di maltrattamenti contro familiari conviventi*, in *Sist. Pen.,* 2025, n. 6, p. 17 ss.

[51] Cass. pen., sez. VI, 14 novembre 2024, n. 1268, su cui, v. Ponteprino, *Maltrattamenti contro familiari e conviventi: la rilevanza penale della "violenza economica"*, in *Sistema penale*, 22 gennaio 2025 e altresì Turetta, *op. ult. cit*.

relati comportamenti vessatori siano suscettibili di provocarne un vero e proprio stato di prostrazione psico-fisica e le scelte economiche ed organizzative assunte in seno alla famiglia, in quanto non pienamente condivise da entrambi i coniugi, ma unilateralmente imposte, costituiscano il risultato di comprovati atti di violenza o di prevaricazione psicologica"[52].

Solo alcune considerazioni conclusive sul punto: la *Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio*, istituita con l. 9 febbraio 2023, n. 12, ha recentemente pubblicato (15 aprile 2026) una *Relazione sulla violenza economica di genere*, nella quale – tra l'altro – sono riportati dati interessanti non solo sul livello di diffusione generale del fenomeno e altresì su come situazioni di vulnerabilità specifiche (ad esempio lo stato di migrante) incidano sull'aumento percentuale, ma anche una elencazione degli ambiti di manifestazione (domestico, sociale, del mercato del lavoro, della imprenditoria femminile) e delle forme che essa assume con maggiore frequenza.

Per quanto concerne le modalità con cui viene posta in essere, solo in via esemplificativa, nell'ambito domestico: negazione dell'accesso a conti bancari, carte di credito, bancomat; mancanza di un conto corrente personale, divieto di lavorare o studiare, obbligo a firmare mutui, fideiussioni, prestiti senza consenso informato, appropriazione dei guadagni della partner; sfruttamento come forza lavoro non retribuita nell'impresa familiare, sabotaggio delle opportunità lavorative, come ad esempio il presentarsi sul luogo di lavoro per intimidire, screditare la vittima con i colleghi, distruggere documenti di lavoro; o ancora, imposizione sproporzionata di obblighi di cura per ostacolare il lavoro, in particolare dopo la maternità.

La relazione opportunamente propone una serie di interventi finalizzati a scardinare le ragioni più profonde di questo fenomeno[53]; tuttavia come di consueto, non può fare a meno di sollecitare altresì una criminalizzazione di alcune forme, ed in particolare l'introduzione di un reato autonomo di controllo coercitivo; mancano i dettagli quindi non è al momento possibile esprimere un giudizio: mi limito a manifestare serie perplessità sulla capacità della norma penale di racchiudere in un tipo tassativo le molteplici forme di violenza economica che sfocino in un controllo coercitivo e distinguerle dalle situazioni in cui la relazione asimmetrica è effettivamente il frutto di una libera determinazione della relazione o della scelta della donna.

---

[52] Ora, se la pronuncia dimostra una sensibilità che valorizza le forme di abuso di tipo 'economico', aprendo in qualche modo la strada ad una maggiore visibilità di forme di sfruttamento economico endofamiliare, è evidente altresì come ad esse non sia attribuita rilevanza autonoma, ai fini della integrazione del reato in oggetto: il che, ci sembra, consente di affermare che l'interpretazione, pur estensiva, sposata dalla Corte si mantiene tuttavia nei confini della legalità. Le condotte realizzate, di violenza economica, sono 'maltrattamenti' solo nella misura in cui, siano inserite in un contesto idoneo a determinare nella vittima uno stato di prostrazione fisica e psicologica, situazione che, per altro la casistica ci dimostra essere molto frequente.

[53] Ad esempio rafforzare l'educazione finanziaria e introdurre l'educazione alla autonomia economica di genere nelle scuole e nelle università.

Alcuni dei comportamenti enucleati nella relazione, tuttavia, credo potrebbero invece essere utilizzati come indicatori di contesto per una verifica sulla esistenza di una condotta di sfruttamento, sempreché, naturalmente, siano riscontrabili gli altri elementi di fattispecie. Facilmente peraltro, a queste condotte, si accompagnano abusi e condizioni assimilabili allo 'stato di bisogno' richiesto dalla fattispecie attualmente in vigore e inteso – da dottrina e giurisprudenza oggi prevalente – in una accezione 'esistenziale' e non solo 'patrimoniale'; d'altra parte, l'accettazione da parte delle vittime nella maggior parte non può considerarsi una scelta libera ed autonoma, ma un atto viziato da un condizionamento ambientale che ne mina gravemente la capacità di autodeterminazione.

8. **Conclusioni**

Se appare evidente come le peculiarità del lavoro femminile, in ambito domestico, come nella ristorazione e nel turismo meriterebbero una specifica attenzione da parte del legislatore, è altrettanto chiaro che in realtà tutto il lavoro delle donne necessita di ulteriori interventi che consentano di superare discriminazioni persistenti.

Il diritto penale può poco rispetto a tali contesti ove le differenze legittimano le disuguaglianze, ma soprattutto diverse sono le problematiche che affiorano rispetto allo sfruttamento del lavoro delle donne e tutte necessitano di risposte specifiche.

Il contrasto meramente penale e le strategie repressive rispetto allo sfruttamento lavorativo, così come rispetto alla violenza domestica sono inadeguate non solo perché gestite esclusivamente dalla magistratura[54], mentre sarebbe necessario un intervento multiagenziale, ma soprattutto perché riducendo il problema ad una dinamica interpersonale non possono incidere sulle condizioni di sistema che alimentano tale fenomeno e in questo modo si ignora la singolarità di ogni contesto di sfruttamento.

Altri sono gli interventi richiesti, sul piano innanzitutto preventivo e se, ad esempio, progressi si registrano nell'ambito del contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura, è innegabile che gli stessi strumenti preventivi non possono essere utilizzati per fronteggiare forme diverse che più diffusamente coinvolgono la manodopera femminile[55]. Contratti di filiera, clausole di condizionalità sociale, divieti di pratiche commerciali scorrette sono tutti strumenti che possono trovare applicazione nell'ambito di sistemi produttivi strutturati e complessi, ma non nell'ambito di imprese ed economie 'domestiche'. In questi contesti diviene fondamentale creare una rete sociale ed istituzionale pronta ad accogliere la donna che voglia spezzare i vincoli di soggezione e ribellarsi a forme di sfruttamento, soprattutto per offrire una valida alternativa alla condizione di degrado e precarietà

---

[54] Monteleone, *L'insostenibile "inadeguatezza" del contrasto giudiziario alla violenza di genere,* in *QG,* 2024, p. 64.

[55] Sugli strumenti e strategie di prevenzione dello sfruttamento lavorativo si veda De Michiel, *Prevenzione e contrasto dello sfruttamento del lavoro e del caporalato in agricoltura,* in Ferraresi, Seminara, *cit.*, p. 76.

lavorativa, che comunque costituisce l'unico modo di sopravvivere spesso per sé e per la sua famiglia.

Da questo punto di vista anche la direttiva che rende obbligatorio il bilancio di sostenibilità purtroppo ha un impatto limitato perché circoscritto solo ad imprese di notevole grandezza e difficilmente potrà incidere su di una realtà economica caratterizzata dalla presenza quasi esclusiva di piccole e medie imprese. Al di là della sua immediata effettività ed efficacia, si può solo sperare che un simile obbligo contribuisca a promuovere in tutti i contesti una nuova cultura della sostenibilità intesa come rispetto della dignità lavorativa, facendo leva su di una dinamica simbolica in grado di imprimere un cambiamento etico e culturale e sollecitare una autoregolamentazione delle sfere sociali ed economiche, anche al di là di obblighi giuridici.

Gli elementi che affiorano in questa sintetica analisi, inducono a ritenere che nel nostro ordinamento vi sia una lacuna di tutela riguardo allo sfruttamento del lavoro femminile. Ad una più attenta analisi appare invece che la lacuna non sia nell'ordinamento penale, ma nelle istituzioni e nelle agenzie deputate ad intercettare e prevenire forme di sfruttamento, attraverso una rete di relazioni sociali e culturali volte a promuovere una vera emancipazione delle donne. Anche in questo caso invocare la reazione penale è una forma di deresponsabilizzazione, che offre inutili scorciatoie per un problema che invece deve essere affrontato in modo più radicale e attraverso un approccio multidimensionale[56].

[56] Passaniti, *Il diritto del lavoro come antidoto al caporalato,* in Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato: osservatorio sulla criminalità in agricoltura e sul sistema agroalimentare*, Roma, Donzelli, 2017, p. 35 ss.

Sezione V

La ricerca empirica: contesti produttivi e studi di caso

Lo sfruttamento lavorativo nel diritto del lavoro contemporaneo. Il caso del ritorno del cottimo nelle pulizie degli hotel

Laura Calafà

Sommario: 1. Il diritto del lavoro e lo 'sguardo allargato' alle peggiori forme di lavoro. Metodologia della ricerca applicata. – 2. Il ritorno del cottimo. Quale cottimo? – 3. Le politiche di contrasto alle peggiori forme di lavoro dopo la ratifica del Protocollo del 2014 alla Conv. OIL 29 del 1930. – 4. *Oltre* il diritto penale: tipizzare lo sfruttamento lavorativo nel diritto del lavoro.

1. Il diritto del lavoro e lo 'sguardo allargato' alle peggiori forme di lavoro. Metodologia della ricerca applicata

> *"Ogni giorno attacco alle 8.30 ci consegnano un foglio dove devi fare 12 camere in 6 ore. Ma se tu non riesci a fare le tue in 6 ore sei pagata per le camere che fai, dunque è come se fossimo pagate a camera, non a ore". Quanto si porta a casa al mese? "Dipende, ma in media sui 800-900 euro". E come si fa a vivere con quelle cifre a Milano? "In tante vivono fuori, se no ci si arrangia, questo è il mondo del turismo"* (Il Fatto Quotidiano, 6 febbraio 2026).

A differenza dell'agricoltura, della moda, del *food delivery*, dell'edilizia e della logistica, la magistratura non risulta ancora coinvolta con indagini o pronunce di merito dedicate alle pulizie negli hotel e, di conseguenza, la ricerca giuridica più attenta al caso giudiziario tace[1].

Valorizzando concretamente le sollecitazioni che Massimo Roccella ha formulato a studiose e studiosi di diritto del lavoro ad allargare "lo sguardo" senza perdere la caratura giuridica della disciplina[2], ci si è resi disponibili ad una "lettura delle indagini sociologiche, o anche di taglio meramente giornalistico" e all'uso di fonti atipiche, una scelta che consente alla ricerca *EXPLOIT* di riappropriarsi di una realtà che il diritto del lavoro tradizionalmente non considera.

Nel presente contributo ci si confronta con la realtà delle pulizie negli hotel con la finalità di tracciare un legame solido tra metodo della ricerca giuridica e obiettivo della tutela del lavoro 'ai margini', per lo più invisibile, prestato da lavoratrici straniere in condizione di sfruttamento lavorativo, non sempre grave

---

[1] Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, Roma, Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini, 2026, n. 70. La sensibilità della magistratura del lavoro si conferma anche dalle iniziative di riflessione dedicate: si rinvia, in particolare, Convegno "Appalti, sfruttamento lavorativo e retribuzione costituzionale: percorsi giurisprudenziali di attuazione dell'art. 36 Costituzione", registrato a Milano lunedì 24 novembre 2025 alle ore 14:55: *https://www.magistraturademocratica.it/articolo/appalti-sfruttamento/.* Sulla giurisprudenza penale relativa agli altri settori v., in *questo volume*, Laforgia.

[2] Roccella, *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in *Ragion Pratica*, 2010, n. 2, p. 420.

o gravissimo e con tutti gli elementi costitutivi della fattispecie penale in vigore (art. 603-*bis* c.p.)[3].

L'attività scientifica condotta – che risulta collegata a precisi impegni di carattere operativo – ha concorso ad alimentare un confronto sulle diverse metodologie di ricerca tutte attente alle peggiori forme di lavoro, spesso (ma non esclusivamente) collegate a processi migratori da paesi extra UE.[4]

La consapevole scelta compiuta sul cambio di metodo sposta il piano tradizionale della riflessione giuslavoristica dalla mera interpretazione delle regole e dalla lettura delle pronunce alla verifica di adeguatezza degli strumenti giuridici esistenti e alla stessa esistenza di regole adeguate e alla effettività delle stesse, delle complessive politiche pubbliche e/o di soggetti privati finalizzate al perseguimento di un obiettivo condiviso e prioritario: il contrasto alle peggiori forme di lavoro, in tutti i settori produttivi a partire da un'analisi della differenziata realtà materiale.

Il ruolo dell'interprete indubbiamente cambia, continuando ad operare in un proprio "orizzonte ermeneutico" che tiene conto "dei punti di vista valutativi di politica del diritto che il modello positivistico della sussunzione vorrebbe escludere siccome pertinenti alla competenza esclusiva del legislatore e non suscettibili di analisi scientifica"[5]. L'attenzione non secondaria alle competenze degli operatori istituzionali nei territori concorre a misurare uno dei profili di maggiore criticità dei sistemi di prevenzione e di contrasto allo sfruttamento lavorativo: la conoscenza del fenomeno, la multidimensionalità dello stesso e le competenze

---

[3] Le riflessioni sono state elaborate nel contesto di una ricerca svolta nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Verona sui temi congiunti dello sfruttamento lavorativo e del sostegno alle relative vittime, collaborando nell'attuazione di specifiche azioni interregionali di contrasto. Il presente contributo è, quindi, il frutto delle riflessioni maturate nel progetto *EXPLOIT* e del *Progetto Common Ground*, Progetto PON Inclusione, *Azioni interregionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di sostegno alle vittime*. La sede ideale in cui questo confronto è stato fisiologicamente effettuato è quella del Corso di perfezionamento universitario *Common Ground Multiagency Advance Training Programme* giunto alla terza edizione e che rappresenta una delle sedi principali dell'attività svolta nel contesto della c.d. PAR, *Partecipatory Action Research* su cui per esteso Protopapa, *Partecipata, femminista e interdisciplinare. Ripensare la ricerca giuslavorista secondo il modello PAR*, in Falsone (a cura di), *Essere giurista del lavoro, oggi,* Torino, Giappichelli, 2024, pp. 229-244. Pur inserito in un contesto di dialogo costante con le scienze sociali, il presente contributo porta a sistema una variabile metodologica diversa da quella più completa della ricerca giuridica applicata alla PAR perché non prevede il coinvolgimento diretto delle persone sfruttate, ma il filtro degli operatori dei servizi dedicati. Più strettamente correlata all'analisi di un caso di studio, è accompagnata da un uso delle fonti atipiche per il diritto (v. interviste giornalistiche e/o interviste ad esperti legali), non vede la partecipazione diretta dei lavoratori e delle lavoratrici sfruttate nel settore del turismo. In termini più generali, si rinvia a Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una* road map *per la prevenzione*, Bologna, il Mulino, 2023. Con riguardo alle fonti dottrinali dedicate ci si limita a segnalare Yin, *Case Study Research and applications. Design and methods.* Sixth Edition, 2018, SAGE.

[4] Protopapa, *op. cit.*, p. 237 ss.

[5] Nogler, *Rilettura giuslavoristica di «Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico», in WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2011, n. 128, p. 32 che riporta la citazione di Mengoni, *Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico,* in *JUS*, 1976, nn. 1-2, p. 3, p. 26 e p. 39.

differenziate dedicate da riservare in termini di *agency* su cui si è soffermata in particolare l'unità di ricerca dell'Università di Verona.

Metodo consolidato e obiettivo stabile della ricerca svelano alcuni punti fermi che meritano attenzione con riguardo alla dimensione dello sfruttamento nella prospettiva del diritto del lavoro: trasversalità dei settori produttivi, collegamento ricorrente con i fenomeni migratori ed emersione di diversi fattori di vulnerabilità (di *status*, di genere, di salute) delle persone con *background migratorio*, a volte connesso con fenomeni di tratta.

Nella ricerca scientifica dedicata allo sfruttamento del lavoro si è condivisa da anni l'idea che piuttosto di settori a maggior rischio di illegalità appare forse più corretto ragionare del diverso rischio di illegalità in tutti i settori[6]: il rischio illegalità è qualificabile sia in termini qualitativi (cioè di tipologie di rischio presenti), sia in termini quantitativi (cioè della diversa probabilità del verificarsi di situazioni di illegalità) e che nessuna azione di contrasto può evitare di riflettere in modo compiuto proprio sull'impresa[7], a partire da fattispecie e sanzioni. Il ragionamento scientifico parte dalle sanzioni applicabili alle forme di riduzione in schiavitù e di grave sfruttamento lavorativo, ma in queste non si esaurisce. Del resto, è proprio la sensibilità maturata in progetti di ricerca dedicati alle forme estreme di lavoro spesso (ma non sempre) legate allo *status* delle persone in mobilità da paesi extra UE, ad aver alimentato una pratica della ricerca scientifica lavoristica attenta a temi inusuali e disagevoli[8].

Le parole di Roccella più volte richiamato consentono di recuperare in questa sede il filo conduttore ideale che motiva l'attenzione scientifica crescente allo sfruttamento lavorativo e che ne spiega, almeno in parte, la legittimazione scientifica lavoristica nel progetto *EXPLOIT*: il tentativo di mantenere o recuperare il tradizionale *mainstream critico* che caratterizza il diritto del lavoro al fine di conservarlo o recuperarlo in un contesto di profondi cambiamenti della disciplina[9].

---

[6] Viscomi, *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione,* in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2015, n. 253. Sulla trasversalità intersettoriale dello sfruttamento Calafà, *Legalità e lavoro: un confronto tra settore primario e terziario in prospettiva giuridica,* in *Il Rapporto Osservatorio sulla legalità nel terziario,* Roma, Futura editrice, 2015, pp. 21-35.

[7] Buccellato, Rescigno (a cura di), *Impresa e* Forced Labour*: strumenti di contrasto*, Bologna, il Mulino, 2015.

[8] Nel "doppio senso che i drammi umani coinvolti provocano un profondo malessere anche solo ad essere evocati e che, forse anche per questo, non è facile trovare un'angolazione persuasiva da cui trattarlo". Sempre Roccella, spiegava almeno quindici anni or sono agli studiosi e studiose di diritto che converrà "mettere da parte, o almeno relegare sullo sfondo, l'approccio più semplice e lineare, incentrato sull'analisi di materiali normativi, di classificazioni e definizioni: pur senza trascurarli del tutto, nella misura in cui aiutino a distinguere e, dunque, a comprendere meglio": Roccella, *op. cit.*, p. 420.

[9] Come scrive Protopapa (Protopapa, *op. cit.*, p. 237 ss.) riprendendo gli scritti di Ruth Dukes e Karl Klare, "questo carattere del diritto del lavoro si è espresso in alcuni tratti comuni della dottrina lavorista delle origini: il rifiuto parziale della distinzione pubblico/privato; l'adesione ad un modello di pluralismo giuridico; e, infine, una contaminazione sotto il profilo del metodo, con ricorso a strumenti di indagine tipici delle scienze sociali", Dukes, *Critical labour law: then and now,* in Christodoulidis et al. (a cura di), *Research Handbook on Critical Legal Theory,* Edward Elgar

Come a dire che l'attenzione della ricerca dedicata si concentra su quel diritto del lavoro che si qualifica per "una critica alla configurazione giuridica dei rapporti tra privati fondata sull'eguaglianza formale, una valorizzazione della partecipazione dei gruppi nei processi regolativi e di attuazione delle norme e per una visione, seppure scettica, attenta al potenziale di trasformazione sociale del diritto del lavoro e consapevole della necessità di doversi misurare sempre e inevitabilmente con la sua funzione sociale e i suoi effetti nella società"[10].

L'approccio al tema e il metodo di ricerca prescelto comportano una rivisitazione della chiave di lettura della dottrina lavorista nei confronti dell'attività "degli altri interlocutori del diritto del lavoro, in particolare il legislatore, i giudici e le parti sociali". La ricerca-azione attenta agli obiettivi specifici da misurare e in interazione costante con soggetti diversi da quelli universitari (e non solo la PAR in senso tecnico che registra un'interazione qualificata da interlocutori che si trasformano in ricercatori), praticata con particolare attenzione ai risvolti operativi e in dialogo con altre discipline, non solo giuridiche come il diritto penale e il diritto internazionale – ma anche con la sociologia del lavoro, la pedagogia e gli studi sulla costruzione del sapere[11], intercetta bisogni e soggetti sempre nuovi con cui confrontarsi; essendo costruita a partire da casi studio sullo sfruttamento lavorativo in diversi settori produttivi, richiedendo confronti anche molto pratici su singole distonie di sistema, utilizza anche gli strumenti della ricerca nelle scienze sociali (interviste, *focus group* soprattutto), con un confronto che arriva ad estendersi all'elaborazione propria di strumenti della ricerca quantitativa a cui nessun campo del sapere può rinunciare. Con riguardo, proprio, alla questione dello sfruttamento lavorativo che può essere considerato ancora oggi non usuale, gli studiosi e le studiose di diritto del lavoro hanno iniziato a confrontarsi non solo su regole e *policies*, ma anche sulle teorie e sulle logiche che muovono lo sfruttamento del lavoro. A fronte di una graduale legittimazione del tema nella disciplina lavoristica[12], conviene ammettere che le posizioni scientifiche plurali risultano graduate proprio in ragione della sua autonomia concettuale dalle tesi economiche, tradizionalmente non riconosciuta, dal rapporto con la competenza del diritto penale privilegiata e/o considerata esclusiva a trattare il tema delle peggiori forme di lavoro. Se la legittimazione del tema nel campo della riflessio-

---

Publishing, 2019, pp. 344-345; Klare, *Horizons of Transformative Labour Law,* in Conaghan et Al. (a cura di), *Labour Law in an Era of Globalisation: Transformative Practices and Possibilities,* Oxford University Press, 2002, p. 2.

[10] Protopapa, *op. cit.*, p. 237 ss. Dukes, *op. cit.*, che ricostruisce la dottrina delle origini a partire da Otto Kahn-Freund.

[11] Per un focus sulla costruzione della conoscenza, Zadra, *Processi di costruzione della conoscenza e prassi per un sistema multiagenzia nei territori*, in *LD*, XXXIX, 2025, n. 3, pp. 449-467.

[12] Lo sfruttamento del lavoro è diventato oggetto di un'attenzione scientifica lavoristica dedicata, complici i diversi progetti di ricerca attivati nel corso degli anni sostenuti da diverse linee di finanziamento: Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *op. cit.*; Ferraresi, Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Bergamo, Adapt University Press, 2024; Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento lavorativo tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, oltre al più recente Alvino, Razzolini, *op. cit.*

ne lavoristica è un risultato importante e non scontato, altrettanto importante e per nulla scontata è l'originalità profonda del progetto *EXPLOIT* che si misura proprio nel metodo della ricerca e sulla coltivazione di spazi di esercizio di quel *mainstream critico* praticato, quello spazio che ripensa al diritto del lavoro "come un passaggio naturale, capace di rafforzare l'orientamento della materia verso la produzione di conoscenza finalizzata a dare risposte a bisogni concreti, in grado di integrare nel disegno della ricerca le sollecitazioni delle comunità o dei gruppi interessati, con coinvolgimento diretto di questi in qualità di co-ricercatori e soggetta a un confronto ciclico con il dato reale"[13]. L'originalità della ricerca nel progetto *EXPLOIT* (declinato su metodo, strumenti e obiettivi propri sicuramente non usuali) si qualifica anche per l'esclusione di ogni supina adesione a metodi di lavoro di altri campi del sapere e consente di alimentare un confronto con gli interlocutori tradizionali del diritto del lavoro – come, ad esempio, il sindacato, gli ispettori del lavoro, agenzie del lavoro e centri per l'impiego – su basi differenziate dal passato e di attivare un dialogo con soggetti diversi (associazioni del settore *no profit* dedite alla protezione dei migranti, servizi sociali, enti antitratta) con cui il dialogo tradizionale non risultava attivato, ma che appare tutto da costruire.

Il tema è particolarmente delicato, suggerisce l'attivazione di confronti orientati al comune obiettivo di contrastare lo sfruttamento lavorativo non sempre coerenti con le storie, le prassi e le attività svolte dagli interlocutori tradizionali e si spiega solo avendo compreso il tipo di ricerca scientifica condotta dai gruppi (v. *infra* §§ 3 e 4 su sindacato urbano e sull'inclusione di soggetti privati come i sindacati nel contesto del c.d. metodo multiagenzia).

2. Il ritorno del cottimo. Quale cottimo?

Il progetto ha intercettato le strade per un confronto con la realtà materiale sintetizzata in un caso studio, tutte diverse le une dalle altre e con un'attenzione al lavoro a cottimo nelle pulizie degli hotel che parte esattamente da una sollecitazione precisa sul tema e sulle fonti da utilizzare che produce un evidente impatto sulla stessa sistematica della disciplina lavoristica come segnala la lettura offerta di un istituto storico del diritto del lavoro come il cottimo.

Nello stesso tempo, la ricerca di fronte a fenomeni complessi e articolati che coinvolgono persone con background migratorio, affronta questioni del tutto nuove, non ancora trattate perché riservate agli studi internazionalistici e/o di studiosi/e della sola, più ristretta, branca della protezione internazionale[14]. Questa nuova complessità è anche rappresentata, simbolicamente, dai c.d. flussi misti in cui si combinano tratta, riduzione in servitù, vincoli debitori nei paesi di origine che sfociano sempre e comunque in formule più o meno gravi di sfruttamento

---

[13] Protopapa, *op. cit.*, p. 237 ss.

[14] Nicodemi, *Tratta di persone, schiavitù, sfruttamento lavorativo. Le diverse forme di protezione e di tutela accordabili in considerazione della varietà delle fattispecie e dei bisogni delle persone,* in *DIC,* 2024, n. 2, p. 1.

lavorativo nei paesi di destinazione, quei paesi in cui svolgono lavori ai margini del rispetto della dignità della persona[15].

Le denunce giornalistiche (e le interviste correlate e i contatti gestiti a livello locale nei progetti in corso) intercettano queste realtà[16]; segnalano, in particolare, che nelle grandi città come Roma, Milano, Bologna o nelle città più piccole, ma centrali per i flussi turistici come Verona e Trento, negli hotel con almeno 4 stelle fino agli hotel di lusso, una pratica organizzativa ricorrente del lavoro delle pulizie ai piani: accompagnate dall'uso di strumenti di gestione informatica e digitale della prestazione che prevedono standard temporali di riferimento della prestazione del lavoro, risultano, in modi e cifre diversi, pagate a cottimo.

A questo istituto del passato conviene dedicare un'attenzione rinnovata perché destinato ad assumere valore di elemento ricorrente nelle pratiche di sfruttamento analizzate.

La misurazione del tempo di lavoro (l'orario della prestazione di lavoro) è solo teorica trattandosi in realtà di contratto di lavoro pagato proprio a cottimo non sempre di facile qualificazione[17]. Le formule contrattuali del rapporto di lavoro sono le più varie, comprendono assunzioni dirette e indirette. Si passa dall'appalto fino al lavoro prestato tramite cooperative, ma non si escludono le assunzioni dirette.

L'elemento comune è la misurazione del tempo di lavoro "per ogni camera pulita" a cui correlare (formalmente o informalmente) la retribuzione che risulta sempre e comunque al di sotto dei mille euro al mese. A volte è anche molto al di sotto: la cifra pagata per ora lavorata può arrivare a meno di due euro l'ora (nel caso di Trento e di Verona tutte le lavoratrici che si sono rivolte al sindacato sono di nazionalità extra UE).

Le questioni tecnico-giuridiche di interesse che emergono dai casi sono diverse: certamente il lavoro prestato "oltre il termine di orario" previsto dal contratto collettivo dovrebbe essere pagato come lavoro straordinario e le prime segnalazioni sono, in effetti, relative a richieste dei corrispettivi non pagati[18]. Oltre al genere

---

[15] Come spiega con dovizia di particolari e attenzione ai diritti fondamentali Cass. 24 aprile 2024, n. 11027, commentata da Cirillo, Nicodemi, *Tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo. Considerazioni sulle forme di protezione delle vittime a margine dell'ordinanza n. 11027/2024 della Corte di Cassazione*, in *Giustizia insieme*, 2025, (*https://www.giustiziainsieme.it/en/diritti-umani/3531-tratta-finalizzata-allo-sfruttamento-lavorativo-chiara-cirillofrancesca-nicodemi*).

[16] Si rinvia a Simone Bauducco, «Venti minuti per stanza, lavoriamo a cottimo». La denuncia delle addette alle pulizie di un grande hotel di Milano, in Il fatto quotidiano del 9 maggio 2025; Marco Bettazzi, Lavoro, il lato oscuro del turismo, in Repubblica Bologna, 29 aprile 2026; Alessio Garzina, Il "finto pulito" della Capitale, in Roma Today, 1° giugno 2026.

[17] Ad ogni lavoratrice viene assegnato un certo numero di stanze (che può arrivare fino a 20 per giornata lavorativa: 20 per 20 minuti = 6,67 ore). Come scrive il Fatto Quotidiano (9 maggio 2025).

[18] I contratti collettivi applicati alle pulizie negli hotel sono di tre tipologie: il CCNL Multiservizi applicato alle aziende di pulizia esterne che gestiscono l'appalto delle camere d'albergo; il CCNL Turismo (Federalberghi/Sindacati), applicato quando l'addetto alle pulizie (*reception*, piano, *housekeeping*) dipende direttamente dall'hotel; il CCNL Cooperazione (Settore Pulizie/Turismo) che regola i rapporti dei soci e dipendenti delle cooperative che operano all'interno delle

e alla nazionalità delle lavoratrici, al grado di conoscenza della lingua italiana e della consapevolezza del rispetto dei diritti minimi previsti dall'ordinamento italiano, i casi denunciati fanno emergere una serie di questioni relative al peggioramento nel corso del tempo del trattamento retributivo e di lavoro in generale in ragione della successione di diversi cambi appalto[19], alla diversa sindacalizzazione dei lavoratori ma soprattutto delle lavoratrici coinvolte nelle denunce (coinvolto è il sindacato confederale, ma in misura crescente anche il sindacato di base), all'applicazione di contratti collettivi diversi, siglati da organizzazioni sindacali non sempre rappresentative a livello nazionale e fino alla presenza di catene alberghiere con alcune delle quali è stato stipulato un contratto di secondo livello (dal contratto del turismo fino al multiservizi). Altro elemento importante è l'attenzione riservata a livello locale alla declinazione di legalità del lavoro nel turismo. A Bologna, ad esempio[20], il sindacato di categoria del terziario ha sollecitato l'attenzione del Tavolo metropolitano del turismo. Convocato una sola volta dalla Città Metropolitana, senza le associazioni di categoria, da una prima verifica sul materiale caricato nel sito dedicato (la documentazione più recente è del 2022), non sembra che il Tavolo sia operativo sul tema specifico della legalità al lavoro[21]. La richiesta di un confronto istituzionale a livello territoriale è una costante da non sottovalutare[22].

Nel vuoto pressoché totale dei dati specifici di monitoraggio a livello regionale e/o nazionale[23], in attesa di eventuali pronunce della magistratura e, forse, anche a prescinderne, è possibile proporre una prima lettura dei fatti che consente di leggere il fenomeno riconoscendo un elemento costante e ricorrente in un con-

---

strutture ricettive. In questa sede si è scelto di non indicare tutti i differenti contratti stipulati tra i diversi soggetti datoriali e sindacali. I più rilevanti sono i CCNL.

[19] Chi ha un'anzianità di oltre 10 anni, segnala un peggioramento della situazione nel cambio appalto più recente parlando di un tempo insostenibile per la pulizia di una stanza anche perché la complessità del lavoro di pulizia varia in ragione della dimensione della stanza e dei servizi, strumenti offerti in ciascuna di esse. Sullo stesso meccanismo in altri settori, v. in *questo volume* Viola, sulla logistica, e Mattei, sulla filiera della moda.

[20] Il caso Bologna nasce da una denuncia Filcams CGIL sul sistema di illegalità ampio e diffuso (Repubblica 03 aprile 2026).

[21] Avviato a febbraio 2021, il *Tavolo metropolitano per il commercio e le attività turistiche* persegue i seguenti obiettivi: aggregare le istanze dei territori per coordinarle e portarle all'attenzione degli organi regionali e nazionali; coordinare le iniziative dei Comuni, delle Unioni e degli altri attori del territorio per rafforzare l'impatto e diffondere le buone pratiche; costruire azioni mirate di risposta all'emergenza e per il rilancio dei settori, da promuovere in condivisione con i territori, le Associazioni imprenditoriali, le Organizzazioni sindacali, la Camera di Commercio. Il sito del Tavolo è il seguente: *https://www.cittametropolitana.bo.it/imprese/Commercio/tavolo_comtur*. Si rinvia a Bonardi, *Pubblico e privato nella regolazione del lavoro agricolo: attori, governance, risorse e condizionalità sociale*, cap. VI, in Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *op. cit.*, pp. 190-192.

[22] Si rinvia al contributo di Mattei nel presente volume e al lavoro di ricerca svolto da Bonardi, *op. cit.*

[23] Apprezzabile la ricerca *Focus sul lavoro povero* a cura di Centro Studi Filcams CGIL e Micocci & Partner, 2026, in *https://www.filcams.cgil.it/article/homepage/lavoro_povero_nel_terziario_un_occupato_su_due_sotto_la_soglia_di_poverta*, in cui le vulnerabilità che emergono sono quelle di genere rispetto alle retribuzioni pagate nel settore del turismo, in generale.

testo di crescente attenzione pubblica rispetto alle numerose lavoratrici invisibili degli hotel: la realtà di un sistema retributivo definibile come 'cottimo di fatto'. L'eventuale vertenza potrà essere costruita – con differenze evidenti tra assunzioni dirette e indirette mediante appalto – sulla richiesta di differenze retributive non pagate.

La domanda di ricerca riformulata nel progetto consente di chiedersi se il numero crescente dei casi registrati accompagnato da una lettura attenta alla complessità delle dimensioni del lavoro illegale, a volte irregolare e/o comunque prestato in condizioni di sfruttamento, consente di considerare soddisfacente la ricostruzione della questione posta come relativa a mere questioni di differenze retributive da pagare risolvibili con una vertenza di tipo tradizionale.

Le fonti empiriche, la loro varietà (interviste, confronti con rappresentanti sindacali e avvocati) consentono di collocare il diritto del lavoro al centro delle possibili risposte di *policy* dedicate al fenomeno, articolate intorno al raccordo classico emersione-inclusione/integrazione-intermediazione nel mercato del lavoro (quando il lavoro è extra UE) e/o regolazione/autoregolazione dei diversi portatori di interesse anche in termini di tutela del lavoro a prescindere dallo *status* di chi lavora[24].

La stessa domanda di ricerca, muovendo da casi tutti molto simili se non identici, consente di dialogare con il diritto internazionale su un piano diverso di confronto: prestando attenzione alle peggiori forme di lavoro – nel caso specifico nel terziario, ma lo stesso ragionamento vale per tutti i settori produttivi – valorizzando le varie declinazioni di un diritto del lavoro attento al c.d. *human rights approach*[25] (v. *infra*, § 3).

Questo approccio applicato ai casi denunciati segnala la trasformazione della questione di un istituto storico come il cottimo e conferma lo stravolgimento delle logiche di tutela del lavoro prestato e del diritto che se ne occupa passando la questione retributiva dal dubbio sulla definizione 'del minimo retributivo' (a partire da quale minimo si tratta, con quale contratto collettivo applicabile) in questione certa del 'minimo come massimo pagato' in tutti i contratti individuali, più o meno regolari, in tutte le sedi dello specifico caso trattato.

La rilettura del contributo di Gino Giugni del 1968 intitolato "Organizzazione dell'impresa ed evoluzione dei rapporti giuridici. La retribuzione a cottimo"[26], ci guida ancora oggi in una riflessione dedicata alla complessità delle questioni che il cottimo solleva a partire dalla citazione di apertura che anticipa uno dei temi ricorrenti: "In verità la retribuzione a cottimo costituisce, anche per la migliore dottrina in materia di diritto del lavoro, una terra quasi sconosciuta", un istituto poco studiato e scarsamente regolato, ma il cui uso è tornato prepotentemente di attualità nella cronaca giudiziaria. I *riders* del *Food Delivery* vengono retribuiti a

---

[24] Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *op. cit.*

[25] Costello, *Migrants and Forced Labour: A Labour Law Response*, in Bogg, Costello, Davies, Prassl (a cura di), *The Autonomy of Labour Law*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2015.

[26] Giugni, *Organizzazione dell'impresa ed evoluzione dei rapporti giuridici. La retribuzione a cottimo,* in *Rivista di diritto del lavoro*, 1968, I, p. 3-86.

consegna, con il sistema del cottimo puro, e nel comparto manifatturiero è emersa una remunerazione fondata sul numero di pezzi prodotti (1,25 euro a tomaia); le indagini relative alla logistica segnalano numerose conferme di un sistema di pagamento commisurato al numero di consegne effettuate[27].

In coerenza con la riconosciuta sfida rivolta allora alla dottrina tradizionale nel saggio citato, perché "troppo cauta nel cogliere le peculiarità organizzative che sottendono alle diverse funzioni del contratto d'opera e del contratto di lavoro subordinato", Giugni "entra nel merito dell'organizzazione tayloristica del lavoro, per recuperare all'analisi giuridica lo studio delle tecniche retributive, intese come manifestazione del potere direttivo"[28].

Come a dire che la forma retributiva 'a cottimo' oggi come nel periodo pre-industriale e pre-manifatturiero, diventa l'epifenomeno della forma organizzativa del lavoro. E il ritorno del cottimo porta con sé le ambiguità e ripropone le scorie di quella locazione d'opera esplicitamente regolata nel c.c. del 1865 e che il diritto del lavoro delle origini credeva di aver digerito consegnandoci le regole del Codice civile sul lavoro subordinato e il cottimo obbligatorio come sistema per proteggere il lavoratore dai ritmi eccessivi di lavoro (art. 2099 e art. 2100). Il cottimo puro considerato tradizionalmente come una sorta di astrazione diventa una realtà che accompagna le forme peggiori di lavoro tornando "il prezzo del lavoro oggetto di una legge di mercato" di cui l'appalto è stato ed è tuttora lo strumento giuridico, l'unica formula utilizzata nei fatti[29]. La moltiplicazione dei contratti collettivi applicabili al settore del turismo completa il quadro della questione giuridica. Perché il cottimo applicato nelle pulizie degli hotel è lontano dal Codice civile per diventare una forma organizzativa emergente propria del lavoro delle pulizie da pagare in modo anomalo e al ribasso rispetto ai contratti collettivi del turismo e dello stesso settore multiservizi (entrambi non lo considerano una pratica ammissibile, almeno formalmente), un esercizio del potere direttivo sempre accompagnato dal supporto di gestionali utilizzati, a volte, anche dallo stesso albergo appaltante e non solo dalla società o cooperativa appaltatrice delle pulizie.

Sicuramente nei contratti collettivi applicati al settore del turismo da declinare ovviamente al plurale, il cottimo come modalità di retribuzione non risulta ammissibile, ma la riflessione sul cottimo descritto come 'di fatto', ibrido, ano-

---

[27] Guidetti, *L'amministrazione giudiziaria nell'esperienza milanese: un'analisi giuslavoristica,* in Alvino, Razzolini (a cura di), *op. cit.*, p. 136.

[28] Sciarra, *Giugni, Gino,* in *Il contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, in *Enciclopedia Treccani,* 2012.

[29] Si legge nella *Breve Guida* alla Sezione dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro del CNEL che la voce Cottimo, in generale, comprende una serie di disposizioni che definiscono il lavoro a cottimo (collettivo e/o individuale), inteso come lavoro che prevede una retribuzione legata a risultati produttivi superiori conseguibili a quelli con il lavoro ad economia. Le maggiorazioni sono quindi erogate in funzione di: - determinati ritmi produttivi; - misurazione dei tempi di lavorazione; - raggiungimento di risultati produttivi predeterminati. Nello specifico le norme che disciplinano tale voce definiscono, in particolare: - le modalità con cui vengono fissate la percentuale minima di cottimo da garantire al lavoratore e gli aspetti relativi alla realizzazione di tale processo produttivo; - le modalità che regolano il sistema informativo in relazione dei regimi di cottimo in vigore nelle aziende e le eventuali variazioni produttive (TE52 COTTIMO).

malo ci porta altrove: segnala la ricorrenza del primo degli indicatori legificati dello sfruttamento lavorativo inseriti nell'art. 603-*bis* c.p.[30]. Perché può costituire un "indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni: 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato".

La dottrina – senza occuparsi espressamente di cottimo che non risulta trattato ancora in modo proprio e come chiave d'accesso allo sfruttamento del lavoro – ci ricorda il rapporto tra diritto penale e il riferimento al contratto collettivo indicato nella regola, rinviando alle difficoltà del giudice penale ad individuare il contratto collettivo applicabile[31]; approfondisce la lettura integrata degli indicatori non limitandosi a trattare separatamente la questione della retribuzione palesemente iniqua dei riders[32]; dato che la questione delle pulizie ancora non appare nell'orizzonte scientifico del diritto del lavoro, la lettura delle pronunce di altri settori o filiere ci rassicura nel senso che le evidenze giudiziarie rendono comprensibile la scelta effettuata dai giudici di privilegiare comunque il "modello retributivo concretamente applicato, specie nei casi di lavoro a cottimo, in sé vietato per larga parte del lavoro subordinato", soprattutto se accompagnato da "compensi talmente irrisori da rendere evidente, di per sé, la situazione di sfruttamento, rendendo superfluo un confronto contrattuale analitico"[33].

Sono molte le sollecitazioni che il caso e il correlato ragionamento per indicatori propone alla disciplina lavoristica a partire dalle questioni generali sul giusto salario che possono solamente evocarsi in questa sede[34]. A partire dalla questione dell'indice di sfruttamento lavorativo si arriva a riproporre la questione della giusta retribuzione perché comunque il c.d. indice retributivo nel diritto penale richiede una valutazione sostanziale del trattamento economico che si collega – e non potrebbe essere diversamente – con l'indice temporale del lavoro sfruttato ovvero la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie (indice 2).

Nell'immediato questo approccio ci porta ad ammettere che in sede contrattuale collettiva si rende forse necessario almeno rivedere il sistema regolativo del cottimo con formule normative più adeguate all'uso crescente della relativa tecnica organizzativa fino a vietare l'uso del cottimo 'di fatto' – laddove necessario – quanto meno, nel settore del turismo. Appare necessario quanto meno un sistema

---

[30] Ranieri, *Minimi salariali e sfruttamento del lavoro*, in *LDE*, 2014, n. 3, pp. 1-9.

[31] Ferraresi, *Retribuzione e sfruttamento del lavoro: quali criteri applicativi?* in *LDE*, 2022, n. 2, pp. 1-24.

[32] Donini, *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente,* in *Lo sfruttamento lavorativo tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente,* in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento lavorativo*, *cit.*, pp. 79-114.

[33] Guidetti, *op. cit.*, p. 136, per la lettura degli atti processuali milanesi della moda e del *food delivery*.

[34] Cfr. Bavaro, Orlandini (a cura di) *La questione salariale nell'ordinamento giuridico italiano*, Roma, Futura editrice, 2026.

di monitoraggio dedicato, per iniziare a quantificare il fenomeno che si intuisce nei fatti molto esteso. Il mero silenzio sul versante contrattuale collettivo sul punto non appare oggi sufficiente ad affrontare l'uso crescente registrato dalle prime denunce giornalistiche, alimentate (come è facilmente verificabile da un controllo delle fonti) dal sindacato di base[35].

La ricerca che cambia approccio e diventa operativa segnala un ulteriore profilo di tensione, oltre a quello del rapporto tra sindacato confederale e sindacato di base. Ci si riferisce alla tensione interpretativa che la pratica operativa della ricerca condotta produce in ragione del dialogo e dell'interazione con i sistemi di protezione dei migranti extra UE. L'approfondimento del funzionamento del permesso *ex* art. 18-*ter* del TUI ha consentito di percorrere in una diversa direzione il rapporto tra emersione-inclusione/integrazione-intermediazione nel mercato del lavoro sopra richiamato (v. *supra* § 1). La direzione è quella dell'emersione di ogni forma di lavoro, anche la peggiore nel contesto del c.d. multiagenzia.

L'accesso alla realtà materiale del cottimo 'di fatto', che passa attraverso l'attivazione delle procedure del c.d. permesso di soggiorno per gli stranieri vittime di intermediazione e sfruttamento del lavoro (da verificare caso per caso la ricorrenza)[36], consente di estendere espressamente le fonti che incidono sulla conoscenza del diritto del lavoro sensibile alle forme estreme di lavoro attualizzando la stessa sistematica delle fonti di riferimento della disciplina. La dimensione pratica e territoriale della ricerca si collega all'approfondimento e alla valorizzazione degli strumenti giuridici finalizzati alla protezione (internazionale, speciale e non solo i permessi del TUI) esistenti a livello nazionale, che rinviano alle diverse forme di Linee guida dedicate, tra le quali le Linee guida per l'identificazione delle vittime della tratta dall'UNHCR riviste nel 2023 e le Linee-guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura del 7 ottobre 2021. Ai fini del risultato finale della ricerca, sono molteplici gli elementi di interesse emersi. Come ci ricordano proprio le Linee guida del 2021: "è responsabilità dello Stato far rispettare i diritti fondamentali del lavoro, in quanto diritti umani, e della legislazione del lavoro e del ruolo di protezione e assistenza in caso di violazione" (lett. a)[37]. Sempre nelle Linee guida del 2021 (che dal 2025 hanno un ambito di applicazione esteso a tutti i settori produttivi e non solo all'agricoltura proprio in ragione dell'art. 18-*ter* del TUI), spicca la promozione di "meccanismi di presa in carico multidisciplinare attraverso percorsi personalizzati, delle vittime, realizzati da esperti adeguatamente formati, nell'ambito di una cooperazione tra i diversi livelli di governo del territorio e gli organismi della società civile" (lett. f).

---

[35] Sul legame tra lavoro ai margini e sindacato di base, Calafà, *La dignità e il lavoro ai «margini»,* in *LDE,* 2022, n. 2.

[36] Art. 18-*ter* TUI, introdotto dal d.l. 11 ottobre 2024, n. 145 (conv. in l. 9 dicembre 2024, n. 187), *Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali*.

[37] Per un approfondimento, dedicato, Calafà, *op. ult. cit.*

Come già per l'art. 18 TUI, anche l'art. 18-*ter* considera rilevanti diverse formule di attività svolte da soggetti pubblici, coinvolti in "operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per il delitto previsto dall'art. 603-*bis* del Codice penale"; non richiamati espressamente solo gli "interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali" dell'art. 18 TUI[38].

L'innovatività del progetto *EXPLOIT* si collega proprio a questo punto di rinnovata partenza della riflessione scientifica già segnalata nel recente passato sotto il titolo *L'altro art. 18* quando, attraverso la più ristretta chiave d'accesso del *Permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale* (art. 18 TUI)[39]: gli studiosi e le studiose di diritto del lavoro del gruppo di ricerca di *EXPLOIT* hanno continuato a confrontarsi non solo su regole e *policies*, ma anche sulle teorie e sulle logiche che muovono lo sfruttamento del lavoro declinandolo in ragione di una sua autonomia concettuale, tradizionalmente non riconosciuta, ma resa evidente nel testo dell'art. 18-*ter.*

Per concludere, con riguardo al nuovo permesso di soggiorno dedicato espressamente agli "stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" (art. 18-*ter*, appunto) si ricorda che viene accompagnato dalla contestuale abrogazione del permesso speciale per le vittime di sfruttamento del lavoro in attuazione della Dir. 2009/52 (*ex* art. 13 intitolato *Agevolazione delle denunce*). Il contesto regolativo del diritto UE in cui era collocato idealmente il permesso abrogato è stato negli anni approfondito dalla dottrina lavoristica e non può essere che evocato in questa sede: la direttiva ha mantenuto, come al momento della sua approvazione, la natura di intervento minimo sanzionatorio nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi con soggiorno irregolare. L'abrogazione del permesso *ex* art. 22, inserito nei co. 12-*quarter*, 12-*quinquies* e

---

[38] Si ricorda, anche ai fini della gestione dei casi di denunce (non solo) nel settore del turismo, che sono due le integrazioni che l'approvazione dell'art. 18-*ter* TUI rende opportune. Nel ribadire che è assolutamente fondamentale l'audizione dei lavoratori coinvolti nelle ispezioni (cautela generale imposta da Cass. 11027/2024 anche ai magistrati), vanno acquisite "non solo" sommarie informazioni circa la loro attività, "ma ogni notizia utile a comprovare sia la condizione di sfruttamento sia lo stato di bisogno, sebbene ciò non sia sempre agevole in quanto spesso soggetti a forme di intimidazione da parte dell'intermediario e/o del datore di lavoro". Giusto ricordare, qualora si tratti di personale extracomunitario privo di permesso di soggiorno, "l'esistenza di disposizioni di favore previste dall'ordinamento" che oggi comprendono, non solo l'art. 18 TUI, ma anche l'art. 18-*ter*: con il primo permesso, alla persona straniera viene consentito di "sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale" che, peraltro, "consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, nonché l'iscrizione nelle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato, fatti salvi i requisiti minimi di età". Le condizioni per accedere all'art. 18-*ter* TUI sono diverse e diverse sono anche le regole espressamente previste dall'art. 6 che meritano di essere ricordate dagli stessi ispettori, soprattutto perché l'accesso non è limitato dai condizionamenti dell'organizzazione criminale; lo sfruttamento del lavoro (in fase di dinamica procedimentale) non presuppone la denuncia e il riconoscimento giudiziario del ruolo di vittima reato: Bin, *Una nuova misura premiale potenzialmente strategica per il contrasto penale al caporalato*, in *LD*, 2025, XXXIX, n. 3, pp. 409-428.

[39] Come già anticipato nella presentazione del fascicolo Borelli, Calafà, D'Onghia, Laforgia, Ranieri (a cura di), *L'altro art. 18. Diritto del lavoro e sfruttamento*, in *LD,* 2021, XXXV, n. 2, p. 187.

12-*sexies* (un permesso poco efficace, poco utilizzato, poco significativo dal punto di vista pratico), segna una cesura sistematica importante. Segnala lo spostamento del baricentro del permesso per migranti sfruttati al lavoro ad una dimensione regolativa di carattere umanitario (Titolo II, *Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello stato,* Capo III, *Disposizioni di carattere umanitario*), allentando il legame con la logica sanzionatoria di cui la Dir. 2009/52 è portatrice con il suo espresso rinvio all'irregolarità di *status* connesso al lavoro (subordinato a tempo indeterminato o a termine di cui all'art. 22 TUI) a cui si richiama l'intero assetto regolativo (UE e nazionale). Nel confronto attivato con gli operatori multiagenzia, la questione assume una particolare importanza perché segna la chiave di rilettura delle proprie competenze e la stessa modalità per interpretare il ruolo nei singoli interventi nei diversi territori[40].

3. Le politiche di contrasto alle peggiori forme di lavoro dopo la ratifica del Protocollo del 2014 alla Conv. OIL 29 del 1930

Considerate queste premesse, appare evidente che la ricerca praticata alimenti un dialogo rinnovato tra dottrina e soggetti tradizionali del diritto del lavoro come gli ispettori del lavoro e il sindacato[41], un dialogo nel quale dovrebbe assumere centrale importanza una rinnovata e reciproca consapevolezza sugli strumenti tecnici che il diritto del lavoro contemporaneo può mettere a disposizione. Pur mantenendo nel tempo la natura di disciplina di confine tra pubblico e privato – una sorta chiave di lettura stabile e identitaria della disciplina scientifica stessa – pare importante aggiungere questa particolare attenzione al diritto sovranazionale, nel corso del tempo integrato stabilmente tra le fonti del diritto del lavoro (internazionale, ILO e ONU, e UE), in ragione di diversi strumenti disponibili per interpreti ed operatori.

Come confermato dal caso delle pulizie negli hotel, è proprio il legame evidente tra retribuzione e orario di lavoro che può assumere molteplici declinazioni a cui prestare rinnovata attenzione: rappresenta la misura della retribuzione in senso civilistico e/o indicatore di sfruttamento a seconda del livello di regolazione, del grado di violazione delle regole (legali, contrattuali collettive) se esistenti, del contesto di riferimento, delle condizioni personali di lavoratori e lavoratrici.

Il legame tra le tecniche di intervento a protezione dei diritti fondamentali di chi lavora e la contrattazione collettiva si collega all'idea che – nella prospet-

---

[40] Cfr. Paraciani, *Gli ispettori del lavoro come* street-level bureaucrats*: un approccio sociologico*, in *LD*, 2025, XXXIX, n. 3, p. 429-447. Con riguardo al nuovo permesso di soggiorno dedicato espressamente agli "stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" (art. 18-*ter*, appunto) si ricorda che viene accompagnato dalla contestuale abrogazione del permesso speciale per le vittime di sfruttamento del lavoro in attuazione della Dir. 2009/52 (*ex* art. 13 intitolato *Agevolazione delle denunce*). Il contesto regolativo del diritto UE in cui era collocato idealmente il permesso abrogato è stato negli anni approfondito dalla dottrina lavoristica e non può essere che evocato in questa sede: la direttiva ha mantenuto, come al momento della sua approvazione, la natura di intervento minimo sanzionatorio nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi con soggiorno irregolare.

[41] Paraciani, *op. cit*; Bin, *op. cit*; Zadra, *op. cit.*

tiva giuslavoristica – lo sfruttamento del lavoro è anche altro dallo sfruttamento economico: è una risultante di meccanismi giuridici che, nel complesso o singolarmente dati, comportano una anomala riduzione dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici tale da ledere i diritti fondamentali degli stessi. Diritti che vanno preservati nelle filiere, negli appalti, nelle reti, nei singoli contratti di lavoro, più o meno regolari, e nei rapporti informali nei diversi settori produttivi. Questo approccio ci ha consentito nel tempo, nella ricerca, di distinguere tra l'approccio (e gli strumenti lavoristici di riferimento come la contrattazione collettiva) lavoristico e quello penalistico (con strumenti diversi, di tipo repressivo, inidonei a sostenere qualsivoglia formula di tutela del lavoratore sfruttato, anche nel processo).

A partire dal caso delle pulizie negli hotel, il ragionamento lavoristico sullo sfruttamento del lavoro (che acquisisce una propria autonomia concettuale rispetto a quella penalistica inclusa nell'art. 603-*bis* c.p.: v. *infra*, § 4), legittima il ruolo e il valore di regole specifiche volte a prevenire e/o contrastare un fenomeno divenuto (anche, ma non solo) in ragione dei fenomeni migratori, strutturale in alcuni mercati del lavoro (agricoltura, edilizia, logistica, cura delle persone) a cui aggiungere il settore emergente delle pulizie negli hotel per il settore terziario di cui ci si occupa in questa sede. Del resto, solo riconoscendo altre dimensioni di sfruttamento oltre a quella economica, nel diritto del lavoro si può arrivare ad affrontare la questione dell'adeguatezza e della pluralità degli strumenti giuridici (di diritto pubblico, di diritto privato) per contrastare e prevenire il fenomeno con strategie adeguate e complesse e che, per quanto riguarda il diritto del lavoro, coinvolgono sempre e comunque filiere, appalti, prestazioni di servizi, contratti di lavoro più o meno regolari.

Proprio per queste ragioni ci pare che i particolari emersi e la realtà materiale dei casi denunciati rappresentino un terreno di confronto scientifico-sindacale importante a cui la ratifica del Protocollo del 2014 alla Conv. OIL n. 29 del 1930 consente di assegnare una più chiara legittimazione[42].

Il confronto con i contenuti del *Rapporto del Governo italiano sull'applicazione della Conv. n. 29 del 1930 sul lavoro forzato* (anno 2025, p. 1 ss.) conferma la profondità e l'incidenza del *dialogo multilevel* imperniato sullo sfruttamento lavorativo, la trasversalità dei settori coinvolti e la relativa regolazione dedicata – tutte fonti molto diverse da quelle tradizionali, usualmente analizzate come le fonti primarie legislative – la rilevanza dell'approccio multi-agenzia e la collaborazione tra soggetti diversi, la centralità dei servizi nei territori, l'incidenza delle fonti di regolazione operative che si innestano su un piano formale di fonti riconosciuto anche dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. civ., 24 aprile 2024, n. 11027, su cui *infra*, nel presente §).

---

[42] La l. 10 aprile 2026, n. 60 è di *Ratifica ed esecuzione del Protocollo relativo alla Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 29 sul lavoro forzato e obbligatorio,* adottato a Ginevra il giorno 11 giugno 2014 nel corso della centotreesima sessione della Conferenza generale dell'OIL (GU n. 98 del 29.4.2026). Per una prima lettura, D'Onghia, *Il Protocollo Oil n. 29/2014 sul lavoro forzato: la ratifica italiana (l. n. 60/2026) alla prova dell'effettività,* in *RGL giurisprudenza online – Newsletter* n. 7.2026, pp. 1-6. Cfr., in *questo volume*, anche il contributo di Protopapa, sul lavoro forzato e le filiere nel diritto dell'Unione europea.

Sono due diverse dimensioni di rilievo che la ricerca fa emergere e consente di fissare con particolare evidenza.

La prima, già evocata, è l'attenzione alla ricerca di carattere operativo (non solo nei singoli territori ma anche a livello nazionale) che presuppone quel 'bagno di umiltà scientifica' di studiosi e studiose necessario per lavorare a diretto contatto, nel contesto della PAR e/o della ricerca azione, con le peggiori forme di lavoro[43].

La seconda dimensione – quella delle politiche di contrasto – trova nella ratifica del Protocollo del 2014 e nel primo confronto con il più recente *Rapporto del Governo* una rinnovata conferma e una nuova sede di riflessione sulle politiche del diritto. Sollecita una riflessione sincera sull'approccio e i metodi della ricerca, recuperando quel tradizionale *mainstream critico* della disciplina che richiede – quanto meno – di evitare di ridurre la riflessione scientifica a generiche segnalazioni di particolari vulnerabilità delle persone coinvolte nei fenomeni di caporalato e sfruttamento lavorativo e/o di ricomposizione asettica di atti giudiziari di matrice penale.

Su questo sfondo, i casi esaminati consentono di mettere a fuoco le peggiori forme di lavoro nel terziario e nel turismo, in particolare, valorizzando le varie declinazioni di un diritto del lavoro attento al c.d. *human rights approach*[44] che consente di riprendere le riflessioni della dottrina internazionalistica attenta al rispetto dei diritti umani sul lavoro decente e sui *core labour standard* per sostenere che i diritti del lavoro vanno valorizzati e isolati dalle questioni di *status* delle persone, regolando nel modo più adeguato gli intermediari del lavoro e sviluppando le migliori tutele collettive e legislative per i lavoratori nel mercato proprio in coerenza con il Protocollo OIL n. 29 del 2014[45].

Si tratta di un adempimento atteso da tempo, che colloca il nostro Paese nel gruppo – ancora minoritario – degli Stati che hanno dato seguito a uno degli aggiornamenti più significativi apportati al sistema delle convenzioni fondamentali dell'OIL[46].

La ratifica suggerisce molte riflessioni, tutte utili a sostenere un ragionamento complessivo sul contrasto allo sfruttamento lavorativo, che trova riscontro anche nel Rapporto del Governo del 2025 laddove spiega che in occasione degli accertamenti nel contesto del multi-agenzia va garantita "piena tutela dei lavoratori interessati da fenomeni illeciti in ambito giuslavoristico (in termini di adeguatezza delle condizioni di lavoro, sicurezza del luogo di lavoro, congruità della retribuzione percepita, regolarità della posizione contributiva)". Oltre a scongiurare la vittimizzazione secondaria, il personale ispettivo deve proteggerli/le da inti-

---

[43] Sono le parole usate da Enrica Morlicchio alla presentazione del volume Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *op. cit.*, a Bologna il 4 dicembre 2024 alla presenza del cardinale Matteo Zuppi.

[44] Costello, *op. cit*.

[45] Si tratta della l. 10 aprile 2026, n. 60, *cit*.

[46] Le ratifiche complessive alla Conv. 29 e al Protocollo del 2014 possono leggersi in *https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3174672*. Le ratifiche sono 66. Per l'Italia, il Protocollo produrrà effetti il 9 giugno 2027.

midazioni, ritorsioni, non solo di organizzazioni criminali, ma degli stessi datori di lavoro. Il Rapporto aggiunge (valorizzando le attività del progetto *Common Ground*) ogni "sinergia tra i diversi attori coinvolti … in una prospettiva di re-inserimento sociale delle vittime (nda: non in senso penalistico), per mezzo di specifici percorsi personalizzati capaci di rispondere alle singole esigenze e valorizzare le potenzialità" (p. 6).

Proprio l'art. 1 della l. n. 60/2026 ci ricorda che ogni Stato, per assolvere agli obblighi della Convenzione di sopprimere il lavoro forzato o obbligatorio, "deve prendere misure efficaci per prevenire ed eliminare l'utilizzo del lavoro forzato, per assicurare alle vittime una protezione e l'accesso a meccanismi di ricorso e di risarcimento adeguati e efficaci, come l'indennizzo, e per reprimere i responsabili del lavoro forzato o obbligatorio" e che, sempre ogni Stato, "in consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, deve elaborare una politica nazionale e un piano di azione nazionale per la soppressione effettiva e duratura del lavoro forzato o obbligatorio, che prevedano una azione sistematica da parte delle autorità competenti, a seconda dei casi in coordinamento con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, come pure con altri gruppi interessati".

Dal punto di vista delle 'formule partecipative' con i diversi *stakeholders*, il Protocollo impone ai singoli Stati di adottare un piano di azione per combattere il lavoro forzato, coinvolgendo, oltre che gli ispettorati del lavoro, anche le organizzazioni sindacali e le associazioni imprenditoriali. Il Ministero del Lavoro ha ricondotto l'attuazione del Protocollo al complesso della programmazione delle risorse europee e nazionali 2021-2027, "predisponendo proprio una *governance* multilivello che coinvolge amministrazioni centrali, enti territoriali e parti sociali, e con ispezioni condotte in *task force* integrate da mediatori culturali"[47]. Ricordando la fallimentare esperienza del Piano di contrasto al lavoro sommerso legato al PNRR e il graduale superamento di ogni forma di confronto nei tavoli dedicati (a partire dal Tavolo di contrasto del caporalato convocato l'ultima volta il 19 febbraio 2026), il ruolo delle parti sociali diventa sempre più centrale anche per affermare la propria contrarietà a ogni versione retorica e formalistica-burocratica delle politiche contro il lavoro forzato. La questione è spesso evocata, ma mai effettivamente realizzata.

Il legame tra diritto al lavoro dignitoso e tutela della salute trova nelle misure da prendere per prevenire il lavoro forzato o obbligatorio una importante conferma perché la legge di ratifica del Protocollo relativo al lavoro forzato e obbligatorio ci conferma che sono necessarie – a livello nazionale – misure per "l'educazione e l'informazione delle persone, in particolare quelle considerate come particolarmente vulnerabili, per evitare che esse diventino vittime del lavoro forzato o obbligatorio; (…) l'educazione e l'informazione dei datori di lavoro, per evitare che essi si trovino implicati in pratiche di lavoro forzato o obbligatorio; (…) sforzi per garantire che: i) l'ambito di applicazione e il controllo dell'applicazione della legislazione rilevante in materia di prevenzione del lavoro forzato o obbligatorio, ivi compresa la legislazione del lavoro per quanto necessario, coprano tutti i lavo-

[47] D'Onghia, *op. cit.*

ratori e tutti i settori dell'economia; ii) vengano rafforzati i servizi di ispezione del lavoro e altri servizi responsabili dell'applicazione di questa legislazione; (…) la protezione delle persone, in particolare dei lavoratori migranti, contro eventuali pratiche abusive o fraudolenti durante il processo di reclutamento e di collocamento; (…) un sostegno alla ricognizione delle condizioni (*due diligence*) nei settori sia pubblico sia privato, per prevenire i rischi di lavoro forzato o obbligatorio e rispondere a tali rischi; (…) una azione contro le cause profonde e i fattori che accrescono il rischio di lavoro forzato o obbligatorio" (art. 2, l. n. 60/2026).

Dopo l'aggiunta nel 2022 del 5° *core labour standard* dell'OIL relativo alla salute e sicurezza che si integra con i precedenti, il legame tra dignità e salute proposto appare sicuramente più solido e motivato, anche a livello sovranazionale, aggiungendosi ai divieti di discriminazione e di lavoro infantile, alla garanzia dei diritti collettivi e al divieto di lavoro forzato e obbligatorio, appunto. Una lettura integrata del diritto della sicurezza sul lavoro nella logica dei determinanti sociali della salute ha consentito, ad esempio, di prospettare margini di miglioramento interpretativo dell'assetto regolativo dato[48]. Nel senso che il perimetro tradizionalmente percorso dal diritto della sicurezza sul lavoro deve includere in modo strutturale il legame tra vulnerabilità del migrante e paradigma protettivo del diritto del lavoro con particolare attenzione alle regole del testo unico di salute e sicurezza (d.lgs. n. 81/2008).

E non ci sono dubbi che il caso studio costruito sul turismo[49] e in particolare, nel contesto delle pulizie degli hotel renda evidenti le vulnerabilità specifiche di chi lavora: si tratta nella totalità dei dati raccolti di donne straniere, spesso madri di uno o più figli.

Ci pare importante ricordare che, in termini operativi, il Protocollo ratificato deve leggersi in modo integrato con altri strumenti disponibili di matrice internazionale: l'OIL ha elaborato una serie di "indicatori di lavoro forzato" che comprendono l'abuso di una situazione di vulnerabilità, condotte ingannevoli, restrizioni alla libertà di movimento, forme di isolamento, ricorso a violenza fisica e sessuale, le intimidazioni e le minacce, la trattenuta dei documenti di identità, il mancato pagamento o la trattenuta delle retribuzioni, lavoro vincolato da debito, condizioni di lavoro e di alloggio lesive della dignità della persona e l'imposizione di orari di lavoro eccessivi[50]. La coincidenza pressoché completa con gli indicatori di sfruttamento nel diritto penale non può non essere considerata in questa sede.

Dal punto di vista operativo, nel contesto dell'esercizio delle attività multiagenzia, la ricerca può accompagnare il lavoro dei diversi operatori (ispettori, in particolare, ma non solo) con una *check list* di verifica degli indicatori di sfruttamento che comprende il cottimo e il suo funzionamento reale.

---

[48] Calafà, Protopapa, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti,* in *LD*, 2021, XXXIV, n. 1, pp. 105-130.

[49] In tema, si veda, in *questo volume*, anche il contributo di Serrano.

[50] ILO, *Indicators of Forced Labour*, Geneva, International Labour Office, 2012 (versione aggiornata al 2025).

La stessa nozione di lavoro forzato ha acquisito rilevanza anche al di fuori del contesto dell'OIL, in particolare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. In questo senso, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza *Chowdury e altri c. Grecia*, resa ai sensi dell'articolo 4 CEDU[51], è intervenuta su un caso riguardante alcuni lavoratori migranti bengalesi impiegati irregolarmente nella raccolta delle fragole, sottoposti a condizioni di lavoro gravemente degradanti e privati della retribuzione. La Corte ha accertato la violazione dell'articolo 4 CEDU, riconoscendo che tali circostanze integravano una situazione di lavoro forzato.

Una richiesta di pagamento delle retribuzioni non corrisposte collegata al mancato rispetto degli standard ILO dedicati al lavoro decente e ai core labour standards non è forse più incisiva di una richiesta di mancato rispetto di un contratto collettivo di settore?

A partire da questa lettura del Protocollo del 2014 ora ratificato si dovrebbe tentare di costruire o ricostruire un approccio (anche regolativo, con il supporto della contrattazione collettiva) alle politiche di legalità del lavoro che tenga conto di ogni forma di sfruttamento senza limitarsi a ribadire l'ovvio – ovvero il rispetto del minimo (il lavoro decente) al di sotto del quale la tutela non deve scendere. Diventa centrale il ritorno ad un ragionamento sul minimo di trattamento economico e normativo che si collega anche alla tutela della salute e sicurezza del lavoro in conformità con la graduale estensione degli *standard* da parte dell'OIL nella logica del sostegno al c.d. lavoro decente[52].

Questo approccio ci consente di riprendere il filo conduttore del diritto al benessere – materiale e spirituale – del singolo e della società, consentendo a ciascuno di coltivare le proprie aspettative personali – programmando il proprio futuro, in una condizione in cui vi sia armonia tra lo sviluppo della personalità individuale, che ha bisogno di certezze e di stabilità[53]. La lettura poggia su due colonne imponenti, le stesse su cui poggia la Costituzione e il principio di pari dignità e di eguale valore delle persone umane: il diritto al lavoro dignitoso e la tutela della salute che risultano coniugate con attenzione alle disarmonie tra norme e prassi, in cui si insinuano le pronunce dei giudici. Vale la pena ricordare che è questo approccio che fornisce alla lettura delle pronunce dei giudici (che non si faranno attendere nei casi segnalati) quel respiro ampio sulle logiche e le dinamiche di una sensibilità 'umanocentrica' dell'ordinamento giuridico (*multilevel* e in un contesto di fusione di orizzonti).

Questa lettura conferma quanto emerso nella dimensione operativa della ricerca svolta a livello locale nella declinazione operativa delle molteplici agenzie: al centro dell'art. 18-*ter* non è solo il lavoratore o la lavoratrice con soggiorno irregolare che denuncia un datore di lavoro e consente l'avvio di un processo dedica-

---

[51] Calafà, Focus *Europa. La lotta al lavoro forzato e obbligatorio. Riflessioni sul lavoro indecente dopo la pronuncia* Chowdury, in *LD*, 2019, XXXIII, n. 3, pp. 499-512.

[52] ILO, *Report IV – ILO Centenary Outcome Document*, Geneva, International Labour Office, 2019, p. 1; ILO, *Safety and health at the heart of the future of work. Building on 100 years of experience*, Geneva, International Labour Office, 2019, p. 1.

[53] Tria, *Salute e lavoro al tempo dell'intelligenza artificiale*, II, Roma, ed. Key Editore, 2025.

to, ma è la persona con *background migratorio*, titolare di diritti fondamentali, che entra nel sistema di protezione, un sistema con cui il lavoro e il diritto che se ne occupa sono chiamati espressamente a correlarsi. Tolto il *background migratorio*, il tema resta e lo Stato italiano e i diversi *stakeholders* chiamati al Tavolo (futuro) dedicato hanno un anno di tempo per declinare la questione della legalità del lavoro con attenzione dedicata a tutti i settori produttivi e a tutte le diverse formule giuridiche di lavoro (il Protocollo a livello internazionale entra in vigore il 9 giugno 2027) elaborando proposte integrate di diritto del lavoro e di diritto internazionale che tengono conto della lettura offerta dal Governo italiano all'applicazione della Conv. OIL n. 29/1930[54].

4. *Oltre* il diritto penale: tipizzare lo sfruttamento lavorativo nel diritto del lavoro

Oltre alla valorizzazione degli strumenti operativi ed una conferma della rilevanza della dimensione della politica del diritto, dal punto di vista teorico, il caso studio dedicato all'*housekeeping* negli alberghi ci conferma l'autonomia concettuale dello sfruttamento lavorativo nella sua connotazione multilivello e multidimensionale; il ricorso ad una definizione di sfruttamento rilevante ai fini dell'emersione e della protezione non dovrebbe tradursi in inesistenti ostacoli dogmatici definitori da frapporre al riconoscimento del permesso *ex* 18-*ter* TUI, quanto piuttosto privilegiare l'obiettivo del contrasto alla vulnerabilità giuridica della persona con *background migratorio* declinata come condizione determinante dello sfruttamento lavorativo tipizzato dagli indici di sfruttamento inseriti nell'art. 603-*bis* del c.p. come ci spiega anche OIL[55], in un contesto in cui gli indici diventano rilevanti non solo ai fini strettamente penalistici dell'accertamento del reato, che segue il suo percorso giudiziario, nel rispetto delle regole del processo penale. Tolta la questione migratoria, non sempre rilevante, il tema dello sfruttamento nel lavoro resta, mentre gli strumenti esistenti rimangono ancorati all'art. 603-*bis* e ai relativi indicatori di grave sfruttamento lavorativo.

Da tempo si sostiene la necessità di rendere giuridicamente autonoma la fattispecie dello sfruttamento lavorativo come il contesto interpretativo dell'art. 18-*ter* ci conferma[56].

Il dialogo tra discipline diverse sullo stesso tema produce un confronto ricco di stimoli di metodo e contenuto per consolidare una lettura contemporanea del diritto del lavoro chiamato ad affrontare sempre nuove e diverse complessità,

---

[54] Il rapporto del 2025 prevalentemente incentrato sul Piano di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura può leggersi in *https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/rapporti-di-lavoro-e-relazioni-industriali/focus-on/affari-internazionali/pagine/database-rapporti-internazionali?page=0#it-database-rapporti-internazionali-block%23it-database-rapporti-internazionali-block%23it-database-rapporti-internazionali-block*.

[55] Corbanese, Rosas, *Politiche per prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato in Europa*, 2021, Roma, Organizzazione Internazionale del lavoro.

[56] Calafà, *Lo sfruttamento lavorativo oltre le migrazioni: percorsi di ricerca*, in Gottardi (a cura di), *Legal Frame Work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione,* Torino, Giappichelli, 2016, pp. 155-177.

non solo di matrice socioeconomica, e che vengono tradotte proprio dall'OIL in "*the underside of globalization*"[57]. Perché il perimetro della tutela del diritto del lavoro contemporaneo dovrebbe essere declinato anche in termini di emersione e protezione delle situazioni di violenza, abuso e "comunque" di sfruttamento come ci spiega l'art. 18-*ter* del TUI. La logica in cui si inserisce il nuovo permesso è quella dell'emersione e protezione della persona che lavora, concorrendo, allo stesso tempo, ad aggiornare il perimetro di tutela del diritto del lavoro[58].

Il diritto del lavoro concorre in modo significativo all'interpretazione di raccordo degli indici di sfruttamento ai fini dell'emersione e protezione collegata anche all'inclusione sociale e lavorativa, indici che segnano il perimetro del lavoro decente a livello nazionale nei suoi istituti fondamentali: retribuzione, tempo di lavoro, salute e sicurezza ed esclusione di condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative degradanti. Come ci ricorda la dottrina, il dialogo con il diritto penale segnala che è proprio quel diritto penale attento alle tecniche redazionali di tipo operazionale che supporta il percorso applicativo delle regole (non solo penali) in vigore.

Proprio in ragione della ratifica del Protocollo del 2014 e dell'attenzione che potrà essere prestata dallo Stato italiano a tipizzare in via autonoma lo sfruttamento lavorativo, si consentirà di attribuire concretamente dignità alla persona sfruttata (immigrata o meno diventa indifferente), di ricondurre il tema all'area del diritto del lavoro con tutte le conseguenze a questa scelta collegate (ivi compresa la competenza del giudice del lavoro in caso di violazione delle regole in esso contenute, anche con il supporto efficace del diritto antidiscriminatorio). La fattispecie autonoma potrebbe essere sostenuta potenzialmente in una pluralità di sedi, tutte in grado di legittimare tale disposto: dal contratto collettivo fino agli accordi locali sulla legalità, dagli statuti delle organizzazioni datoriali alla legge nazionale. Le sollecitazioni e il supporto delle parti sociali in seno al costituendo Tavolo nazionale saranno fondamentali.

La tipizzazione dello sfruttamento e il riconoscimento della sua autonomia concettuale dalle teorie economiche e da una lettura meramente repressiva del fenomeno possono essere considerati tra i principali risultati della ricerca nel progetto *EXPLOIT* e segnano una trasformazione profonda della disciplina[59].

---

[57] ILO*, Stopping Forced Labour. Global Report under the Follow-Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference,* Report I(B) LXXXIX Session, Geneva, 2001, p. 47.

[58] Tratta il tema della definizione giuridica dello sfruttamento D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento del lavoro*, in *Lo sfruttamento lavorativo tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente* in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento lavorativo*, *cit.*, p. 71 ss. Si rinvia alla proposta di tipizzare lo sfruttamento lavorativo elaborata nel 2016 a conclusione del progetto PRIN *Legal_Frame_Work* 2016; si veda in particolare Calafà, *op. ult. cit*., p. 175; nella nota 50 era proposta una formula definitoria dedicata che richiamava le convenzioni internazionali e il diritto dell'Unione europea fermo restando il reato inserito nell'art. 603-*bis* riprodotta con modifiche in questo paragrafo. In *questo volume*, si veda anche il contributo di D'Onghia.

[59] Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, XXXV, n. 2, p. 193 e Calafà, *Una lettura lavoristica dell'art. 18*-ter *del testo unico immigrazione*, in *LD*, 2025,

Perché il diritto del lavoro contemporaneo è quel diritto del lavoro attento alla trasformazione dell'oggetto scientifico della disciplina, sensibile al dialogo disciplinare e multilivello come metodo e che non si riferisce tanto e solo alle tematiche spicciole che cambiano nel corso del tempo in ragione degli interventi del Legislatore di turno, quanto ai mutamenti di carattere strutturale che incidono in modo significativo in periodi di tempo, più o meno estesi, sul metodo della ricerca, sugli strumenti di tutela e protezione e sugli stessi soggetti di riferimento della disciplina (che comprendono ovviamente il sindacato e il confronto stabile con lo stesso e con il contratto collettivo, ma anche la pratica della gestione delle attività c.d. multiagenzia nei territori e del sindacato urbano che diventano punti di approdo simbolici del percorso della riflessione proposta)[60].

L'impegno di trasformare gli *effetti comuni* (gli indici penali di oggi) in *fattispecie* (figure autonome, rilevanti dal punto di vista lavoristico) consente di valorizzare quell'elemento ricorrente che è lo sfruttamento del lavoro a prescindere da una variabile fattispecie: quando ci si confronta con la definizione di lavoro forzato[61] o servile o para-servile, ci si riferisce sempre anche agli effetti (pratiche odiose di sfruttamento del lavoro), effetti spesso compresi nella riflessione sul circuito della tratta degli esseri umani (in cui lo sfruttamento lavorativo si aggiunge allo sfruttamento sessuale), sempre distinti, ma con fatica, dalle cattive o pessime condizioni di lavoro; questa considerazione è tanto vera che il linguaggio delle convenzioni internazionali preferisce esprimersi in termini di lavoro servile o para-servile perché questa coppia di locuzioni di sintesi consente agli interpreti di evitare classificazioni complicate, differendo l'una dall'altra solo dall'elemento della volontà estorta. A livello nazionale, poi, si aggiungono gli elementi ancora diversi e ancora più complicati del linguaggio dei reati da dimostrare in giudizio davanti al giudice penale.

L'elemento comune è lo sfruttamento, a volte grave, altre volte lieve, che faticosamente si combina con la qualificazione di "particolare" utilizzata dalla direttiva 2009/52. A partire dalla non perfetta coincidenza terminologica tra direttiva UE e normativa penale in vigore nel nostro ordinamento si legittima l'opportunità di spiegare le differenze tra grave sfruttamento, oggetto di sanzione penale, e sfruttamento lavorativo *tout court*, da monitorare, prevenire e vietare nel sistema del diritto del lavoro e con le logiche che appartengono a questo settore dell'ordinamento.

L'entrata in vigore dell'art. 18-*ter* del TUI è destinata a sostenere la praticabilità di questo intervento che la ratifica del Protocollo ILO del 2014 con le responsabilità pubbliche correlate può facilitare.

La formula di sintesi potrebbe assemblare quanto fatto proprio dalla direttiva 2009/52 definendo le condizioni lavorative di particolare sfruttamento come

---

XXXIX, n. 3, pp. 387-407.

[60] Calafà, *op. ult. cit.*, p. 398; Mattei, Recchia, *Il sindacato come attore dello spazio urbano*, in *LD,* 2025, XXXIX, n. 2, p. 321.

[61] In base alla Convenzione ILO n. 29 del 1930 è "ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente".

"condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana" (direttiva 2009/52, art. 2 lett. i). La formula potrebbe aggiungere (anche in via indiretta mediante riferimento al co. 2 dell'art. 603-*bis* c.p.) gli indici di sfruttamento, da non considerare esclusivamente ai fini del co. 1 dello stesso art. 603-*bis* c.p.

Una prima base di riflessione sulla formula adeguata potrebbe essere la seguente: "In conformità alle convenzioni internazionali e al diritto dell'Unione europea, in coerenza con gli obiettivi della l. 10 aprile 2026, n. 60 che ratifica il Protocollo relativo alla Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 29 sul lavoro forzato e obbligatorio, adottato a Ginevra il giorno 11 giugno 2014 nel corso della centotreesima sessione della Conferenza generale dell'ILO, è vietato lo sfruttamento del lavoro altrui inteso come quelle condizioni lavorative in cui vi è una palese sproporzione di trattamento tra le condizioni di impiego di chi è, è stato o potrebbe essere assunto legalmente. Sono considerate come sfruttamento del lavoro le discriminazioni di genere o di altro tipo, le violazioni della dignità umana e della salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, anche intersezionali. Lo sfruttamento comprende la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tali da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti".

I termini legalità, lavoro e inclusione sociale che hanno ispirato la ricerca possono trovare in questa semplice proposta un veicolo inusuale per attribuire rinnovata centralità (nella logica di valorizzazione preventiva) ai diritti costituzionali affermati negli artt. 36 e 37 e uno strumento del quale discutere al fine di rafforzare l'affermazione dei diritti nel mercato del lavoro decente (non solo degli stranieri).

Borse e vestiti non fanno felici: lavoro e sindacato nelle filiere toscane della moda

Piera Campanella, Marco Tufo*

"E ora immaginate una città intera che si fonda sull'industria tessile, costellata di decine e decine di aziende (…) in continua crescita e tutte interconnesse in un sistema di lavoro follemente frammentato ma incredibilmente efficace, fatto di centinaia di microaziende spesso a conduzione famigliare che si occupano di una fase intermedia della lavorazione del prodotto (…) rappresentazioni perfette (…) (di) quel (…) fenomeno (…), per cui gli operai più capaci e più volenterosi che decidono di mettersi in proprio e diventare imprenditori possono provare a farlo con una certa probabilità di successo. Ma la cosa davvero bella (…) era che non bisognava essere un genio per emergere, perché il sistema funzionava così bene che facevano i soldi (…) anche i tonti, purché dedicassero tutta la vita al lavoro (…)".

[Nesi, *Storia della mia gente*, Milano, Bompiani, 2019, p. 21 – prima ed. Bompiani, 2010]

"*Le fabbriche cinesi in Cina stavano facendo concorrenza alle fabbriche cinesi in Italia. E così Prato, Roma, e le Chinatown di mezza Italia stavano crollando miseramente: avevano avuto un boom di crescita così veloce da rendere la caduta ancora più repentina. In un unico modo si sarebbero potute salvare le fabbriche cinesi: far diventare gli operai esperti dell'alta moda, capaci di lavorare in Italia sull'eccellenza. Imparare dagli italiani (…)*".

[Saviano, *Gomorra. Nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra*, Milano, Mondadori, 2006, p. 41]

Sommario: 1. "Filiere sporche" e distretto toscano della moda: tra strategie di sviluppo locale e strumenti di responsabilità sociale. – 2. (*Segue*) La lotta sindacale al centro del sistema. – 3. Il modello produttivo nel distretto toscano della moda. – 4. I lavoratori e l'organizzazione di lavoro nelle filiere toscane della moda: i cinesi di Wenzhou e il modello dello '*sleeping agreement*'. – 5. (*Segue*) Gli altri lavoratori e la crisi del modello. – 6. Le condizioni di lavoro nelle filiere toscane della moda. – 7. Le strategie sindacali: tra azioni collettive, iniziative giudiziarie e tentativi di governo della filiera. – 8. Conclusioni.

---

* Il presente lavoro di ricerca è frutto della comune riflessione dei due autori; tuttavia, i §§ 1, 2, 4, 5, 8 sono attribuibili a Piera Campanella e i §§ 3, 6, 7 a Marco Tufo. La ricerca ha, inoltre, potuto avvalersi dei risultati di un'intervista ad un responsabile di produzione di una pelletteria del distretto toscano, nonché, nel quadro di un'interazione tra ricerca e didattica innovativa, degli esiti di interviste – realizzate insieme agli studenti del corso di Diritto del lavoro del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino Carlo Bo – ad un legale dei lavoratori della moda e ad un rappresentante del sindacato Sudd Cobas. Si ringraziano, pertanto, tutti per il prezioso contributo fornito al presente lavoro.

1. "Filiere sporche" e distretto toscano della moda: tra strategie di sviluppo locale e strumenti di responsabilità sociale

"Quando le inchieste della Procura di Milano hanno portato sotto i riflettori le filiere di alcuni grandi marchi della moda italiana, in molti hanno scoperto un fenomeno che a Prato viene denunciato da decenni"[1].

Si legge così nella premessa ad un'intervista rivolta ad un'esponente del Sudd Cobas, organizzazione da qualche tempo al centro del conflitto sindacale quale protagonista indiscussa di una lotta senza quartiere per la legalità e i diritti nelle filiere toscane della moda.

La premessa coglie effettivamente nel segno e, a voler fare autocritica, investe noi stessi studiosi di diritto del lavoro, finora poco presenti nel dibattito sugli assetti produttivi del territorio e sulle conseguenti ricadute in ambito lavoristico. Al contrario, colpisce il profluvio di ricerche provenienti dal mondo dell'economia, della sociologia, dell'etnografia, dell'antropologia, della geografia, della storia, dell'urbanistica, dell'architettura, tutte ricerche nate sullo sfondo di quel "pensiero distrettualista"[2], che a partire dalla "centralità dei fattori extraeconomici" nello sviluppo dei sistemi territoriali, ha finito per accreditare, di tali sistemi, una lettura, dunque, in chiave fortemente interdisciplinare[3].

Non si può certo dire, allora, che le condizioni lavorative presenti nel settore fossero sconosciute ai più. Del resto, a livello mediatico, già nel decennio settanta del secolo scorso, autorevoli giornali stranieri denunciavano la deprecabile situazione dei lavoratori del tessile pratese, paragonandola a quelle dell'India; e poi

---

[1] Bongiovanni, *L'altra faccia del* made in Italy. *La lunga battaglia per i diritti nel distretto tessile di Prato*, in https://avanzi.org/altra-faccia-made-italy/, 2026, 24 giugno.

[2] Il pensiero affonda le sue radici nei noti studi dell'economista Giacomo Becattini, per la cui fondamentale opera, cfr., almeno, Becattini, *The caterpillar and the butterfly. An exemplary case of development in the Italy of the industrial districts*, Firenze, Le Monnier, 2001; per quanto concerne i contributi delle altre discipline citate in testo, si tratta di un novero piuttosto ricco di studi, ma per quelli più significativi v., nel campo della sociologia, Ceccagno, *City making and global labor regime. Chinese Immigrants and Italy's Fast Fashion Industry*, London, Palgrave Macmillan, 2017; nel campo dell'etnografia, Becucci, *Etnografia del pronto moda. I laboratori cinesi nel distretto di Prato*, in *Quaderni soc.*, 2014, 65, p. 121 ss.; nel campo dell'antropologia, Bressan, Cambini (a cura di), *Zone di transizione: etnografia urbana nei quartieri e nello spazio pubblico*, Bologna, il Mulino, 2011; nel campo della geografia, Azzari, *Dal sottoscala, al distretto, al mercato globale. Il ruolo dell'imprenditoria straniera nell'evoluzione del sistema economico della Piana di Firenze e Prato*, in *Geotema*, 2012, 43-44-45, p. 211 ss.; Faccioli, *Città e industria tessile. Il caso Prato*, Milano, Franco Angeli, 1991; in ambito storico, Cammelli, *Tra i panni di rosso tinti. Appunti di storia pratese 1970-1992*, Carmignano, Attucci, 2014; nel campo dell'urbanistica, Magnaghi, *Esercizi di pianificazione identitaria, statutaria e partecipata: il PTC della provincia di Prato*, in *Urbanistica*, 2004, 125, p. 34 ss.; nel campo dell'architettura Barberis, Cattaneo, *Prato. Fabbrica natura. Il nuovo piano operativo*, Milano, Skira, 2019; Valorani, *L'urbanistica per la rigenerazione urbana. Il caso di Prato. Teorie, strumenti, prospettive*, in *ANANKE*, 2024, versione pre-print.

[3] Bracci, *La 'scatola nera' e la presenza cinese. Crisi del distretto e crisi del distrettualismo*, in Ceccagno (a cura di), *Migranti cinesi a Prato. Roghi e successo imprenditoriale*, in *Inchiesta online*, 2014, 4 luglio, p. 8.

eloquenti narrazioni popolari ne davano evidenza: "'Quando un c'è lavoro a Prato si fan dodic'ore', recitava un detto (…) di quegli anni"[4].

Più tardi, in corrispondenza con l'insediamento e la crescita vistosa sul territorio della comunità cinese, ha fatto molto discutere una serie di iniziative istituzionali, condensate in specifici protocolli, patti e piani di intervento, per la repressione del degrado urbano e di situazioni di illegalità diffusa[5]. Ne è seguito l'avvio di importanti azioni di contrasto all'imprenditoria migrante, colpevole, secondo i più, di aver dato vita a un vero e proprio "distretto parallelo"[6] alle produzioni storiche dell'area, contraddistinto da forme di criminalità economica, tra cui la contraffazione dei marchi, ma anche l'impiego di manodopera irregolare, fenomeno che, anni dopo, il tragico rogo di Teresa moda, con la morte di sette lavoratori cinesi, si farà carico di evidenziare oltremodo[7].

In quell'epoca, la convinzione del progressivo affermarsi di una dimensione economica "altra", dunque, rispetto a quella genuina ed autenticamente autoctona, – il "distretto parallelo" appunto, destinato a prosperare a colpi di illegalità e lavoro nero – aveva, in fondo, indotto i più a guardare allo sfruttamento del lavoro quale elemento immediatamente distorsivo della leale concorrenza tra imprese, prim'ancora che come fenomeno in grado di attentare alla dignità del lavoro.

In questa prospettiva, direttamente guidata da esigenze di buon funzionamento del mercato e di sviluppo locale, più che da istanze protettive del lavoro, diventava prioritario, allora, per il soggetto pubblico, adottare politiche di riqualificazione del distretto e di tutela del *made in Italy*, secondo una linea, da un lato, repressiva dell'impresa illecita (cinese), nell'auspicio di una sua progressiva regolarizzazione, dall'altro, di sostegno all'impresa sana (italiana), nel quadro di strategie organizzative improntate all'etica sociale[8].

---

[4] Ravasio, *Da subalterni a protagonisti della vita politica cittadina: la lotta dei lavoratori migranti a Prato*, in *Il lavoro delle persone immigrate in Italia. Oltre l'integrazione subalterna?*, Università di Urbino Carlo Bo, Cirta Seminars 2026, Urbino, 23 aprile 2026, dattiloscritto, p. 3; Marsden, *"Benvenuti a Prato". L'imprenditoria migrante pratese ed il contraddittorio processo di integrazione della comunità cinese a partire dagli anni Novanta*, in *Geschichte Und Region/Storia E Regione*, 2019, 28(2), p. 87; Cammelli, *op. cit*.

[5] Ripercorre questa serie di iniziative istituzionali, sfociate, poi, in patti, protocolli e piani di intervento, Berti, *Lo sfruttamento lavorativo nelle aziende cinesi del distretto tessile pratese*, Firenze, ADIR, 2020, p. 130 ss.

[6] Pieraccini, *L'assedio cinese. Il distretto "parallelo" del pronto moda di Prato*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2008.

[7] La vicenda ha segnato "un punto di non ritorno sui temi dello sfruttamento lavorativo a Prato": Cagione, Coccoloni, *Forme di sfruttamento lavorativo a Prato*, Firenze, CAT, 2018, p. 43.

[8] Anche nella *Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato*, approvata il 4 agosto 2015 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo, si sostiene che "una delle prospettive ipotizzabili è quella di individuare una serie di strumenti a carattere premiale per spingere l'imprenditoria cinese a regolarizzarsi ed operare entro la legalità, a fronte di controlli precisi e puntuali, e per stimolare gradualmente le imprese italiane a privilegiare le c.d. filiere etiche, per il controllo complessivo della regolarità delle filiere delle produzioni, in tutte le fasi, anche quelle che riguardano rapporti di sub-fornitura".

Risalgono a questi tempi alcune ricerche dal taglio giuslavoristico – le uniche, per la verità – sul distretto toscano[9]. L'attenzione è rivolta, a seconda dei casi, allo studio di esperienze di *welfare* territoriale che andavano affermandosi in quegli anni[10] ovvero alle relazioni aziendali di filiera nel segmento industriale del lusso[11]. Ci s'interrogava, in quest'ultima ipotesi, proprio sulla strutturazione in rete dei rapporti tra imprese fornitrici e subfornitrici, queste ultime chiamate ad operare sotto il coordinamento gerarchico delle prime. Di tale strutturazione in rete dei fornitori – tanto più se unita a protocolli d'intesa, codici di comportamento, sistemi di certificazione aziendale[12] – si erano colte, poi, le potenziali ricadute positive in termini di sostegno alla crescita sostenibile della filiera. Si osservava, infine, che "il contratto di rete, accrescendo la 'trasparenza' della filiera produttiva", avrebbe potuto "contribuire all'individuazione di lavoro irregolare e di concorrenza sleale. La sfida sociale è valorizzare queste potenzialità"[13].

2. (*Segue*). La lotta sindacale al centro del sistema

Trascorso un decennio, si torna a parlare, come giuslavoristi, di contesti organizzativi e lavorativi nelle filiere della moda toscana. La cosa può apparire di un certo interesse, purché lo si faccia con la consapevolezza che la sfida sociale di cui sopra è stata ormai irrimediabilmente persa.

Sulle ragioni di ciò si può discutere, ma certo è che in un quadro di accresciuta competitività internazionale, di ciclica crisi del settore e di più generale assenza di strategie istituzionali di sistema, devono aver pesato molto le forti asimmetrie di potere nelle catene di fornitura, con subfornitori in posizione di dipendenza economica, schiacciati dal superiore potere contrattuale dei fornitori e, al vertice, della stessa "casa madre", nonché con ogni nefasta conseguenza sulle condizioni lavorative degli occupati nei segmenti più deboli delle filiere[14].

---

[9] V. Pessi, *L'accordo sul modello di* welfare *aziendale nel distretto industriale pratese. L'avvio di una possibile esperienza di* welfare society*,* in *DLRI*, 2015, p. 133 ss.; Razzolini, *La rete Gucci ed Esaote: un'analisi di diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2016, n. 149, p. 105 ss. nell'ambito della ricerca dal titolo "Il contratto di rete nella regione Toscana. Strategie organizzative e sfide sociali nel dialogo tra diritto ed economia".

[10] Pessi, *op. cit.*; su quelle esperienze v. altresì, ma in ambito sociologico, Alacevich, *Welfare territoriale nel distretto pratese: un gioco a somma positiva?*, in *DLRI*, 2015, p. 143 ss.; Betti, *Contrattare lo sviluppo: nuove opportunità per le aree distrettuali. Il caso di Prato*, in *QRS*, 2015, p. 95 ss.

[11] Razzolini, *op. cit.*

[12] Sia consentito, sul punto, anche il rinvio a Campanella, *Multidatorialità e azione collettiva*, in Aa.Vv., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Bari, Cacucci, 2021, p. 441 ss.

[13] Razzolini, *op. cit.*, p. 121.

[14] La dottrina giuslavorista mostra, del resto, subito una certa consapevolezza di questo rischio, laddove rileva, con riferimento precipuo al caso Gucci, che "i fornitori di primo livello gestiscono con ampia autonomia i rapporti commerciali con i fornitori di secondo livello, talvolta giovandosi del superiore potere contrattuale per imporre prezzi di produzione e garantirsi un'ampia marginalità" e, ancora, che "le imprese che partecipano al contratto di rete non sono in posizione paritaria. Al contrario, la struttura organizzativa appare fortemente gerarchizzata (…)": Razzolini,

Il lavoro irregolare ha assunto, così, i caratteri del vero e proprio sfruttamento (art. 603-*bis* c.p.); ciò almeno a stare ai plurimi provvedimenti di amministrazione giudiziaria che, a partire dall'esperienza milanese della logistica e dei *riders*, hanno cercato di colpire i gangli di un "sistema della moda malato", risalendo le filiere del lusso[15] e, in minor misura, anche del pronto moda[16].

Si tratta di provvedimenti che hanno cercato di ricucire sul piano della responsabilità penale, sistemi d'impresa oggetto di progressiva frammentazione per far fronte a necessità di specializzazione produttiva, ma prim'ancora per rispondere a esigenze di riduzione dei costi che il diritto del lavoro del nuovo secolo ha inteso assecondare.

Si è assistito, in qualche modo, anche a una sorta di supplenza giudiziaria, se è vero che il compito di presidiare in modo forte gli assetti produttivi e organizzativi dell'impresa garantendone l'aderenza ai valori costituzionali (art. 41, co. 2, Cost.) dovrebbe spettare, in prima battuta, alla normativa lavoristica e alle sue tecniche di tutela – improntate, almeno per storia e tradizione, ai principi di effettività e di inderogabilità – ed entro questa cornice alle stesse relazioni industriali, non certo al diritto penale e alla sua magistratura[17].

Rispetto a ciò, è, invece, interessante notare come "il caso Prato", e più in generale il distretto toscano della moda, si muova in controtendenza rispetto a questo stato di cose. Non che sia mancato, qui, il ricorso a provvedimenti di amministrazione giudiziaria (v. *infra*, § 6), ma questi sono rimasti, in fondo, marginali rispetto ai processi di autorganizzazione dei lavoratori che sono andati via via maturando nel tempo.

Il sindacalismo di base è piombato, per la verità, all'improvviso sulla scena delle relazioni industriali locali e, ponendo al centro del sistema il conflitto collettivo, ne ha almeno in parte scardinato quell'assetto aconflittuale e concertativo, nato e fiorito sulle solide, ma ormai vetuste basi del c.d. distrettualismo[18].

---

op. cit., rispettivamente p. 105 e p. 108; sul piano del giornalismo d'inchiesta ricostruisce efficacemente, ma in chiave molto critica, le vicissitudini della filiera Gucci la seconda puntata, dal titolo *Non è tutto oro*, del podcast di Bacci, *Che Lusso!*, regia di Leonardo Patanè, RaiRadio1, 2026, 5 giugno, *https://www.raiplaysound.it/programmi/chelusso*.

[15] Si precisa che i provvedimenti di amministrazione giudiziaria hanno colpito Alviero Martini, Armani, Dior, Loro Piana, Valentino, ma non Gucci, che è stato sì inserito in un'inchiesta sul caporalato e sullo sfruttamento lavorativo nelle filiere di subappalto, ma ha ricevuto solo ordini di consegna documenti e ispezioni; sull'esperienza in parola, v. Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, Roma, Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini, 2026, n. 70, nonché, in *questo volume*, Mattei.

[16] Trib. Firenze, Ufficio misure di prevenzione, Decreto di applicazione di amministrazione giudiziaria *ex* art. 34, d.lgs. n. 159/2011, 21 gennaio 2026, in *Sistema Penale*, 7 febbraio 2026, con nota di Amarelli, *Il tribunale di Firenze adotta il primo decreto di amministrazione giudiziaria per agevolazione colposa del caporalato su proposta di una procura circondariale*.

[17] Torre, *L'obsolescenza dell'art. 603*-bis *c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *LLI*, 2020, n. 2, p. 94.

[18] Bracci, *op. cit.*; Baldanzi, *Oltre il distretto*, in *Jacobin*, 2019, 11 luglio; sui processi di trasformazione della rappresentanza del lavoro a partire dal "caso Prato", v., da ultimo, Betti,

Grazie al conflitto, si è scoperto così di esser di fronte, sul territorio, non tanto a un problema di impresa illecita e, dunque, a una semplice dimensione di concorrenza sleale dell'imprenditoria cinese rispetto a quella autoctona, quanto, invece, a un sistema produttivo capace di attentare nel profondo alla dignità del lavoro. Lo sfruttamento è parso assumere anche qui i tratti d'un fenomeno sistemico e strutturale, in linea, del resto, con le premesse più generali del progetto *EXPLOIT*, entro cui il presente studio si colloca[19].

È inevitabile, allora, che il *focus* dell'attenzione si sposti, a questo punto, dal classico armamentario della responsabilità sociale d'impresa – codici etici, certificazioni, protocolli di sostenibilità, buone prassi, modelli organizzativi e gestionali – ai ben più tradizionali arnesi della lotta sindacale e della contrattazione collettiva.

Anche le azioni del sindacato, come del resto, le iniziative di responsabilità sociale, e la stessa amministrazione giudiziaria, si muovono in un orizzonte di filiera, alla ricerca di chi nell'intricato groviglio di appalti e subappalti detiene il reale potere decisionale. Lo fanno, però, su un terreno, quello della tutela delle persone che lavorano, il quale non può che chiamare, a questo punto, direttamente in causa proprio le scienze giuridiche del lavoro e i suoi studiosi.

3. **Il modello produttivo nel distretto toscano della moda**

Le condizioni di lavoro presenti presso il distretto toscano della moda dipendono strettamente dal modello organizzativo adottato dalle imprese operanti in questo contesto territoriale.

In termini generali, l'attuale tessuto produttivo dell'industria tessile nel distretto fiorentino-pratese è caratterizzato da due modelli di produzione: la 'moda programmata' e il 'pronto moda' o *fast fashion*. Il primo modello è quello convenzionale, tradizionalmente impiegato nel settore della moda: l'attività si snoda su sei mesi, quattro di vendita a prezzo pieno e due di saldi, e riguarda prodotti realizzati su ordine dei venditori secondo campionari da collezione presentati su due stagioni, cioè autunno-inverno e primavera-estate[20]. Tale modello, che parte dall'analisi del mercato di riferimento per individuare i *trend* emergenti, mira a realizzare prodotti di qualità in grado di creare le tendenze[21] e, pertanto, diretti a soddisfare le esigenze provenienti dai segmenti più alti del mercato[22].

Meardi, Pedaci, *La rappresentanza del lavoro di fronte alla frammentazione dei sistemi di produzione locale: riflessioni a partire dal caso di Prato*, di prossima pubblicazione in *RGL*, 2026, I.

[19] V. l'*Introduzione* a *questo volume* di Borelli, Calafà, D'Onghia.

[20] Cfr. Nappi, *Uno sguardo sul settore moda: la produzione*, in *https://it.linkedin.com/pulse/il-settore-moda-la-produzione-mariaelisa-nappi*.

[21] V. *https://sostieni.vestilanatura.it/corsi/eco-design-la-progettazione-sostenibile/lezione/moda-programmata-e-fast-fashion/*.

[22] *Ibidem;* l'A., peraltro, classifica anche un modello intermedio tra programmato e pronto moda, chiamato "semi-programmato", il quale non è rivolto all'alta moda ed è caratterizzato dalla compressione a soli due mesi del periodo di tempo tra la presentazione della collezione e la sua immissione sul mercato.

Il secondo modello, che ha preso campo in Italia a partire dagli anni Ottanta, consiste invece in una sensibile riduzione dei tempi tra produzione e collocazione sul mercato dei capi, produzione che avviene durante la normale stagione di vendita: individuato il capo che sta vendendo di più al dettaglio, la produzione viene effettuata in tempi rapidissimi, pari a una o due settimane. Proprio in ragione dei tempi di produzione, si tratta di capi di qualità e prezzi bassi, realizzati in serie[23], che si collocano nella fascia più economica del mercato[24].

A partire dagli anni Novanta, i lanifici pratesi e le pelletterie fiorentine iniziano a fare i conti con l'insediamento dell'imprenditoria cinese, prima come terzista, poi anche quale committente, almeno nell'ambito del 'pronto moda', comparto destinato ben presto a primeggiare sul tessile, a propria volta investito da una forte crisi settoriale, con conseguente riconfigurazione del distretto nel segno dell'internazionalizzazione[25].

Tuttavia, più recentemente, il 'pronto moda' a Prato è entrato in una grave crisi multifattoriale, generata dalle guerre in Ucraina e in Medio Oriente, che hanno bloccato le esportazioni verso quei mercati, dall'aumento dell'inflazione e del costo delle materie prime[26], che ne rendono difficile l'approvvigionamento, dalla diminuzione delle esportazioni verso la Cina, la quale oggi soddisfa i propri consumatori per lo più tramite il proprio mercato interno, nonché dalla concorrenza del *fast fashion online*, sempre proveniente dalla Cina, di Temu e Shein[27].

Contestualmente, si è assistito all'arrivo di grandi *brand* del lusso, italiani e stranieri[28], i quali, pur essendo inquadrati tradizionalmente negli schemi della "moda programmata", seguono, diversamente dal passato, criteri di produzione non lontani da quelli del "pronto moda", che hanno consentito loro di ricavare un certo margine di profitto negli ultimi anni, seppure nell'ambito di una crescita piuttosto volatile[29] e rallentata[30].

---

[23] V. *https://sostieni.vestilanatura.it/corsi/eco-design-la-progettazione-sostenibile/lezione/moda-programmata-e-fast-fashion/*.

[24] Cfr. Nappi, *op. cit.*

[25] Cfr. Cagioni, Coccoloni, *Grave sfruttamento lavorativo e caporalato: una ricerca su Prato*, Firenze, novembre 2017, p. 22 ss.

[26] Cfr. Odierna, *Sistema tossico. Nel distretto tessile di Prato, terra di diritti calpestati e habitat naturali dilaniati*, in *https://www.linkiesta.it/2024/10/proteste-prato-distretto-tessile-diritti-lavoratori-ambiente/*, 18 ottobre 2024.

[27] V. *https://www.ilpost.it/2024/10/04/crisi-settore-tessile-prato-toscana*; *https://dressthechange.org/la-crisi-del-distretto-tessile-di-prato/*. Da notare come le aziende del distretto pratese, da un lato, stiano provando a reagire praticando anch'esse prezzi competitivi mentre, dall'altro, attirino l'interesse delle piattaforme cinesi citate, in quanto in grado di produrre capi a basso costo a marchio "*Made in Italy*": cfr. Bini, *Il fast fashion ha nuove forme. Euroingro sfida Temu e Shein. Cappotto a 6 euro al dettaglio*, in *https://www.lanazione.it/prato/cronaca/il-fast-fashion-ha-nuove-a3c82bb7*, 15 novembre 2025.

[28] V. Clean clothes campaign, *Quanto è vivibile l'abbigliamento in Italia?*, 2014, p. 13, che cita, ad esempio, Gucci, Ferragamo, Prada, Fendi, Louis Vuitton, Chanel, Dior e Céline.

[29] V. *https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2026/04/24/il-fatturato-della-moda-nel-mondo-a-541-miliardi-lvmh-prima-per_8885949e-1477-4177-b34f-e5bc25beace8.html*.

[30] V. *https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2026/06/09/confindustria-il-tessile-abbigliamento-italiano-vale-584-miliardi_e697b2a5-bed9-4e93-a27a-5af19573353c.html* e *https://it.fashion-*

Oggi, sia quando il committente pratica il *fast fashion* sia quando esso è un *brand* del lusso, la struttura produttiva finisce per convergere in un unico modello organizzativo. La produzione viene quasi completamente esternalizzata a terzisti, i quali si articolano in catene di appalti, più o meno lunghe, all'interno delle quali le responsabilità datoriali e, più in generale, legali vanno diluendosi e perdendosi.

Più nello specifico, ai gruppi societari che fanno capo ai marchi della moda partecipano soggetti che si occupano essenzialmente della commercializzazione dei prodotti e non della loro realizzazione, la quale, appunto, rimane in mano ai terzisti, ossia imprese gestite talvolta da cittadini italiani e talaltra da cittadini cinesi, anche se le imprese cinesi, spesso, operano anche come subappaltatori di quelle italiane che si trovano al primo livello della catena dell'appalto.

La forte presenza delle imprese cinesi nelle catene di appalti del distretto toscano è da ricondurre ai vantaggi competitivi che esse offrono, costituiti dalla loro elevata flessibilità, dall'ampio uso del lavoro a cottimo, del lavoro familiare e dalla riduzione dei costi di produzione che possono assicurare[31]. La vera e propria "chiave di successo", idonea a garantire queste caratteristiche ai terzisti cinesi, è da ricercare, come si dirà, in un modello organizzativo, capace di massimizzare i ritmi produttivi e di rendere l'organizzazione aziendale sufficientemente flessibile da rispondere prontamente alle esigenze produttive dei committenti[32].

Tra i fattori che hanno favorito la diffusione di questo sistema di appalti vi è la sproporzione tra la quantità di commesse richieste dai committenti agli appaltatori e i prezzi decisi per la produzione dei capi richiesti. I rapporti tra i committenti e gli appaltatori ma anche tra questi ultimi e i subappaltatori non sempre sono formalizzati mediante contratti scritti, anzi, più spesso si instaurano oralmente, per telefono, oppure con semplici e-mail, che stabiliscono il numero di capi richiesti (altamente variabile in base alle esigenze del committente), i tempi e il prezzo di produzione[33]. Lo spazio di negoziazione delle condizioni contrattuali è praticamente inesistente, in ragione della forte dipendenza economica esercitata dai *brand* sugli appaltatori, talvolta legati da rapporti di monocommittenza: in sostanza, le condizioni contrattuali e, soprattutto, i prezzi di produzione vengono definiti unilateralmente dai committenti al ribasso[34]. Dunque, il livello inadeguato dei compensi riconosciuti dai *brand* ai fornitori, unito alla loro insufficiente flessibilità organizzativa e disponibilità di manodopera rispetto agli ordini ricevuti e ai tempi loro imposti per le consegne, costringe i fornitori, che comunque intendono conservare il proprio margine di profitto nonostante siano privi di strutture produttive tali da far fronte alla produzione richiesta, a esternalizzare

---

network.com/news/Tessile-italiano-in-calo-del-3-a-6-8-miliardi-nel-2025,1850423.html.

[31] Clean clothes campaign, *op. cit.*, p. 19.

[32] Cfr. Cagioni, Coccoloni, *op. ult. cit.*, p. 24.

[33] E infatti, l'informalità delle relazioni commerciali è ampiamente diffusa in questo settore (cfr. Aa.Vv., *Pratiche d'acquisto da fast fashion nell'Unione Europea. Report sulle relazioni commerciali tra marchi di moda e fornitori*, Fair Trade Advocacy Office e Clean Clothes Campaign Europe, 2023, p. 11 ss.).

[34] *Ibidem*.

parte della stessa a terzisti, identificabili proprio in quelle aziende cinesi che hanno fatto successo in Toscana grazie al proprio modello imprenditoriale[35].

4. I lavoratori e l'organizzazione di lavoro nelle filiere toscane della moda: i cinesi di Wenzhou e il modello dello '*sleeping agreement*'

Anni addietro nessun lavoratore o quasi, impiegato nei tanti piccoli laboratori di confezioni e pelletteria della piana tra Prato e Firenze, in capannoni, garage, sottoscala e cantine, si sarebbe mai sognato di contestare il proprio regime di lavoro, benché segnato da gravi irregolarità.

A garantire la pace sociale non era tanto e solo lo stato di bisogno in cui questi lavoratori versavano, connaturato, peraltro, al loro originario *status* di migranti irregolari, quanto l'esistenza di un vero e proprio 'patto sociale' tra imprenditori e lavoratori: tutti connazionali, immigrati cinesi di prima generazione, provenienti dall'area di Wenzhou, nel sud dello Zhejiang; tutti accomunati dal medesimo sogno imprenditoriale; tutti desiderosi di emergere, a qualsiasi costo, in un territorio, la piana pratese e fiorentina, connotato da un'organizzazione sociale e produttiva non dissimile da quella dei propri distretti di origine[36].

È questo patto sociale, espressione di una visione condivisa tra datori e lavoratori, a dar ragione del particolare regime lavorativo invalso nelle fabbriche cinesi a garanzia del loro massimo vantaggio competitivo: il regime di c.d. *sleeping agreement*.

La formula, impiegata in letteratura[37], fa riferimento a quell'accordo informale, coevo all'assunzione, di regola a tempo indeterminato, in forza del quale gli operai accettano condizioni lavorative di massima flessibilità in cambio dell'impegno da parte del datore di lavoro a garantire loro vitto e alloggio nello stesso locale o in locali attigui a quello in cui si svolge l'attività lavorativa[38].

Lo *sleeping agreement* implica una riorganizzazione spazio-temporale della produzione a tutto campo, intra e inter-laboratorio[39], cui si associa, peraltro, una particolare suddivisione del lavoro[40], con caratteristiche reciprocamente vantaggiose per le parti del rapporto: da un lato, accorcia i tempi di produzione, con-

---

[35] Cfr. Monaci, Cimmarusti, *Sfruttamento* made in Italy*. Dalle passerelle ai* rider*, lo schiavismo nascosto con cui conviviamo*, Busto Arsizio, People, 2026, p. 25 ss.

[36] Marsden, *op. cit.*, p. 91.

[37] Ceccagno, *Le migrazioni dalla Cina verso l'Italia e l'Europa nell'epoca della globalizzazione*, in Ceccagno (a cura di), *Migranti cinesi a Prato. Il distretto tessile multietnico*, Milano-Roma, FrancoAngeli, 2003, p. 25 ss.

[38] *Ibidem*; Berti, *op. cit.*, p. 109; Cagione, Coccoloni, *Forme di sfruttamento lavorativo*, cit., p. 36.

[39] Ceccagno, *L'imprenditoria contestata*, in Ceccagno (a cura di), *Migranti cinesi a Prato. Roghi e successo imprenditoriale*, cit., p. 4.

[40] Il modello organizzativo del lavoro nei laboratori cinesi contempla, infatti, i seguenti specifici ruoli: imprenditore e gruppo familiare (si occupano dei vari aspetti dell'organizzazione del lavoro, ma anche di vitto, alloggio, assistenza sanitaria e amministrativa); *zagong* (operaio generico); *shougong* (operaio manuale, ad es. sarto; letteralmente operaio-'macchinario'); *chegong* (operaio specializzato): Cagioni, Coccoloni, *op. ult. cit.*, p. 38 ss.; se c'è un solo *zagong* le attività di preparazione dei pasti sono, invece, assegnate ad una donna: Berti, *op. cit.*, p. 98.

sentendo all'imprenditore di evadere gli ordini molto rapidamente, lavorando se necessario anche di notte, in laboratori-dormitorio dove momenti di vita e di lavoro si confondono[41] (riorganizzazione intra-laboratorio); dall'altro, consente ai lavoratori di godere di una serie di servizi, vitto, alloggio, assistenza sanitaria e amministrativa, capaci non solo di compensare i bassi salari, ma anche di assicurare un'estrema flessibilità occupazionale, permettendo, infatti, ai prestatori di spostarsi da un laboratorio all'altro per seguire i picchi di lavoro, secondo forme di mobilità temporanea inter-laboratorio[42] (riorganizzazione inter-laboratorio).

Laboratorio-dormitorio e mobilità temporale inter-laboratorio divengono così il pilastro di un modello, profondamente radicato nella visione collettivistica della società cinese, che combina insieme sfruttamento e autosfruttamento, e che all'interno di complesse catene del valore dagli stretti margini competitivi, come quelle della moda, trova da subito il proprio terreno elettivo.

Si deve a questo modello l'ascesa, dunque, dell'imprenditoria cinese, forte anche di reti e relazioni commerciali transnazionali[43]: prima, lo si anticipava (v. *retro*, § 3) come terzista ('faconista') nella maglieria e nelle confezioni su tessuto, nonché nella pelletteria, poi, addirittura, come committente nel 'pronto moda', con il passaggio dalla cucitura alla progettazione dei modelli e alla commercializzazione dei capi[44]. Le imprese cinesi riescono, inoltre, ad assicurarsi una presenza ampia in tutti i diversi segmenti della filiera, estremamente polverizzata, del pronto moda – stiratura, applicazione di zip e bottoni, ma anche tintura e rifinizioni, un tempo appannaggio dell'imprenditoria autoctona del tessile[45] – nonché in produzioni accessorie, come ad esempio quella delle grucce, e nella logistica dell'abbigliamento; mentre l'approvvigionamento di parte di tessuti ed accessori avviene in Cina, India e Corea del Sud[46].

Checché se ne dica, di questa ascesa ha goduto l'intero distretto toscano della moda, alle prese, peraltro, con una progressiva crisi del tessile, tamponata, appunto, solo grazie ai successi del 'pronto moda'. Da un lato, infatti, la crescita dell'imprenditoria cinese, con il suo modello etnicizzato di lavoro, ha aperto

---

[41] Ho avuto conferma di questo anche da un mio conoscente di nazionalità cinese, ora impiegato nel settore della ristorazione, ma che fino al periodo pre-Covid lavorava presso un laboratorio terzista di pelletteria nel fiorentino e, poi, nel bolognese: mi è stato raccontato che gli ordini, provenienti da un fornitore italiano, arrivavano alle cinque del pomeriggio e dovevano essere evasi la mattina dopo, sicché si doveva lavorare anche di notte e sarebbe stato oggettivamente impossibile, con quei ritmi, vivere in luogo non attiguo allo stabilimento.

[42] È frequente che i lavoratori si spostino in coppia, marito e moglie, secondo il modello *Fūqī dāng* (*fūqī* "marito e moglie", *dāng* "unità di lavoro"), seguendo le 'campagne della moda' e avvalendosi, allo scopo, delle proprie reti relazionali, i *guanxi*, cioè rapporti familiari e amicali basati su fiducia, rispetto e reciproci favori.

[43] Dei Ottati, *Distretti industriali italiani e doppia sfida cinese*, in *Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2009, 1, p. 128 ss. per il rilievo competitivo assunto da queste reti, nell'ambito di un processo di "espansione dell'economia etnica" (p. 129).

[44] Benvenuti, Rosignoli (a cura di), *Prato: il ruolo economico della comunità cinese*, Firenze, Irpet, 2013, p. 25.

[45] Bongiovanni, *op. cit.*, p. 4; Ceccagno, Salvati, *Cartolina da Prato: se l'operaio alle dipendenze del cinese è pachistano*, p. 2 ss.; Ceccagno, *op. ult. cit.*, p. 5.

[46] Becucci, *op. cit.*, p. 4.

le porte ad un fenomeno di 'delocalizzazione *in loco*'[47]. Ha cioè consentito alle piccole imprese del territorio di ottenere un abbassamento dei costi e, dunque, un vantaggio competitivo, senza spostare effettivamente le produzioni all'estero. Dall'altro, ha dato luogo ad un parallelo fenomeno di 'rilocalizzazione' da parte dei grandi marchi, che hanno riportato in patria diverse lavorazioni, così da poter godere di tutti i vantaggi connessi alla contiguità spaziale tra fasi di ideazione e di realizzazione dei prodotti[48].

5. (*Segue*) Gli altri lavoratori e la crisi del modello

Le cose sono, però, cambiate nell'ultimo decennio circa, quando alcuni concomitanti fattori hanno determinato un mutamento della composizione etnica della manodopera all'interno delle imprese cinesi, con inevitabili ripercussioni sul modello organizzativo del lavoro finora descritto.

Un primo fattore scatenante del mutamento è rinvenibile nel fenomeno di progressiva carenza di manodopera che è andato registrandosi nel tempo all'interno del distretto toscano della moda.

Vi ha concorso, intanto, il progressivo cambiamento culturale dei migranti cinesi, divenuti ormai di "seconda generazione" e, dunque, via via sempre meno attratti da un'esistenza fatta di continui sacrifici, quale quella offerta da un'occupazione nei laboratori-dormitorio del distretto. Questo cambiamento culturale ha assunto una tale rilevanza da inficiare persino il passaggio generazionale di alcune aziende cinesi, dai padri, desiderosi ormai di tornare in patria dopo una vita di duro lavoro, ai figli[49]. Le giovani generazioni hanno studiato e spesso intrapreso percorsi universitari di successo; pertanto, preferiscono diversificare i propri percorsi lavorativi, orientandosi verso settori diversi da quello manifatturiero, come, ad esempio, il terziario.

Sulla mutata composizione della forza lavoro nei laboratori ha inciso, infine, anche il fatto che la rete etnica di migrazioni, la quale ha nel tempo coordinato e garantito in modo efficiente flussi crescenti di manodopera dalla Cina verso il nostro Paese, ha perso di smalto: causa il diffondersi di livelli di benessere crescente nella società cinese, l'Italia non ha più la capacità attrattiva di un tempo nei confronti delle famiglie di Wenzhou, nel sud dello Zhejiang; men che meno ce l'ha poi il distretto toscano della moda, alle prese con una crisi economica non trascurabile (v. *retro*, § 3), con un mercato del 'pronto moda' ormai saturo ed

---

[47] Ceccagno, *Le migrazioni dalla Cina*, *cit.*

[48] Ceccagno, *L'imprenditoria contestata*, *cit.*, p. 4.

[49] La questione del passaggio generazionale è emersa come cruciale anche nel corso dell'intervista al responsabile di produzione di un'impresa di pelletteria del fiorentino, il quale ha raccontato che tra i diversi fornitori della propria azienda solo uno ha il figlio che ha voluto rimanere in laboratorio; questo fenomeno, a suo dire, creerebbe grossi problemi sul piano sia della disponibilità di manodopera, sia delle professionalità del settore, perché gli italiani non hanno ormai più la specializzazione produttiva dei cinesi, i quali sono, invece, di una velocità e di una precisione impressionanti nel lavoro.

iperconcorrenziale, con filiere estremamente asimmetriche, polverizzate e non di rado pure infiltrate dalla criminalità organizzata[50].

Veniamo allora subito al secondo fattore che ha inciso sul mutamento della composizione della forza lavoro nelle imprese toscane del tessile-abbigliamento e della pelletteria, cioè le crescenti difficoltà di mercato e i bassi margini di profitto delle produzioni legate alla moda. Alcuni studi sottolineano dinamiche di concorrenza esasperata all'interno delle imprese cinesi, dominate da una logica economica fortemente individualista, che "ha finito per sgretolare i rapporti di comunità", sicché "la frammentazione ha preso il posto della cooperazione"[51]. Altre indagini segnalano incertezze significative per il settore moda nel suo complesso: tra le tante, l'accresciuta dipendenza, in generale, da pochi e grandi marchi, che controllano i mercati e che dettano i volumi di produzione[52]; mentre, per quanto riguarda la filiera della moda regionale, si segnala il ruolo subalterno, in termini di distribuzione del valore, della parte strettamente produttiva della filiera stessa, entro cui si collocano, in particolare, proprio le imprese pratesi[53].

In un tal quadro non può destare sorpresa, allora, il fatto che le aziende cinesi abbiano cominciato, a un certo punto, a selezionare forza-lavoro all'esterno della propria comunità di origine, tra pakistani[54], afgani, bengalesi, africani provenienti da vari Paesi, migranti richiedenti protezione internazionale, cinesi dei più poveri territori della Manciuria, nel nord-est della Cina, quelli arrivati, cioè, con l'ultima ondata migratoria in sostituzione, per così dire, degli abitanti dello Zhejiang.

Va notato, però, che se, da un lato, una simile strategia ha consentito agli imprenditori di far fronte nell'immediato ai problemi di carenza di manodopera e di controllo dei costi, dall'altro, ha inevitabilmente finito per incrinare quel 'patto sociale', costruito su un *mix* di sfruttamento e di autosfruttamento, che era tipico del modello organizzativo dei laboratori cinesi.

Di fronte a una manodopera non più reclutata, come in passato, su base regionale e dialettale, è stato, in particolare, il sistema dei '*benefit*' a saltare: vitto, alloggio, assistenza sanitaria e amministrativa. Un tempo inclusi nel regime dello *sleeping agreement*, questi servizi hanno cominciato a diradarsi: esclusi del tutto per alcune categorie di lavoratori, come i richiedenti asilo, siccome già domiciliati e assistiti presso i centri d'accoglienza; riconosciuti selettivamente ad altri, ma solo dietro compenso. Con il che i rapporti di lavoro hanno finito giocoforza per

---

[50] Cfr. Lenzi, *Clima esplosivo nelle fabbriche della moda a Prato: che succede?*, in *Generazione News*, 2025, 26 ottobre, p. 5 con riferimento ai casi in cui imprenditori cinesi proprietari di aziende di abbigliamento sono costretti a comprare grucce solo da alcune imprese oppure a usare solo determinati servizi di trasporto dei vestiti; alla c.d. guerra delle grucce che ha coinvolto gruppi criminali cinesi sono stati dedicati approfondimenti nelle inchieste TV di Report e di Far West su Rai 3.

[51] Berti, *op. cit.*, p. 107.

[52] Mariani, Marinari, Patacchini, Sciclone, *La crisi del settore moda*, Firenze, Irpet, 2025, presentazione ppt.

[53] Irpet, *Il distretto Pratese: specializzazione, crisi e trasformazioni*, Audizione per la seconda Commissione Consiglio regionale della Toscana, 2026, p. 14, presentazione ppt.

[54] Monaci, Cimmarusti, *op. cit.*, p. 51 ss.; Ceccagno, Salvati, *op. cit.*

essere ricacciati entro quella dimensione di sfruttamento puro, che sull'imposizione di servizi a pagamento fonda il suo sistema di dominio.

È, allora, proprio all'interno di questo panorama che matura il conflitto sindacale più recente. Ad aprirlo sono i lavoratori pakistani, occupati in laboratori cinesi[55], ma anche presso propri connazionali[56]. Nel tempo, poi, altri lavoratori si sono uniti via via alla comunità di lotta e, da ultimo, anche dei cinesi, vittime di mancati pagamenti, in un orizzonte segnato da prospettive di ascesa economica sempre più sparute[57].

Se, dunque, gli imprenditori cinesi del distretto toscano della moda, ormai integratisi a pieno titolo nelle filiere del settore, si presentano oggi come "i primi imprenditori migranti a impiegare massicciamente manodopera non cinese"[58], i pakistani appaiono, invece, come gli ultimi arrivati, i nuovi soggetti sociali protagonisti delle battaglie per i diritti, nel tentativo di emanciparsi da quella dimensione di "integrazione subalterna" entro cui sono stati a lungo relegati[59].

Ora, è come se un piccolo granello avesse inceppato l'ingranaggio. Dovevano essere la soluzione e, al contrario, sono diventati il problema, o meglio, segnalano un problema, di un sistema forse giunto al capolinea. In ogni caso confermano l'idea secondo cui la rappresentanza riceve spesso proprio dall'esperienza dei "'senza parte', potenti propulsioni e importanti motivi di riqualificazione"[60].

6. **Le condizioni di lavoro nelle filiere toscane della moda**

Come si è visto, le imprese subappaltatrici che operano nel distretto toscano della moda basano la loro competitività sulla riduzione del costo del lavoro e la massima flessibilità temporale. Si tende a sfruttare al massimo i lavoratori, consentendo di disporre di manodopera "pronta all'uso" per soddisfare il fabbisogno dei committenti.

I lavoratori, sia quando sono occupati irregolarmente, sia quando la loro assunzione è formalizzata in qualche modalità, ad esempio, con un contratto a tempo parziale[61], osservano orari di lavoro ben superiori ai limiti di legge, lavorando spesso sette giorni su sette, fino a 14 ore al giorno, senza beneficiare di periodi di riposo[62], di ferie e di festività, e praticando regolarmente il lavoro notturno[63].

Nonostante l'orario e il ritmo di lavoro osservati, le retribuzioni corrisposte ai lavoratori che operano in questo sistema di appalti si trovano ben al di sotto dei minimi tabellari previsti dal CCNL di settore e, comunque, in contrasto con l'art.

---

55 Ceccagno, Salvati, *op. cit.*

56 *Ibidem*, p. 5.

57 Berti, *op. cit.*, p. 100.

58 Ceccagno, Salvati, *op. cit.*

59 Ravasio, *op. cit.*

60 Pandolfi, *La crisi della rappresentanza e il dispositivo di esclusione*, in *QRS*, 2014, n. 2, p. 219.

61 Cfr. Cagioni, Coccoloni, *Grave sfruttamento lavorativo*, cit., p. 42 ss.

62 *Ibidem*.

63 Cfr. Monaci, Cimmarusti, *op. cit.*, p. 41.

36, co. 1, Cost., perché pari a 2-3 euro all'ora[64] oppure, quando i lavoratori vengono retribuiti a cottimo, pari a 0,50 o 1 euro a pezzo[65]. In altre parole, il lavoro povero è largamente diffuso nella catena degli appalti su cui il distretto toscano della moda si fonda.

Gravi violazioni si registrano anche rispetto alla salute e sicurezza dei lavoratori. Oltre alla discrepanza tra il basso numero di infortuni sul lavoro denunciati e il numero di lavoratori impiegati – circostanza che fa pensare a elevati tassi di omesse denunce[66] – ricerche empiriche[67] e inchieste giornalistiche[68] hanno dimostrato come nelle imprese fornitrici del distretto toscano della moda l'utilizzo di DPI risulti scarso e comunque inadeguato[69]. Sulla sicurezza dei lavoratori influisce negativamente, poi, l'obsolescenza dei macchinari e la mancata formazione rispetto all'uso di essi. Del resto, i lunghi turni e gli elevati ritmi di lavoro incidono di per sé stessi sulla salute psico-fisica dei dipendenti. I lavoratori abitano, infatti, all'interno della fabbrica, rimanendo esposti per tutta la giornata a sostanze nocive impiegate nel processo produttivo e alle alte temperature delle lavorazioni, inasprite dall'assenza di sistemi di raffreddamento e dal riscaldamento climatico[70].

Ora, vi è da chiedersi come mai tali lavoratori accettino simili condizioni, che sembrano riportare le lancette dell'orologio del diritto del lavoro indietro nel tempo, sino agli albori della rivoluzione industriale. Le motivazioni sono da ricercare nello "stato di bisogno" dei soggetti reclutati, da intendersi, ai sensi dell'art. 603-*bis*, co. 1, n. 1, c.p., quale "situazione di grave difficoltà, anche temporanea, tale da limitare la volontà della vittima e da indurla ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose"[71]. Ciò vale, come visto, soprattutto per pakistani, afgani, bengalesi, africani richiedenti asilo, ma anche per alcuni cinesi, come testimoniato da gravi fatti di cronaca che registrano violenze a danno di prestatori del settore, responsabili solo di aver preteso dai datori il pagamento delle proprie retribuzioni[72] o di aver rivendicato i propri diritti[73].

---

[64] Cfr. Cagioni, Coccoloni, *op. ult. cit.*, p. 49.

[65] Cfr. Monaci, Cimmarusti, *op. cit.*, p. 40.

[66] Cfr. Cagioni, Coccoloni, *op. ult. cit.*, p. 50 ss.

[67] *Ibidem*, p. 52.

[68] V. in particolare il documentario dal titolo "*Inside Italy's designer bag sweatshops*", visionabile all'indirizzo *https://www.youtube.com/watch?v=owXegVj1NC4&t=49s*.

[69] Molto diffusa è la prassi, per velocizzare la produzione, della rimozione dei DPI dai macchinari (cfr. Monaci, Cimmarusti, *op. cit.*, p. 40).

[70] Cfr. Cagioni, Coccoloni, *op. ult. cit.*, p. 53.

[71] Cass. pen., Sez. IV, 3 giugno 2026, n. 20151, in *One Legale*.

[72] V. ad esempio l'episodio del dicembre 2024 relativo all'aggressione subita da un sarto cinese, X.J., ad opera del proprio datore di lavoro, titolare dell'impresa Clover Moda S.r.l., terzista di Loro Piana nel milanese (cfr. Lucchetti, Cesana, Ferlisi, *op. cit.*, p. 16 ss.; Monaci, Cimmarusti, *op. cit.*, p. 23 ss.).

[73] V. ad esempio quanto avvenuto il 16 settembre 2025 quando, in occasione dello sciopero organizzato dal sindacato Sudd Cobas davanti alla fabbrica Alba S.r.l. di Prato, i 18 scioperanti asiatici venivano aggrediti a calci e pugni dai titolari dell'impresa e da altri individui (cfr. Tundo, *Calci e pugni agli operai in sciopero fuori dalla fabbrica di moda nel Pratese: "Picchiati da più persone dell'azienda"*, in *https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/09/16/operai-picchiati-sciopero-fabbrica-moda-prato-news/8128554/*, 16 settembre 2025; Grimaldi, *A Prato moda calci e pugni. Basta promesse, serve*

In conclusione, lungo la catena degli appalti del distretto toscano della moda si registrano alti tassi di sfruttamento lavorativo[74], il quale finisce per costituire un elemento cardine del modello di *business* adottato dalle imprese del settore, al fine di mantenere elevato il margine di profitto.

7. Le strategie sindacali: tra azioni collettive, iniziative giudiziarie e tentativi di governo della filiera

Come è ampiamente noto, imputare ai committenti la responsabilità delle violazioni della normativa lavoristica che si verificano lungo la catena degli appalti è un'impresa assai ardua, in ragione della mancanza di strumenti giuridici che consentano di ricondurre in capo al committente gli obblighi del datore di lavoro, eccetto l'ipotesi di appalto non genuino[75]. Del resto, spesso i committenti affermano di ignorare che nelle proprie catene di fornitori si siano verificate simili situazioni di illegalità, facendosi scudo degli *audit* effettuati nell'ottica della sostenibilità da soggetti privati da loro incaricati, che si sostanziano esclusivamente in controlli sulla qualità dei prodotti, per dimostrare la propria estraneità rispetto a tali addebiti[76].

Ora, come già anticipato (v. *retro*, § 1), nell'area milanese il problema dello sfruttamento del lavoro nella catena degli appalti della moda è stato fronteggiato in due fondamentali modalità[77]. Da un lato, mediante l'iniziativa della Procura e del Tribunale di Milano[78], tesa a "bonificare" l'organizzazione produttiva dalle situazioni di illiceità tramite l'istituto dell'amministrazione giudiziaria[79] *ex* art.

---

una rivoluzione nella filiera, in *https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/09/17/operai-picchiati-prato-distretto-moda-notizie/8129635/*, 17 settembre 2025). Già in precedenza, si era verificato un episodio di simile gravità, in occasione dello sciopero indetto da Sudd Cobas per il 10 ottobre 2024 nei confronti della pelletteria Lin Weidong del pratese (v. *https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/10/10/seano-aggressione-con-mazze-ferrate-contro-i-lavoratori-tessili-in-sciopero-fdi-chiede-lantimafia-a-prato/7726020/*).

[74] E infatti, le condizioni di lavoro in cui versano tali soggetti integrano tutti gli indici di sfruttamento del lavoro enucleati dall'art. 603-*bis*, co. 2, c.p., ossia: "1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti". Su questi presupposti si sono basate le iniziative penali delle procure, alle quali si accennerà nel paragrafo successivo.

[75] V. art. 29, d.lgs. n. 276/2003.

[76] Cfr. Monaci, Cimmarusti, *op. cit.*, p. 43 ss.

[77] Al riguardo, si rinvia, in *questo volume*, al contributo di Mattei; v. altresì Monaci, Cimmarusti, *op. cit.*, p. 46 ss.

[78] V. per tutti Alvino, Razzolini (a cura di), *op. cit.*

[79] Si è parlato, infatti, in ambito giornalistico di "metodo Storari", dal nome del P.M. Dott. Paolo Storari che ha perfezionato tale strategia giudiziaria (cfr. Lucchetti, Cesana, Ferlisi, *op. cit.*, p. 20). Essa ha avuto avvio, a dire il vero, nei settori della logistica, con il caso Ceva Logistics Italia s.r.l. (cfr. Trib. Milano, decr. 6 maggio 2019, n. 11) e del *food delivery*, con il caso Uber

34, d.lgs. n. 159/2011[80]. Dall'altro lato, sotto il profilo collettivo, per mezzo della stipulazione del c.d. Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nelle filiere produttive della moda, sottoscritto dalle autorità pubbliche locali e dalle organizzazioni sindacali e datoriali confederali, con l'istituzione di una "piattaforma di filiera" alla quale i fornitori (ma non dei *brand*, salvo loro espressa richiesta) potrebbero aderire volontariamente per rendere consultabili ai committenti e sub-committenti i loro dati e informazioni relativi al rispetto della normativa commerciale e lavoristica, da cui deriverebbe, in ipotesi di corrispondenza tra la documentazione fornita e le norme di legge, il rilascio di un "attestato di trasparenza nel settore moda" e il conferimento di premialità incentivanti[81].

Le due direttive appena descritte, ossia, da una parte, quella relativa all'iniziativa delle Procure e dei Tribunali penali indirizzate a porre sotto amministrazione giudiziaria le imprese coinvolte nella catena degli appalti della moda, a partire dai committenti, e, dall'altra, quella consistente nel governo della filiera mediante protocolli di intesa, non sono estranee neppure al distretto toscano. Qui, infatti, l'Ufficio misure di prevenzione del Tribunale di Firenze, con decreto del 21 gennaio 2026[82], ha posto sotto amministrazione giudiziaria Piazza Italia per aver omesso di vigilare e intervenire su due imprese cinesi (peraltro, succedutesi nell'appalto fittiziamente) operanti nel distretto pratese a cui erano state appaltate alcune attività produttive e i cui titolari venivano indagati per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro *ex* art. 603-*bis* a causa delle condizioni in cui versavano i loro dipendenti, assimilabili a quelle descritte nel par. 4 della presente ricerca. Si è trattato del primo intervento giudiziario di questo tipo nel distretto toscano della moda ma anche nel *fast fashion*, atteso che iniziative simili erano state realizzate in precedenza nel distretto milanese solo nei confronti dei grandi marchi del lusso[83]. Sotto l'altro profilo, CNA Toscana Centro, CNA World China – raggruppamento di imprese cinesi in Italia, nato nel 2011 in seno alla CNA di Prato, a cui sono iscritti 250 imprenditori cinesi[84] – e i sindacati

---

Eats (Trib. Milano, decr. 28 maggio 2020, n. 9). Nel settore della moda, invece, il Trib. Milano, sezione autonoma misure di prevenzione, ha disposto l'amministrazione giudiziaria di: Alviero Martini (decr. 15 gennaio 2024); Giorgio Armani Operations s.p.a. (decr. 3 aprile 2024 n. 10); Manufactures Dior S.r.l. (decr. 6 giugno 2024 n. 12); Loro Piana (decr. 8 luglio 2025); Valentino Bags Lab S.r.l. (decr. 15 maggio 2025). In corso è anche il procedimento instaurato dalla Procura di Milano per chiedere l'amministrazione giudiziaria di Tod's (v. *https://www.ilpost.it/2025/10/11/tods-procura-milano-amministrazione-giudiziaria/*).

[80] Su tale istituto v. *amplius* Stolfa, *La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, in *DSL*, 2017, n. 1, p. 86 ss.

[81] Il protocollo è consultabile all'indirizzo: *https://prefettura.interno.gov.it/it/prefetture/milano/notizie/filiere-produttive-moda-protocollo-dintesa-legalita*.

[82] Trib. Firenze, Ufficio misure di prevenzione, Decreto di applicazione di amministrazione giudiziaria *ex* art. 34, d.lgs. n. 159/2011, 21 gennaio 2026, *cit*.

[83] Per un'ampia analisi, v. Infantino, 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*, in *DSL*, 2026, n. 1, p. 109 ss.

[84] V. *https://toscanacentro.cna.it/cna-world-china/*.

confederali, anche di categoria[85], nel maggio 2025 hanno stipulato un protocollo finalizzato a istituire un sistema di concertazione tra datori e sindacati per migliorare la competitività delle imprese (incluse quelle cinesi) del distretto toscano, valorizzando e tutelando quelle rispettose della normativa, specialmente lavoristica, e, quindi, diretto a rafforzare il rispetto dei diritti dei lavoratori e a sfavorire le aziende che praticano concorrenza sleale attraverso, tra l'altro, lo sfruttamento lavorativo[86].

Tuttavia, il problema dello sfruttamento del lavoro nel distretto toscano della moda è stato principalmente affrontato mediante strategie sindacali concretizzatesi nella sindacalizzazione dei lavoratori della filiera, in azioni collettive e in iniziative giudiziarie promosse di fronte al giudice del lavoro. Di tali strategie si sono fatti portatori, in modo strutturale, i sindacati di base, mentre i confederali, come visto, hanno percorso prevalentemente la via della concertazione, tramite le due esperienze descritte del protocollo milanese e di quello pratese e altre iniziative[87], nella direzione del governo della filiera e della prevenzione degli abusi, proponendo di promuovere la trasparenza e i controlli della filiera e di responsabilizzare i committenti anche tramite meccanismi di certificazione della catena del valore[88] e accedendo solo occasionalmente al contenzioso[89].

Nello specifico, di rilievo è, come si diceva (v. *retro*, §§ 1, 2, 3), l'esperienza del sindacalismo di base che ha iniziato ad operare a Prato dal 2018, prima sotto la sigla SiCobas e poi, dal 2024, sotto quella di Sudd Cobas (Sindacato Unione

---

[85] Più precisamente, il protocollo è stato sottoscritto da CNA Toscana Centro e CNA World China, per parte datoriale, e CGIL Prato Pistoia, CISL Firenze-Prato, UIL Toscana, Filctem CGIL Prato e Pistoia, Femca CISL Toscana e Uiltec UIL Toscana, per parte sindacale.

[86] V. *https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/prato-accordo-sindacati-imprese-cinesi-lsyw9963*; *https://cislfirenzeprato.com/notizie/notizie/accordo-innovativo-con-cna.*

[87] Vale la pena qui ricordare il progetto Soleil (Servizi di Orientamento al Lavoro ed Empowerment Interregionale Legale), a cui partecipa la CGIL con la Regione Toscana, L'Altro Diritto, Caritas, Arci, Oxfam, Anci, Arti e Smile e che ha l'obiettivo, attraverso il sostegno di fondi europei, nazionali e regionali, di promuovere l'inclusione dei migranti vittime di sfruttamento nei settori agricolo, dei servizi, nautico e della moda, e che lo stesso presidente della Regione Toscana Eugenio Giani, ha dichiarato di sostenere anche nell'ottica di una sua trasposizione in un protocollo e in una legge regionale: v. *https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/progetto-soleil-toscana-sfruttamento-mv5mfkyo*.

[88] Questa la posizione della Filctem CGIL, espressa più volte al "Tavolo Moda e Legalità", a cui siede con Femca CISL, Uiltec UIL, e a cui partecipano il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'Agenzia ICE, Confindustria Moda, Camera Nazionale della Moda Italiana, Fondazione Altagamma, CNA Federmoda, Confartigianato Moda, istituito nel 2009 presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy: cfr. Colella, *Moda e legalità: la sfida è rendere trasparente tutta la filiera*, in *https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/moda-legalita-firenze-prato-l-68msrkl?guid=nl-1784530804*, 18 luglio 2026.

[89] A quanto consta, il caso più noto in cui la CGIL ha sostenuto un'azione giudiziaria ha riguardato tre lavoratori originari del Mali e della Costa D'Avorio, dipendenti della Pelletteria Serena di Prato, la quale è stata condannata per sfruttamento del lavoro e nell'ambito del quale i lavoratori hanno ottenuto anche il pagamento delle differenze retributive e dei contributi dovuti: v. *https://www.notiziediprato.it/attualita/filctem-cgil-conclusa-la-vertenza-ex-pelletteria-serena-recuperati-stipendi-e-contributi-coinvolti-il-gruppo-richemont-florence-e-inps/*.

Democrazia Dignità) per effetto di una scissione dalla prima[90], con l'obiettivo di sindacalizzare i lavoratori stranieri dei settori della logistica, della produzione di divani e dei musei nonché, appunto, del settore tessile e della moda. Il sindacato conta, oggi, circa 1.000 iscritti, per lo più asiatici, nel settore del tessile, ma anche africani, dell'Est Europa e italiani negli altri settori, con una media di età pari a 24 anni[91].

Partendo dall'esperienza maturata in Si Cobas[92], gli scioperi e le azioni sindacali promossi da Sudd Cobas sono finalizzati a concludere con le aziende datrici di lavoro accordi "8x5", riconducendo l'orario di lavoro settimanale da 12-14 ore al giorno per 6-7 giorni (condizione, questa, spesso praticata di fatto nelle imprese del distretto toscano della moda) al limite legale e contrattuale di 8 ore giornaliere per 5 giorni settimanali, con applicazione del CCNL relativo all'attività effettivamente espletata. Tale strategia, oltre ad aver condotto a un significativo miglioramento delle condizioni di lavoro nelle imprese che sono giunte a un accordo col sindacato a seguito delle azioni collettive[93], ha contribuito notevolmente alla sindacalizzazione dei lavoratori migranti presenti nel distretto toscano,

---

[90] *https://suddcobas.it/blog/*.

[91] Cfr. Lucchetti, Cesana, Ferlisi, *op. cit.*, p. 263.

[92] E infatti, come affermato dagli stessi fondatori di Sudd Cobas (cfr. Lucchetti, Cesana, Ferlisi, *op. cit.*, p. 260 e p. 262), importanti per la loro successiva azione sono state le vertenze contro Panificio Toscano, che, iniziata nel 2019, ha portato, nel 2023, all'applicazione del CCNL panifici industriali in luogo del CCNL panifici artigianali: cfr. Nencioni, *Contratto industriale al Panificio Toscano: i lavoratori e il Si Cobas lo chiedevano da 4 anni*, in *https://www.iltirreno.it/prato/cronaca/2023/02/05/news/contratto-industriale-al-panificio-toscano-i-lavoratori-e-il-si-cobas-lo-chiedevano-da-4-anni-1.100235757*, 5 febbraio 2023, e contro Zara, nel 2018 e 2019, in ragione delle condizioni di sfruttamento degli addetti a un magazzino di Reggello, nel Fiorentino, da cui molti negozi Zara, dentro e fuori dalla Toscana, vengono riforniti (v. *https://www.firenzetoday.it/cronaca/lavoro-protesta-zara-sfruttamento.html*), e del progetto di chiusura del magazzino (v. *https://www.firenzetoday.it/cronaca/sciopero-magazzino-zara-39-lavoratori-licenziamento-reggello.html*), vertenza conclusasi con il ricollocamento dei lavoratori coinvolti (v. *https://sicobas.org/2019/10/01/zara-vi-ricordate-dei-facchini-di-reggello-la-lotta-paga/*).

[93] Ciò, ad esempio, è avvenuto nell'ambito del c.d. sciopero delle grucce, ossia di una serie di scioperi proclamati dal 2022 contro lo sfruttamento dei lavoratori del distretto pratese dipendenti di aziende produttrici di grucce per abiti. Nel giugno 2024 Sudd Cobas ha infatti raggiunto con l'impresa G Plast un accordo di regolarizzazione dei dipendenti della stessa con contratto a tempo indeterminato e pieno, secondo il modello "8x5": v. *https://suddcobas.it/blog/2024/06/20/e-di-nuovo-sciopero-delle-grucce-accordo-8x5-alla-gplast/*. Un altro caso rilevante in cui il sindacato di base ha applicato questa strategia ha riguardato alcuni lavoratori impiegati presso un'impresa di Campi Bisenzio (Z Production) incaricata della produzione di borse di lusso nella filiera Montblanc, per la committente Pelletteria Richemont. Anche in questa circostanza le iniziative collettive, effettuate nell'ambito della campagna "*shame in Italy*" contro lo sfruttamento nelle filiere della moda (v. *https://suddcobas.it/blog/2024/09/01/shame-in-italy-parte-la-campagna/*), hanno avuto successo, avendo condotto alla sottoscrizione tra sindacato e azienda, nel 2023, di un accordo con il quale è stata garantita l'applicazione della normativa lavoristica e del CCNL del settore tessile: cfr. Lucchetti, Cesana, Ferlisi, *op. cit.*, p. 23 ss. E ancora, vale la pena ricordare gli accordi "8x5" conclusi nell'ottobre 2024 da Sudd Cobas con due pelletterie cinesi di Seano, nel pratese, la Fantasy Belt e la Confezione Ling Weidong: v. *https://suddcobas.it/blog/category/moda/page/2/*. Di rilievo è stato anche l'accordo "8x5" concluso da Sudd Cobas il 21 maggio 2026, con cui il sindacato ha ottenuto altresì il ricollocamento degli operai licenziati da una stireria pratese (Stireria Mario) presso la nuova terzista della commit-

attivamente coinvolti nelle iniziative di Sudd Cobas. I *brand* e le imprese del pronto moda hanno reagito a tale strategia sindacale – per ora con scarso successo – attraverso azioni giudiziarie di urgenza finalizzate a far dichiarare l'illegittimità delle iniziative collettive, in quanto lesive della loro libertà di impresa e della loro reputazione[94], oppure a svincolare le merci delle aziende ove tali iniziative sono in corso, così da ridurre l'efficacia di queste ultime[95]. Tuttavia, simili operazioni non possono essere sottovalutate specialmente perché esse possono produrre un rilevante effetto deterrente verso le iniziative di autotutela collettiva, atteso che anche solo la semplice minaccia di azione giudiziaria, il cui esito è incerto *a fortiori* quando promossa a tutela di diritti dell'impresa di competenza del giudice civile, può scoraggiare i lavoratori dal persistere nella propria protesta.

L'attività sindacale di Sudd Cobas si è espressa anche in altre direzioni. Da un lato, il sindacato ha preso parte alla gestione della crisi di alcune aziende del distretto toscano della moda, allo scopo di scongiurare la riduzione dei posti di lavoro nelle imprese fornitrici del lusso oppure del pronto moda o la loro chiusura[96]. Dall'altro lato, Sudd Cobas ha sostenuto le azioni giudiziarie di quei lavora-

---

tente Kos Moda, alla quale è stata trasferita la commessa: v. *https://www.notiziediprato.it/economia/vertenza-kos-moda-accordo-trovato-con-i-sudd-cobas-per-ricollocare-tutti-gli-operai-sfruttati/*.

[94] Nel caso Montblanc, a fine 2025, il *brand* ha presentato al giudice del lavoro di Firenze un ricorso *ex* art. 700 c.p.c. successivamente ritirato, chiedendo che fossero inibite le manifestazioni del sindacato entro 500 metri dal negozio fiorentino del *brand* e che venisse irrogata la sanzione di 5.000,00 euro nei confronti dei sindacalisti che avevano promosso tali iniziative: cfr. Chiari, *Montblanc congela il "daspo sindacale" al Sudd Cobas*, in *https://ilmanifesto.it/montblanc-ritira-la-richiesta-di-daspo-antisindacale-al-sudd-cobas*.

[95] In particolare, nel luglio 2026, numerosi ricorsi di urgenza finalizzati a ottenere il ritiro delle merci depositate presso i magazzini della Acca S.r.l., azienda di logistica di Seano che si occupa dello stoccaggio dei capi di abbigliamento nei capannoni del pronto moda ove è in corso uno sciopero a oltranza da parte di Sudd Cobas, sono stati rigettati dai tribunali di Prato e Pisa per assenza di *fumus boni iuris* e *periculum in mora*: v. *https://www.notiziediprato.it/attualita/vertenza-acca-il-giudice-del-lavoro-da-ragione-a-sudd-cobas-che-ora-dice-debacle-per-i-pronto-moda-il-tema-sono-i-lavoratori-non-le-merci/*.

[96] Si fa ancora riferimento, per esempio, al già citato caso Montblanc nel cui ambito, a seguito della conclusione dell'accordo "8x5", il *brand* committente ha dapprima ridotto gli ordini e poi cessato le commesse, sebbene ufficialmente a causa della non conformità ai suoi *standard* da parte dell'appaltatrice. La riduzione e la cessazione delle commesse sarebbero state la causa, a parere di Sudd Cobas, della crisi aziendale che ha condotto al licenziamento dei lavoratori sindacalizzati, il cui apporto sarebbe stato ritenuto ormai troppo costoso dal *brand* (cfr. Lucchetti, Cesana, Ferlisi, *op. cit.*, p. 24). Sudd Cobas ha inoltre partecipato al tavolo di concertazione convocato dalla Provincia di Prato per dare una svolta alla crisi de L'Alba S.r.l., azienda che, a seguito della sindacalizzazione e regolarizzazione di alcuni lavoratori grazie alla firma di un accordo "8x5" con Sudd Cobas, aveva delocalizzato i reparti di confezionamento e stireria licenziando diciotto lavoratori. In tale occasione, dopo 193 giorni di presidio permanente (v. *https://www.controradio.it/podcast/vertenza-lalba-vittoria-storica-modello-replicabile/#:~:text=Le%20aziende%20committenti%20validano%20l'accordo%20sul%20futuro,risolto%20attraverso%20l'intervento%20diretto%20dei%20brand%20committenti%22*), Sudd Cobas ha sottoscritto, il 13 marzo 2026, un accordo che ha garantito l'assunzione dei licenziati da parte di un'altra società e l'impegno a mantenere il flusso di commesse ad opera dei committenti: v., in proposito, *https://www.provincia.prato.it/archivio10_notizie-e-comunicati_0_702.html* e Sudd Cobas, Vertenza L'Alba: *Abbiamo un piano.* Anzi quattro, in *https://suddcobas.it/blog/2025/10/09/vertenza-lalba-abbiamo-un-piano-anzi-quattro/*). Uno schema

tori stranieri che hanno perso la propria occupazione a causa dell'esito negativo delle predette crisi oppure in ragione della propria affiliazione sindacale[97].

8. **Conclusioni**

È stato già a suo tempo osservato come "la città di Prato" presenti "i caratteri di un 'microcosmo' sociale che condensa al proprio interno le principali dinamiche conflittuali suscitate in Italia dai processi migratori e dalla globalizzazione dei mercati"[98]. Oggi, a questa riflessione possiamo aggiungerne un'altra e cioè che, all'interno di questo 'microcosmo', l'ascesa del sindacalismo di base segnala come il sistema economico-sociale, affermatosi attorno al comparto moda lungo tutta la piana pratese e fiorentina, sia giunto "a un bivio"[99] o, comunque, ad una fase cruciale della sua evoluzione.

È significativo che un forte monito in tal senso sia venuto persino dalla Diocesi di Prato, la quale ha tenuto a precisare di non essere certo "un'agenzia sindacale, né un partito politico", ma di avere comunque a cuore la propria "missione profetica", che "la obbliga a non tacere di fronte all'ingiustizia"[100]. Al momento il risultato è stato solo quello di suscitare reazioni generiche da parte del potere locale[101].

---

simile si è riproposto a seguito della conclusione tra Sudd Cobas e Acca S.r.l. del sopra citato accordo "8x5", da cui è scaturita una crisi aziendale e la convocazione di un tavolo istituzionale presso la Provincia di Prato, al quale siede Sudd Cobas, da 57 giorni in picchetto, al fine di ricollocare i 95 lavoratori licenziati: v. *https://www.lanazione.it/prato/cronaca/acca-vertenza-in-provincia-lotta-efd9e277* e *https://www.notiziediprato.it/attualita/il-ferragosto-di-sudd-cobas-allinsegna-della-lotta-e-della-resistenza-linvito-alla-citta-venite-a-passare-qualche-ora-con-noi/*. Da segnalare come nel corso di queste ultime due vertenze gli scioperanti siano stati destinatari di aggressioni e violenze dai titolari e persone riconducibili alle aziende datrici, fatti che hanno assunto rilievo nazionale per la loro gravità: v. *https://www.editorialedomani.it/fatti/prato-operai-in-sciopero-aggrediti-a-pugni-calci-e-bastonate-da-persone-legate-allazienda-pvu2yvl3* e *https://www.ilfattoquotidiano.it/2026/07/23/sfruttamento-prato-acca-seano-lavoratori-notizie/8456711/*.

[97] Sudd Cobas ha in particolare sostenuto, nel caso Montblanc, l'azione instaurata presso il Trib. Firenze, Sez. Lavoro (ancora *sub iudice*), dei sei lavoratori licenziati dall'impresa fornitrice Z Production, finalizzata ad accertare il rapporto di subordinazione direttamente in capo alla committente, la Pelletteria Richemont, e la loro reintegrazione nella stessa: cfr. Lucchetti, Cesana, Ferlisi, *op. cit.*, p. 25. Sudd Cobas ha sostenuto anche l'azione instaurata da undici operai licenziati dalla stamperia tessile pratese Texprint per aver scioperato ostacolando i camion in entrata e in uscita dall'azienda, al fine di rivendicare migliori condizioni di lavoro e conclusasi con sentenza del 30 ottobre 2024 del Tribunale di Prato che ha disposto la reintegrazione dei lavoratori: v. *https://www.lanazione.it/prato/cronaca/il-caso-della-texprint-di-prato-operai-pestati-causa-vinta-devono-essere-reintegrati-e5961338*.

[98] Becucci, *op. cit.*, p. 2.

[99] Diocesi di Prato, *Prato: Oltre il Distretto Parallelo. Lavoro, legalità e la sfida di una nuova coscienza Civile nella città in transizione*, 2026, p. 9.

[100] *Ibidem*, p. 6.

[101] Nel corso della campagna elettorale per le elezioni amministrative pratesi, si sono mostrati critici, per la tempistica e la genericità nell'attribuzione delle responsabilità, il centro destra e la lista civica cittadina; più favorevole, invece, il centro-sinistra, poi vincitore delle elezioni amministrative, con il sindaco Matteo Biffoni, che ha espresso massimo apprezzamento per gli spunti contenuti nel documento, pur specificando che trattasi non di "un tema politico (…), ma di un tema comunitario": *Reazioni al documento "Oltre il distretto parallelo"*, TV Prato, 12 giugno 2026, https://www.youtube.com/watch?v=pZiZdZIfnmw&t=1s; *Documento diocesi su sfruttamento, Banchelli e*

Bisogna ammettere che da molti decenni ormai, l'Italia ha deciso di stare sui mercati globali attraverso una competizione fondata sul basso costo delle produzioni; e le linee di politica del diritto espresse dalla legislazione sul lavoro lo confermano ampiamente[102]. Non può destare sorpresa, allora, che più di qualcuno abbia approfittato della situazione e, forte delle sue reti etniche, commerciali e transnazionali, si sia insediato nel nostro Paese, facendo impresa *low cost*, ovvero inserendosi nelle catene della moda di lusso.

Così è stato proprio per i 'cinesi d'oltremare'[103], detti anche, con qualche diversa sfumatura, 'cinesi della diaspora'[104], perché collocatisi stabilmente al di fuori della Repubblica popolare cinese e di Taiwan, pur mantenendone le tradizioni e, dunque, conservando un'identità comune. Non v'è dubbio che questa comunità abbia fatto di Prato uno dei più rinomati poli europei del *fast fashion*[105]. Ed è altrettanto indubbio che questi migranti abbiano costruito la propria ascesa passo dopo passo, valorizzando le proprie risorse culturali, in risposta alle richieste di un mercato del *low cost*, alimentato dall'impoverimento dei ceti medi e popolari europei.

Si è osservato che il successo economico di un gruppo proveniente da un altro Paese è cosa nuova in Italia[106]. Allora può esser stato questo, oltre la progressiva "osmosi economica e finanziaria" creatasi di fatto tra autoctoni e cinesi[107], a suggerire un modello di integrazione basato sul "lasciar fare", salvo poi passare alle maniere forti per contrastare l'avanzata dell'imprenditoria migrante sul terreno dell'ordine pubblico[108].

Targetti critici: "Arriva in ritardo e non individua i veri responsabili della situazione", in *https://www.notiziediprato.it/politica/documento-diocesi-su-sfruttamento-banchelli-e-targetti-critici-arriva-in-ritardo-e-non-individua-i-veri-responsabili-della-situazione/*.

[102] Insiste su quella che potremmo definire, in qualche misura, una 'legalità che crea sfruttamento', il contributo di Borelli, in questo volume.

[103] Ma, *Analisi di Prato: i cinesi d'oltremare e l'Italia*, *https://needfile.it/blog/post/analisi-di-prato-i-cinesi-doltremare-e-litalia/*.

[104] Ceccagno, Rastrelli, *Ombre cinesi? Dinamiche migratorie della diaspora cinese in Italia*, Roma, Carocci, 2008.

[105] *https://www.cittadiprato.it/IT/Sezioni/436/DISTRETTO-TESSILE/*; Lenzi, *op. cit.*, p. 4; lo sottolinea anche la radiotelevisione svizzera che ha dedicato a Prato un apposito reportage radiofonico: Torrani, *Lo sfruttamento che va di moda*, RSI, 2025, 3 dicembre, *https://www.rsi.ch/info/mondo/Lo-sfruttamento-che-va-di-moda--3326423.html*.

[106] Ceccagno, *Distretto e migranti cinesi: nuovi approcci. Introduzione al dossier*, in Ceccagno (a cura di), *Migranti cinesi a Prato. Roghi e successo imprenditoriale*, *cit.*, p. 2.

[107] Così la Diocesi di Prato, *op. cit.*, p. 3, con un riferimento preciso alle corresponsabilità della città sul piano, ad esempio, del "mercato immobiliare" – giacché buona parte dei capannoni industriali è di proprietà italiana e affittata a caro prezzo, specie quando l'inquilino produce nell'illegalità – con una "'rendita parassitaria'" che attinge "dal lavoro schiavo", ma anche sul versante dei "servizi professionali", per il ruolo cruciale svolto nei fenomeni di sfruttamento da "'professionisti cerniera'" spesso italiani.

[108] *Ibidem*, p. 5; Marsden, *op. cit.*, p. 93, sottolineando, peraltro, gli elementi di continuità tra il modello organizzativo del lavoro storicamente invalso nel distretto pratese e quello proprio della comunità cinese, ha parlato del "costituirsi di una 'doppia morale distrettuale' per cui gli stessi fenomeni in passato coperti da apparati ideologici sul valore del lavoro e della collaborazione fa-

Orientamenti simili sono stati condivisi, in fondo, dall'intero assetto di potere locale. Al di là delle retoriche adoperate nella dialettica tra coalizioni di centro-destra e di centro-sinistra, nessuna forza politica è stata in grado di avviare una riflessione profonda sulle trasformazioni radicali del tessuto economico territoriale. Piuttosto, si è lavorato sul solito copione, ancorandosi alla vecchia "identità distrettuale", all'insegna di una concezione riformista e aconflittuale delle relazioni sociali e di un'idea di sviluppo locale fondato sul primato dell'economia nei confronti della politica[109].

Oggi le conseguenze nefaste di ciò sono sotto gli occhi di tutti, giacché è evidente che non basta più navigare a vista, semplicemente accreditandosi come area di produzione a basso costo, per poter competere in un contesto globale ove il vantaggio competitivo si gioca sempre più sulla capacità dei Paesi di guidare e innovare l'economia. Così, la crisi morde da qualche tempo anche nel distretto toscano della moda, alle prese con "ordini che rallentano, margini che si assottigliano, imprese che faticano a programmare oltre la stagione. (…) Il sistema produttivo continua a produrre (…), ma lo fa in condizioni più fragili e polarizzate rispetto al passato"[110].

Molti segnali – le difficoltà di ricambio generazionale, la perdita delle professionalità, la flessione della domanda da parte di alcuni mercati esteri, i costi energetici e finanziari, l'insostenibilità di un modello fondato sul mero sfruttamento, senza investimento sui migranti – farebbero pensare ad una crisi strutturale, più che ciclica[111], con il rischio di tramutare il distretto in una delle tante, ulteriori zone di deindustrializzazione del nostro Paese. Certamente, il discorso tocca questa volta, però, anche l'imprenditoria cinese. Rispetto ad essa, la vecchia retorica del "distretto parallelo" non regge più, come implicitamente dimostra lo stesso atteggiamento di condanna assunto dalle istituzioni cittadine nei confronti dei primi scioperi e picchetti sindacali, a difesa dell'ordine pubblico e del regolare funzionamento delle attività del distretto[112].

La verità è che, come visto, questo sistema imprenditoriale rappresenta ormai parte integrante del settore della moda toscana, in posizione addirittura di committenza per quanto riguarda il "pronto moda", e cioè, quella produzione, la quale, spostando l'accento dal prodotto intermedio, il tessuto, a quello finale, il capo d'abbigliamento, ha finito – checché se ne dica – per "cambiare faccia" al distretto produttivo pratese.

A dispetto di una sì forte integrazione sul piano economico, l'imprenditoria cinese non ha, tuttavia, trovato una sufficiente interlocuzione, né un adeguato

---

miliare" si trasformano, di fronte all'ascesa dell'imprenditoria cinese, "nel loro opposto, divenendo oggetto di critica".

[109] Bracci, *op. cit.*, p. 9.

[110] Ferraresi, Ghezzi, *Analisi del distretto pratese: specializzazione, crisi e trasformazioni*, Firenze, Irpet, 2025, p. 5.

[111] *Ibidem*.

[112] Mangiacotti, *Prato come Tavazzano: proseguono gli attacchi padronali ai picchetti dei lavoratori in sciopero*, in *Dinamo Press*, 2021, 18 giugno.

riconoscimento sul piano politico-istituzionale[113], come testimonia, del resto, il suo ancora circoscritto ruolo nell'ambito dell'associazionismo di categoria locale[114]. Sarebbe il caso, allora, di promuovere più intense forme di integrazione di un tale fondamentale attore economico a livello locale[115], recuperando semmai, per il tramite delle sue reti transnazionali, anche relazioni commerciali più intense con alcuni dei Paesi e dei mercati esteri emergenti nel settore. Occorrerebbe, poi, che a tutto ciò corrispondesse una 'riconcettualizzazione' del sistema distrettuale, a partire da una presa d'atto dei profondi mutamenti che l'hanno attraversato, nell'intreccio tra dinamiche globali e locali[116]. Il bisogno di una visione di sistema alternativa all'egemonia del modello interpretativo fondato sul distretto[117] dovrebbe naturalmente trovare radicamento in strategie industriali di sviluppo a livello nazionale, con un rovesciamento del primato finora imperante dell'economia sulla politica.

I lavoratori non hanno probabilmente bisogno di ulteriori tavoli e protocolli condivisi, bensì, da un lato, di leggi cogenti e di controlli efficienti sulle modalità di organizzazione d'impresa e del lavoro, dall'altro, di politiche pubbliche capaci di guidare il sistema economico.

Benché oggi lo stesso sindacalismo di base nel distretto toscano della moda abbia raggiunto alcuni risultati ragguardevoli e mostri progressivamente segnali di crescita anche sul piano del dialogo intersindacale[118], certamente non sarà in grado di invertire la rotta, in assenza di un investimento politico serio sul distretto[119].

La regolarizzazione dei dipendenti con applicazione di accordi collettivi contenenti migliori condizioni di lavoro nelle diverse aziende del territorio rappresenta di per sé una grande vittoria, ma se poi le aziende possono immediatamente cessare la produzione e spostarla in altro luogo, secondo il meccanismo del 'chiudi e riapri'[120], ovvero scoprono di non reggere la concorrenza se non al prezzo dello sfruttamento, come sarà possibile per il sindacato consolidare i propri successi?

Anche la forza dimostrata finora dallo strumento del conflitto collettivo nella promozione di forme di partecipazione politica dei lavoratori, oltre le secche

---

[113] Bracci, *op. cit.*, p. 8.

[114] Azzari, *op. cit.*, p. 206.

[115] Dei Ottati, *op. cit.*, p. 139.

[116] Bracci, *op. cit.*, p. 9 ss.

[117] *Ibidem*, p. 9.

[118] Betti, Meardi, Pedaci, *op. cit.*

[119] Fermo restando il prezioso contributo dell'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET), fondato, non a caso, nel lontano 1968, la Diocesi di Prato, *op. cit.*, p. 6, denuncia, ad esempio, un forte *deficit* di "conoscenza aggiornata e scientifica del distretto cinese. L'ultima stima seria del PIL prodotto risale alla giunta provinciale Gestri, oltre dieci anni fa. Navighiamo a vista. Ci si basa su percezioni, sui fatti di cronaca, su pregiudizi. Manca un osservatorio permanente che fornisca dati reali su quante imprese nascono e muoiono, sui flussi finanziari, sulle condizioni abitative. La Chiesa (…) invita le istituzioni locali, le parti sociali, l'associazionismo, i centri di ricerca, le scuole a farsi promotrici di una nuova stagione di studi e analisi (…)".

[120] Lenzi, *op. cit.*, p. 5.

dell'integrazione subalterna[121], rischia di scemare di fronte al rischio di denunce penali plurime che l'adesione alle lotte sindacali porta oggi con sé dopo la stretta autoritaria dei c.d. decreti sicurezza; il che è tanto più vero ove i lavoratori siano stranieri, come nel caso del distretto della moda, e ambiscano ad ottenere la concessione del permesso di soggiorno ovvero della cittadinanza italiana.

I lavoratori e i loro sindacati hanno, dunque, bisogno di incontrare la politica. Il distretto toscano della moda nel suo complesso interroga oggi la politica, se ancora in Occidente questa parola conserva un qualche senso.

[121] Ravasio, *op. cit.*; Mattei, *Da subalterni a protagonisti della vita politica cittadina: la lotta dei lavoratori migranti a Prato. Note a margine del testo di Marco Ravasio*, in *Il lavoro delle persone immigrate in Italia. Oltre l'integrazione subalterna?*, Urbino, Università di Urbino Carlo Bo, Cirta Seminars 2026, 23 aprile 2026, dattiloscritto, p. 4.

Il volontariato organizzato nei servizi di emergenza-urgenza della provincia di Foggia. Per denaro o per solidarietà?[*]

Marco Casiello, Giovanni Soccio

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le coordinate del volontariato genuino. – 3. Le risultanze dell'analisi casistica. – 4. La lettura del fenomeno da parte della giurisprudenza locale. – 4.1. Il fenomeno nella giurisprudenza nazionale. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Le storie dei lavoratori e i loro volti raccontano lo sfruttamento lavorativo più di mille parole: fenomeno senza regole[1], concettualizzato giuridicamente unicamente sul versante securitario e tassativo penalistico.

La realtà, dunque, restituisce un'immagine proteiforme dello sfruttamento non riducibile alla sola fattispecie penale dell'art. 603-*bis* c.p.

Il lavoro è sfruttato quando da porta di accesso al consorzio sociale diviene strumento di degradazione della persona, gabbia del bisogno per chi non ha alternative e, pur di sopravvivere, è costretto a lavorare in condizioni indegne e a vedere violati sistematicamente i propri diritti sul posto di lavoro. Lavorare in nero, percepire risibili retribuzioni sproporzionate e insufficienti, svolgere l'attività lavorativa in condizioni insicure, mettendo a rischio la propria incolumità psicofisica, ed essere costretti a rinunciare alle ferie e ai riposi, sono alcune delle manifestazioni di quel lavoro che dallo sfruttamento prende il nome; pervasive quanto sedimentate, persino in contesti che dovrebbero rifuggire da logiche massimizzanti del profitto a ogni costo, anche sociale.

Tra le forme meno esplorate di sfruttamento lavorativo rientrano quelle che si sviluppano nei contesti della solidarietà organizzata, dove la finalità altruistica può essere strumentalmente utilizzata per occultare rapporti di lavoro onerosi e comprimere le tutele riconosciute ai lavoratori. Una particolare declinazione di tale fenomeno è emersa a margine dell'analisi condotta dall'unità foggiana del PRIN *EXPLOIT*, che ha fatto luce sull'impiego di falsi volontari nell'ambito del locale servizio di emergenza-urgenza sanitaria nella fase pre-internalizzazione del servizio stesso (c.d. servizio 118).

Nello specifico, come si vedrà, per quasi 20 anni e sino al 2021 gran parte delle postazioni 118 della provincia di Foggia erano affidate dalla Azienda sanita-

---

[*] Il presente contributo è frutto della comune riflessione degli autori; tuttavia, ai soli fini della formale attribuzione della responsabilità delle singole parti, occorre precisare che a Giovanni Soccio si deve la redazione dei §§ 3, 4; a Marco Casiello dei §§ 1, 2, 4.1; il § 5 è stato condiviso.

[1] Sul punto cfr. Laforgia, in *questo volume*; D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 55 ss.; Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 213 ss. Si veda anche, in *questo volume*, il contributo di D'Onghia.

ria locale in regime di convenzione a organizzazioni del terzo settore, chiamate a coprire il servizio 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 anche mediante il ricorso a volontari, i quali in diversi casi prestavano la loro attività su turni, molto spesso da 12 ore, nell'ambito di una rigida organizzazione del lavoro e a fronte di bassissime controprestazioni retributive.

Tali evidenze, delle quali ci si occuperà *infra*, sono emerse non solamente dalle risultanze degli accessi dell'Ispettorato del lavoro e dalla giurisprudenza, occasionata dalle sanzioni amministrative conseguenti alla riqualificazione ispettiva delle relazioni di lavoro dei volontari, ma anche da una indagine sul campo.

L'analisi svolta dall'unità foggiana ha cercato di raffrontare le effettive dinamiche del lavoro in quel settore, emergenti dall'osservazione empirica, con le letture amministrative e giurisprudenziali del fenomeno.

Il risultato di tale raffronto ha restituito un ritratto non sempre rispondente alla quotidianità dei soggetti chiamati a prestare l'attività lavorativa per la seguente ragione. In alcuni casi la locale giurisprudenza di merito è giunta a considerare che il lavorare su turni nell'ambito di una organizzazione eterodeterminata per (poco) denaro non fosse un elemento dirimente ai fini qualificatori delle relazioni esaminate.

È bene sin da ora evidenziare come la negata riqualificazione delle stesse abbia limitato notevolmente la tangibilità giurisprudenziale del fenomeno patologico, stigmatizzato da anni a livello sindacale e politico.

Prima di guardare approfonditamente alla menzionata patologia, è necessario comprendere a quali condizioni il volontariato possa considerarsi una genuina relazione di lavoro nell'ambito della fisiologia dei rapporti tra pubblica amministrazione e terzo settore.

A tal fine, va ripercorsa brevemente l'evoluzione del *corpus* normativo di riferimento.

2. **Le coordinate del volontariato genuino**

Il concorso delle formazioni sociali espressione della solidarietà organizzata nell'erogazione di servizi pubblici sanitari non è affatto una dinamica risalente agli ultimi 20 anni[2].

Già la l. 23 dicembre 1978, n. 833 riconosceva la dialettica tra pubblica amministrazione sanitaria e organizzazioni del terzo settore. L'art. 1, co. 5, prevedeva e ancora oggi prevede che "le associazioni di volontariato possono concorrere ai fini istituzionali del servizio sanitario nazionale". La menzionata legge individua, inoltre, la convenzione quale strumento per regolare i rapporti tra pubblica amministrazione e associazioni[3].

All'epoca, però, l'approccio promozionale della socialità solidale ha prevalso su quello antielusivo e, pertanto, la disciplina non si è premurata di assicurare l'effettiva gratuità del volontariato oggetto delle convenzioni.

---

[2] V. Tavazza (a cura di), *Verso uno statuto del volontariato. I problemi*, Bologna, EDB, 1982; Verbari, *Volontariato sanitario*, in *NDI*, App., VII, 1987, p. 1165 ss.

[3] Art. 45, l. n. 833/1978.

Si è dovuto attendere il 1991, anno di emanazione della legge quadro sul volontariato[4], per una regolamentazione più puntuale.

Nello specifico, l'art. 2 ha definito chiaramente l'attività di volontariato come "quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà"; al tempo stesso, ha previsto che "al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata".

L'obiettivo della disposizione era quello di favorire una particolare espressione del volontariato, quello svolto per il tramite di un'organizzazione strutturata, distinguendola in maniera netta dalla fattispecie del lavoro subordinato.

Infatti, la stessa norma era funzionale a estendere a tali relazioni di volontariato la presunzione *iuris tantum* di gratuità della prestazione[5], consacrata da una costante giurisprudenza relativa al lavoro espletato nell'ambito della comunità religiosa[6] o di quella familiare[7].

In assenza di tale presunzione le attività di volontariato a beneficio di una organizzazione avrebbero rischiato di essere ricondotte, fino a prova contraria, nell'alveo del lavoro oneroso, proprio in virtù di un consolidato orientamento giurisprudenziale teso a presumere l'onerosità del lavoro svolto al di fuori del contesto familiare e religioso[8].

Va precisato, inoltre, che la presunzione di gratuità introdotta dalla legge quadro sul volontariato non trovava applicazione a quelle fattispecie in cui fosse accertata l'erogazione di rimborsi spese forfetari proprio perché la legge medesima ammetteva esclusivamente il rimborso di quelle effettivamente sostenute.

Tale impostazione è stata confermata e rinvigorita dal Codice del terzo settore[9] (o anche Cts), che dal 2017 regola la materia in luogo dell'abrogata legge quadro. La nuova disciplina ha, infatti, specificato gli elementi essenziali della disposizione previgente rafforzando la presunzione di gratuità esaminata.

---

[4] L. 11 agosto 1991, n. 266.

[5] A riguardo v. Riccobono, *Diritto del lavoro e Terzo settore. Occupazione e* welfare *partenariale dopo il d.lgs. n. 117/2017*, Napoli, ESI, 2020, p. 167 ss.

[6] Cfr., ad esempio, Cass., sez. lav., 20 febbraio 2006, n. 3602; Cass., sez. lav., 2 dicembre 2002, n. 17096; Cass., sez. lav., 22 febbraio 1992, n. 2195, tutte in *Dejure*.

[7] *Ex multis* Cass., sez. lav., 29 novembre 2018, n. 30899; Cass., sez. lav.,16 giugno 2015, n. 12433; Cass., sez. lav., 17 agosto 2000, n. 10923, tutte in *Dejure*.

[8] *Ex plurimis* Cass., sez. lav., 28 marzo 2017, n. 7925; Cass., sez. lav., 2 agosto 2010, n. 17992; Cass., sez. lav., 28 marzo 1998, n. 3290, tutte in *One Legale*. Relativamente alla presunzione di onerosità v. Passalacqua, *Il lavoro nel Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017)*, in *Democrazia e Diritti Sociali*, 2019, n. 2, p. 68 ss. e Pilati, *Presunzione di onerosità della prestazione di lavoro subordinato e rigorosità della prova contraria*, in *RIDL*, 1999, n. 1, II, p. 27 ss. Per osservazioni critiche v. Grandi, *Osservazioni critiche sulla prestazione gratuita di lavoro subordinato*, in *ADL,* 2000, n. 3, p. 442, il quale evidenzia che "la presunzione di onerosità si risolve, (…), nell'esclusione della prova contraria, ma non perché l'onerosità stessa debba essere riguardata alla stregua di un fatto rilevante sul piano probatorio, bensì a ragione della sua rilevanza come effetto categoricamente disposto da una disciplina imperativa".

[9] D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

L'art. 17, co. 2 del Codice definisce il volontario come la "persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà".

Proseguendo la lettura della norma, al successivo co. 3, ci si imbatte in un profilo di maggior rigorosità rispetto alla disciplina del 1991. Difatti, la disposizione, non limitandosi ad ammettere unicamente la possibilità di rimborsare ai volontari le spese da essi effettivamente sostenute e previamente stabilite dall'ente di appartenenza, prevede che le stesse debbano essere necessariamente documentate e, al contempo, vieta espressamente la corresponsione di rimborsi spese forfetari.

Tale profilo di maggiore rigorosità non è messo in discussione dalla possibilità, regolata dal co. 4, di rimborsare le spese sostenute a fronte di autocertificazione delle stesse entro il limite di 10 euro giornalieri e 150 mensili per le sole spese ritenute rimborsabili con apposita delibera dell'ente. Infatti, l'autocertificazione presuppone che le stesse debbano essere in ogni modo effettive e documentabili.

Ebbene, la gratuità, la spontaneità e il perseguimento di finalità solidaristiche sono gli elementi chiave per discernere il volontariato genuino dal lavoro oneroso.

Alla luce di quanto esposto è di palmare evidenza come lo svolgere una attività lavorativa eterodiretta per superare una personale situazione di bisogno economico, quindi con scopo di lucro, e a fronte di rimborsi forfetari integri un rapporto di lavoro subordinato.

Va osservato che la genuinità del volontariato inserito in un contesto organizzativo teso all'erogazione di servizi pubblici, come quello dei trasporti sanitari di emergenza-urgenza, è strettamente influenzata dalla reale essenza (lucrativa o non lucrativa) del rapporto tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore chiamati ad assicurare detti servizi.

Ci si riferisce, in particolare, al nodo dell'effettiva assenza dello scopo di lucro nei rapporti convenzionali tra organizzazioni di volontariato e pubblica amministrazione.

Seppur non sia questa la sede per ripercorrere il travagliato dibattito giurisprudenziale e dottrinale circa l'assoggettabilità delle convenzioni al regime degli appalti pubblici[10], è di chiara evidenza come la corresponsione di rimborsi spese forfetari per i servizi oggetto di convenzione possa celare un vero e proprio corrispettivo, traghettando *de facto* il rapporto dall'area della gratuità solidaristica a quella mercantilistica, e, conseguentemente, agevolando il lavoro subordinato precario, malpagato e non dichiarato sotto la mentita veste del volontariato.

La previgente legge quadro sul volontariato nel regolare i rapporti convenzionali non si premurava di vietare la corresponsione di rimborsi spese forfetari alle organizzazioni. Difatti, l'assenza dello scopo di lucro nella legge quadro era inferibile dalle pieghe della disciplina e, in particolare, dall'art. 3 il quale disponeva

---

[10] Sul punto si rinvia a Giglioni, *Principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale*, in Clarich (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 199 ss.

che le organizzazioni di volontariato non potessero perseguire finalità di lucro e che si dovessero avvalere "in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti". Nulla veniva previsto per prevenire dinamiche elusive scaturenti proprio dall'attribuzione di rimborsi fissi.

Nella vigenza della predetta disciplina, dunque, alcune convenzioni contemplavano legittimamente la corresponsione di rimborsi spese forfetari.

Un esempio si rinviene nei bandi della Azienda sanitaria locale di Foggia (da ora Asl Fg) riservati alle organizzazioni di volontariato per l'affidamento in convenzione delle postazioni 118 della provincia di Foggia ove veniva previsto un rimborso fisso mensile sulla base dei costi stimati dalle delibere regionali[11].

Proprio al fine di scongiurare che il meccanismo dei rimborsi spese forfetari agevolasse prassi elusive, la nuova disciplina, dettata dall'art. 56, co. 2 Cts, ha previsto che le convenzioni "possano esclusivamente prevedere il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate". Disposizione che ha finito per trovare applicazione anche alle convenzioni concernenti il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, destinatarie di una disciplina più snella e di maggior favore nei confronti delle organizzazioni di volontariato aderenti a reti associative[12].

Pertanto, l'entrata in vigore del Codice del terzo settore ha precluso tassativamente la previsione di convenzioni implicanti rimborsi fissi. Prova ne è che la giurisprudenza amministrativa è giunta ad annullare un bando della Asl Fg per l'affidamento in regime di convenzione delle postazioni del servizio di emergenza territoriale 118, emanato nel periodo di vigenza del Codice del terzo settore[13], nella parte in cui riconosceva alle organizzazioni di volontariato rimborsi spese forfetari mensili per il servizio prestato[14].

Il divieto di rimborsi fissi da parte dell'ente pubblico convenzionato rende più difficile la proliferazione di dinamiche massimizzanti tese a trarre profitto dalla somma corrisposta e a trasformare la gratuità in guadagno e il corale concorso dei volontari nel perseguimento di finalità altruistiche in una rigida organizzazione di risorse umane precarie e sottopagate.

Dal 2017 l'organizzazione di volontariato, percependo unicamente le risorse corrispondenti all'esatto importo delle effettive e documentate spese sostenute, non dovrebbe avere la disponibilità economica per trarre profitto dall'attività svolta e avvalersi di falsi volontari mediante la corresponsione di rimborsi fissi dissimulanti basse retribuzioni. Il condizionale è d'obbligo nella misura in cui l'organizzazione potrebbe ottenere risorse aggiuntive dichiarando e documentando la ricorrenza di spese inesistenti.

---

[11] Cfr. ad esempio la deliberazione Asl Fg n. 1136 del 16 luglio 2013 che si rifaceva ai costi fissi individuati dalle delibere di giunta regionale n. 1479 del 28 giugno 2011 e n. 1788 del 2 agosto 2011 concernenti il nuovo assetto del servizio emergenza-urgenza 118.

[12] Art. 57 Cts. Sul tema v. Sanchini, *Terzo Settore, Costituzione e rapporti con i pubblici poteri*, in Alpa, Florio (a cura di), *Codice del terzo settore. Commentario per articoli*, Pisa, Pacini giuridica, 2025, p. 504 ss.

[13] Deliberazione Asl Fg n. 1555 del 26 ottobre 2018.

[14] Tar Bari, 11 gennaio 2019, n. 48.

Si può affermare, dunque, che la novella introdotta dal Codice cerca di impedire il travestimento solidaristico dell'egoismo più spinto.

Quest'ultimo si è manifestato nella vicenda esaminata dal Prin ed è stato agevolato dalla circostanza, poc'anzi accennata, che sino al 2018 le convenzioni per il servizio 118 foggiano contemplavano candidamente la corresponsione di rimborsi forfetari.

3. **Le risultanze dell'analisi casistica**

Nel nostro ordinamento, per quanto il diritto del lavoro abbia tentato di circoscrivere ed arginare il fenomeno relativo allo sfruttamento lavorativo mediante la previsione di tutele imprescindibili e fondamentali (lo svolgimento del lavoro in condizioni di sicurezza, la limitazione del tempo della prestazione, la corresponsione di una giusta retribuzione)[15], come rilevato, è stato il diritto penale ad introdurre una giuridificazione del fenomeno, mediante la previsione normativa di cui all'art. 603-*bis* c.p.

Per quanto l'approccio penalistico-repressivo tenti di contrastarlo, però, è la stessa ampiezza e multiformità del fenomeno ad impedire al nostro ordinamento – tanto sul versante penalistico, quanto e soprattutto su quello giuslavoristico[16] – di raggiungere in modo efficace ogni ambito in cui lo stesso si rivela, anche quelli in cui pur non manifestandosi condizioni di estrema vulnerabilità, sarebbe comunque necessario approntare rimedi e tutele più adeguate.

Le considerazioni poc'anzi esposte possono emblematicamente associarsi al caso qui indagato (relativo all'impiego di cosiddetti 'falsi volontari' nel servizio di emergenza-urgenza/118, reso nell'ambito della provincia di Foggia nella fase pre-internalizzazione dello stesso) nel quale pur essendo emersi una serie di episodi rivelatori del fenomeno qui analizzato, né si è attivato alcun rimedio di tipo penalistico, né tantomeno è giunta una adeguata risposta in ambito giuslavoristico.

Il servizio di emergenza-urgenza, più noto come '118', nasce in Italia con il d.p.r. 27 marzo 1992, al fine di assicurare risposte omogenee all'emergenza extraospedaliera su tutto il territorio nazionale, causata da situazioni gravi e acute che richiedono un intervento qualificato, non differibile e direttamente sul luogo dell'evento.

---

[15] Sul punto D'Onghia, *Spunti di riflessione sulle "moderne" forme di sfruttamento lavorativo*, in Pasquarella, D'Onghia (a cura di), *Didattica,* law clinic*, giustizia sociale e territorio*, Bari, Cacucci, 2022, p. 3 ss., rileva come vi sia una parcellizzazione delle tutele, evidenziando come a livello lavoristico il contrasto al fenomeno venga demandato all'attivazione dei singoli istituti (qualificazione giuridica del rapporto di lavoro, differenze retributive, riconoscimento limiti orari, ecc.) e all'instaurazione di controversie giudiziarie per lo più individuali; in senso conforme Donini, *Riflessioni giuslavoristiche sul reato di sfruttamento del lavoro nel diritto vivente*, in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 79 ss.

[16] Sull'insufficienza del ricorso all'azione penale e sulla necessità di un approccio multilivello per contrastare il fenomeno v., tra gli altri D'Onghia, *Spunti di riflessione sulle "moderne" forme di sfruttamento lavorativo*, *cit.*, p. 15 ss.; Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato, Una* road map *per la prevenzione*, Bologna, il Mulino, 2023.

Sino ad allora, il settore dell'emergenza sanitaria non era dotato di un sistema organizzato omogeneo a livello nazionale né tantomeno era previsto un numero telefonico unico per tutto il territorio italiano volto alla gestione del sistema di allarme sanitario.

La normativa prevede che il soccorso sanitario primario giunga sul luogo di un evento in un tempo non superiore agli 8 minuti, in caso di intervento in un'area urbana e non superiore ai 20 minuti per interventi in area extraurbana[17]: interventi tempestivi e qualificati possono, quindi, scongiurare eventi mortali o evitare esiti invalidanti gravi.

Come intuibile da questa breve premessa, si tratta di un servizio estremamente delicato e di fondamentale importanza, il cui assolvimento richiede l'impiego di adeguate risorse umane e professionali.

Nella provincia di Foggia (territorio tra i più complessi e vari della Regione Puglia, soprattutto in ragione delle sue caratteristiche orografiche), l'espletamento del servizio di emergenza-urgenza, come già rilevato, è stato affidato, in regime di convenzione, ad organizzazioni di volontariato che, con l'impiego di lavoratori dipendenti (nei limiti stabiliti dalla normativa) e l'opera prestata da volontari, hanno garantito il funzionamento sul territorio del servizio, in via esclusiva, sino al 2008.

A partire da tale data, la Asl territoriale, ritenendo "obiettivo strategico della Asl Fg organizzare il servizio in questione secondo canoni di elevata efficienza produttiva e di massima efficacia a beneficio delle persone assistite e che per il perseguimento di tali finalità è essenziale che tali prestazioni non siano frammentate, ad appannaggio di diversi enti, ma facciano invece capo ad un unico organismo"[18], ha iniziato un graduale processo di internalizzazione, mediante l'istituzione e il progressivo affidamento del servizio ad una società *in house* denominata Sanitaservice Asl Fg srl.

A palesarsi, contestualmente alle manifestate esigenze di internalizzazione del servizio da parte della locale Asl, vi furono, però, problematiche connesse proprio alla natura dei rapporti intercorrenti tra le organizzazioni di volontariato, cui era affidato l'espletamento del servizio di emergenza-urgenza, e i soggetti che in forma volontaria assicuravano l'espletamento del servizio stesso.

La vicenda in analisi prende le mosse dalle prime proteste dei soggetti impiegati in qualità di volontari all'interno di tali organizzazioni e dalle conseguenti reazioni sindacali, in più occasioni riprese dalla stampa locale, volte a far emergere le contraddizioni del sistema sino ad allora esistente[19].

---

[17] Documento sul Sistema delle emergenze sanitarie approvato dal Gruppo di lavoro Stato-Regioni il 2 dicembre 1991.

[18] Servizio di Trasporto delle persone malate e/o ferite soccorse nell'ambito del Servizio 118 – rete emergenza/urgenza e prestazioni di trasferimento e trasporto secondario. Disciplinare di servizio Asl Fg; Deliberazione Commissario Straordinario Asl Fg n. 1073 del 14 aprile 2008.

[19] Le notizie sono reperibili ai *link*: *https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/foggia/1058751/i-lavoratori-del-118-in-trappola.html*; *https://www.statoquotidiano.it/27/02/2019/internalizzare-118-attesa-areu/660649/*; *https://www.immediato.net/2019/09/15/118-alle-sanitaservice-e-polemica-ispettorato-a-foggia-sta-smascherando-finti-volontari/*; *https://www.foggiare-*

In vario modo, infatti, iniziarono ad emergere rimostranze da parte delle organizzazioni sindacali, generate dalle sollecitazioni e dalle denunce provenienti dai volontari impiegati dagli enti del terzo settore, alcuni dei quali denunciavano, oltre alla effettiva natura lavorativa dei rapporti intercorrenti con gli enti stessi, anche varie forme di sfruttamento lavorativo.

Del resto, nonostante gli stessi, in linea generale, non versassero in uno stato di particolare vulnerabilità (come sovente accade in settori quali, ad esempio, l'agricoltura, dove la presenza di manodopera immigrata acuisce determinate problematiche), emergeva come l'attività dagli stessi prestata, oltre a non essere resa in modo spontaneo, gratuito ed esclusivamente per fini di solidarietà, fosse caratterizzata da particolari modalità sintomatiche dello sfruttamento lavorativo, quali la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale e alle ferie, la corresponsione di una retribuzione, celata sotto forma di rimborsi spese, palesemente difforme da quella prevista dai contratti collettivi o comunque sproporzionata rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; la violazione delle norme in materia di sicurezza sul lavoro.

Mediante il confronto diretto con i soggetti coinvolti (quali rappresentanti sindacali, soggetti direttamente impiegati nelle organizzazioni di volontariato, nonché rappresentanti delle stesse), si è pertanto tentato di comprendere le problematiche che per un considerevole lasso di tempo hanno caratterizzato il settore, al di là dei procedimenti giudiziari che, con esiti alterni, hanno successivamente tentato di risolvere le controversie a tal proposito insorte[20].

La ricerca empirica ha, quindi, evidenziato come il sistema si sia avvalso in molti casi di forme abusive di volontariato, contraddistinte dall'inserimento del soccorritore volontario all'interno dell'organizzazione del lavoro stabilita dall'ente stesso, nonché dall'erogazione di rimborsi spese fissi volti a celare irrisorie retri-

---

porter.it/foggia-volontari-118-turni-ridotti-dopo-azione-legale.html. Tali problematiche, in realtà, hanno caratterizzato non solo la provincia di Foggia, essendo emerse anche nella gestione del servizio di emergenza-urgenza delle altre province pugliesi, le cui aziende sanitarie hanno progressivamente internalizzato il servizio 118 in società *in house*: *https://quotidianodibari.it/falsi-volontari-e-false-onlus-nel-118-riformiamo-la-rete/*; *https://www.quotidianodipuglia.it/brindisi/i_volontari_del_118_lavoratori_in_nero-1719635.html; https://www.tarantinitime.it/2018/06/22/il-lato-oscuro-del-servizio-di-emergenza-118-la-cisl-denuncia-finto-volontariato-lavoratori-intimiditi-e-irregolarita-diffuse/?noamp=mobile&amp*; *https://www.lecceprima.it/salute/ingiustizie-e-disparita-nel-servizio-118-cgil-reclama-l-internalizzazione.html*. Sulle medesime criticità emerse in altre regioni italiane, a titolo esemplificativo il caso della Misericordia di Caivano, cui era affidata la gestione del servizio per le Asl di Caserta e Napoli, che si avvaleva di 'falsi volontari' cui venivano corrisposti fittizi rimborsi spesa a fronte di turni di effettivo lavoro di 12-24 ore, espulsa dalla Confederazione nazionale delle Misericordie a seguito delle inchieste giudiziarie avviate sul caso: *https://www.fanpage.it/napoli/finti-volontari-su-ambulanze-del-118-se-la-regione-non-fa-cio-che-diciamo-blocchiamo-il-servizio/; medesimo sistema denunciato anche nel servizio televisivo https://www.iene.mediaset.it/video/finti-volontari-al-118-tutto-in-regola_1190171.shtml*.

[20] Sono state effettuate interviste mediante la somministrazione di questionari a mezzo dei quali si è tentato di ricostruire, in generale, l'entità del fenomeno, oltre alle condizioni generali dell'attività prestata, l'ammontare delle retribuzioni, la durata della prestazione e il rispetto della normativa relativa ai periodi di riposo, ferie, condizioni di sicurezza e di igiene dei luoghi di lavoro, il numero dei soggetti coinvolti.

buzioni a fronte di prolungati turni di lavoro. L'utilizzo sistematico della figura del volontario consentiva, così, di comprimere il costo del lavoro, eludere la disciplina lavoristica e trasferire sui lavoratori il rischio economico dell'organizzazione del servizio, trasformando uno strumento nato per valorizzare la solidarietà in un meccanismo di riduzione delle tutele.

Dal confronto con i volontari, infatti, oltre ad emergere la dissimulazione di relazioni di volontariato, concretizzatesi in rapporti di lavoro subordinato (a titolo esemplificativo, i volontari non avevano libera gestione dei turni, erano tenuti a giustificare le assenze e si attenevano alle direttive impartite dalle associazioni), emergeva come agli stessi venissero corrisposti rimborsi spese forfetizzati (35 euro) per ogni turno ricoperto, della durata anche di 12 ore, potendo essere impiegati anche per più turni consecutivi (in palese violazione, quindi, della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale), nonché come alcun dispositivo di protezione individuale fosse utilizzato né alcuna informazione sui rischi specifici e sulle misure di prevenzione fosse impartita agli stessi (e ciò in violazione di quanto previsto dall'art. 3, co. 12-*bis*, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81).

A ciò si aggiunga che in caso di mancata accettazione dei turni e degli orari di lavoro, nonché in caso di qualsivoglia recriminazione, vi era il rischio di essere definitivamente estromessi dalla organizzazione per cui prestavano la propria attività.

A tal riguardo, tra i dati emersi dalla ricerca, indicativo pare essere quello secondo cui una parte significativa dei soggetti che prestavano la propria attività in qualità di volontario era in realtà indotta nel prestare la propria opera dalla necessità di superare un personale stato di bisogno, derivante o dalla propria condizione di disoccupato (prestando, appunto, la propria attività di 'volontario' con l'aspettativa che ciò potesse condurre ad un futuro impiego nel settore stesso) o dalla necessità di integrare redditi altrimenti percepiti, non sufficienti a condurre una vita "libera e dignitosa".

I rappresentanti delle organizzazioni sindacali (sia quelli facenti riferimento alle maggiori organizzazioni che quelli operanti nell'ambito dei cosiddetti sindacati autonomi e di base), nel confermare quanto denunciato dai volontari ascoltati, hanno tutti rappresentato una situazione di diffuso sfruttamento lavorativo, lamentando come il settore per lungo tempo si sia fondato sull'impiego di falsi volontari che, a fronte di rimborsi spese fissi dissimulanti basse retribuzioni e lo svolgimento di turni prolungati, hanno garantito l'espletamento dei servizi di trasporto sanitario di emergenza-urgenza.

Dall'indagine condotta è emerso, sul versante dell'autonomia collettiva, un fondamentale ruolo assunto proprio dalle organizzazioni sindacali, costantemente impegnate sia nelle azioni di denuncia e sostegno dei volontari/lavoratori impiegati nel settore dell'emergenza-urgenza[21], sia nella successiva fase che ha portato alla internalizzazione del servizio nell'ambito della locale Asl (caratterizzata

---

[21] *https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/foggia/1107529/foggia-caos-118-i-volontari-senza-stipendio-e-minacciati.html*.

dalla strenua opposizione, anche in sede giudiziaria, delle stesse organizzazioni di volontariato cui era precedentemente affidato il servizio).

I rappresentanti delle organizzazioni di volontariato, dal loro canto, hanno sempre ribadito la legittimità del comportamento posto in essere dagli enti loro associati, nonché il regolare impiego dei volontari in essi impegnati, rilevando come ogni qualvolta si siano presentati (rari) casi di condotte illegittime, le associazioni resesi colpevoli sono state prontamente espulse dal sistema[22].

È bene precisare che per quanto il confronto diretto con i rappresentanti sindacali e con alcuni volontari abbia restituito un quadro palesemente difforme rispetto a quanto stabilito dai limiti legali, e come il ricorso abusivo a forme di volontariato sia stato accertato dal locale Ispettorato del lavoro e in alcuni casi confermato in sede giudiziaria, in molti altri casi, come meglio si preciserà *infra*, proprio in quest'ultima sede non si è avuto sempre conferma delle violazioni denunciate. Ciò nondimeno non pare potersi dubitare che il sistema, così come fino ad allora strutturato, sia stato contraddistinto da numerose contraddizioni che, in vari modi, si sono riverberate sui soggetti che in qualità di volontario hanno prestato la propria attività nel settore dei trasporti di emergenza-urgenza.

In ogni caso, l'erogazione del servizio di emergenza-urgenza così come descritta, è stata sottoposta a verifiche da parte dell'Ispettorato del lavoro, il quale, in più occasioni, nel riscontrare la non genuinità dei rapporti di volontariato intercorsi tra le organizzazioni e i volontari, è giunto a dichiarare la natura di lavoro subordinato in riferimento alle prestazioni rese dai volontari stessi.

Dei 7 accessi ispettivi effettuati dall'Ispettorato territoriale di Foggia nel periodo intercorrente dal 2010 al 2024, 4 hanno avuto esito irregolare, con conseguente disconoscimento e riqualificazione di attività di volontariato in effettivi rapporti di lavoro subordinato in 92 casi[23].

Significativa è parsa, altresì, l'assoluta mancanza di denunce di infortuni sul lavoro all'INAIL nella Provincia di Foggia, nell'arco temporale intercorrente dal 2009 al 2013, risultando avviate, invece, nel periodo dal 2013 al 2017, solo n. 4 procedure relative ad eventi infortunistici riguardanti conducenti di ambulanza impiegati da organizzazioni di volontariato[24].

Come anticipato, ne è seguito un articolato contenzioso tra l'Ispettorato e le organizzazioni di volontariato innanzi al giudice del lavoro che, pur non essendo

---

[22] Tali posizioni, oltre ad essere state espresse, durante le interviste, da alcuni rappresentanti degli enti impegnati nell'erogazione del servizio di trasporto di emergenza-urgenza in Puglia, sono state più volte rappresentate agli organi di informazione locali, reperibili ai seguenti *link*: *https://www.statoquotidiano.it/04/05/2023/internalizzazione-118-gilardi-emiliano-offende-il-lavoro-di-migliaia-di-volontari/994528/; https://www.foggiatoday.it/economia/emergenza-urgenza-118-le-associazioni-di-volontariato-dicono-basta-al-gioco-al-massacro-ora-facciamo-chiarezza-6666207.html*.

[23] Nelle medesime occasioni l'Ispettorato del lavoro ha irrogato sanzioni pari ad euro 324.000,00 *ex* art. 13, d.lgs. 23 aprile 2004 n. 124 e 649.000,00 euro *ex* art. 16, l. 24 novembre 1981, n. 689 – imponibile contributivo omesso pari a circa euro 315.000,00. Dai dati comunicati dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Foggia, non risultano adottate diffide accertative né concluse conciliazioni monocratiche con enti del terzo settore impegnati nel settore dei trasporti sanitari nel periodo 2010-2024.

[24] Fonte INAIL Sede Territoriale di Foggia.

giunto, per quanto consta, ad un grado definitivo del giudizio, ha comunque restituito episodi di irregolare gestione di soggetti impiegati in qualità di volontario, con conseguente qualificazione degli stessi quali lavoratori subordinati (valorizzandosi, in particolar modo, la corresponsione di rimborsi spese forfetizzati ed avulsi dal reale sostenimento delle spese stesse).

4. **La lettura del fenomeno da parte della giurisprudenza locale**

Nonostante le problematiche relative ai rapporti intercorrenti tra le associazioni di volontariato e i volontari impiegati nei servizi di trasporto di emergenza-urgenza fossero state denunciate sia a livello sindacale che istituzionale ed avessero costituito oggetto di attività di accertamento ispettivo, volta alla riqualificazione dei rapporti stessi in attività lavorativa subordinata, con esiti alterni si è rivelata la loro risoluzione in sede giudiziaria.

Come rilevato, il contenzioso giudiziario è stato originato, oltre che da alcuni ricorsi proposti dagli stessi volontari, anche da una serie di ordinanze di ingiunzione emesse dal locale ispettorato del lavoro a seguito della riqualificazione in effettivi rapporti di lavoro subordinato dei rapporti intercorrenti tra i volontari stessi e alcune organizzazioni di volontariato, in un arco temporale intercorrente dal 2005 al 2020, sul presupposto che i falsi volontari impiegati come autisti soccorritori nel servizio di emergenza-urgenza percepissero rimborsi spese fissi, non connessi alle spese effettivamente sostenute, nella misura variabile, a seconda dei casi, dai 30 ai 45 euro per ciascun turno prestato, osservando rigidi turni prestabiliti dalle organizzazioni della durata variabile dalle 8 alle 12 ore.

Tra le sentenze emesse dal Tribunale di Foggia, quelle che hanno riconosciuto come subordinati i rapporti intercorrenti tra le associazioni di volontariato e i soci volontari con mansioni di autista soccorritore, hanno valorizzato, in particolar modo, ai fini della esclusione della natura volontaria dell'attività prestata, proprio la corresponsione di rimborsi spese forfetizzati avulsi dal reale sostenimento delle spese stesse.

Tali sentenze[25], infatti, partendo dal presupposto secondo cui, dapprima la l. n. 266/1991, successivamente il d.lgs. n. 117/2017, hanno disposto che i rimborsi erogati ai volontari per l'opera svolta debbano riguardare spese effettivamente sostenute nell'ambito dell'attività prestata per conto dell'ente[26], sono giunte alla esclusione della natura volontaria delle prestazioni rese, sulla base della circo-

---

[25] Trib. Foggia, 20 giugno 2023, n. 2156; Trib. Foggia, 20 dicembre 2022, n. 4344.

[26] A tal proposito, il d.lgs. n. 117/2017, nell'abrogare la l. n. 266/1991, all'art. 17 ha previsto, al fine di ulteriormente specificare le modalità di rimborso ed evitare l'impiego illegittimo di prestazioni di volontariato in luogo di ordinari rapporti di lavoro, il divieto di rimborsi spese forfettari: "3. L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere rimborsate dall'ente del Terzo settore tramite il quale svolge l'attività soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario. 4. Ai fini di cui al co. 3, le spese sostenute dal volontario possono essere rimborsate anche a fronte di una autocertificazione resa ai sensi dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, purché non superino l'importo di 10

stanza secondo cui non pare possibile che a volontari con le stesse mansioni di soccorritore ma residenti in località diverse (distanti, ad esempio, l'una dall'altra, anche 60 km), venisse erogato il medesimo importo a titolo di rimborso spese carburante, parametrato al solo numero dei turni svolti[27].

Le pronunce di segno opposto (in numero maggiore, tra quelle reperite, alle precedenti)[28], invece, sulla base della accertata non imposizione dei turni da parte dei responsabili delle associazioni, della non necessaria giustificazione in caso di assenza da parte dei volontari[29] e della corresponsione di rimborsi spese (fissi) di modesto importo[30], hanno ritenuto non provata la natura subordinata dei rapporti intercorrenti tra i volontari e gli enti erogatori del servizio di emergenza-urgenza.

---

euro giornalieri e 150 euro mensili e l'organo sociale competente deliberi sulle tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa questa modalità di rimborso".

[27] "Se davvero si fosse trattato di rimborso spese non si capisce per quale motivo nessuna distinzione sia stata compiuta quantomeno con riguardo al luogo di residenza di ciascun lavoratore (e ciò ai fini del recupero delle spese di viaggio), né per quale motivo gli infermieri abbiano costantemente ricevuto rimborsi maggiori di quelli dei soccorritori, considerato che la diversa qualifica certamente non rendeva più o meno onerose le spese da ciascuno sostenute": Trib. Foggia n. 4344/2022, *cit.*, con nota di Di Meo, *Volontariato e gratuità della prestazione,* in *RGL*, 2023, n. 2, II, p. 263 ss.

[28] Trib. Foggia, 20 febbraio 2024, n. 558; Trib. Foggia, 25 settembre 2023, n. 2674; Trib. Foggia, 19 settembre 2022, n. 3017; Trib. Foggia, 8 aprile 2021, n. 1482; Trib. Foggia, 5 novembre 2021, n. 3932; Trib Foggia, 19 luglio 2018, n. 4682.

[29] "(…) dalle dichiarazioni raccolte dai Funzionari Ispettivi emerge che i soci volontari risultavano inseriti in turni di lavoro mensilmente predisposti dall'Associazione, concordati con detti soci (non imposti, dunque, dall'odierna parte opponente) e trasmessi preventivamente agli stessi. (…) È pure incontroverso – oltre che evincibile dalle dichiarazioni accluse al verbale ispettivo – che i soci volontari non fossero tenuti a giustificare eventuali assenze. Difatti, costoro si limitavano a comunicare informalmente il proprio eventuale impedimento agli organi associativi, e ciò al fine di consentire a questi ultimi di predisporre le opportune sostituzioni, stante la particolare delicatezza del servizio offerto, di per sé tale da non tollerare interruzioni di sorta": Trib. Foggia n. 558/2024, *cit.*, con nota di Ferraguzzo, *La corretta qualificazione del rapporto del socio-volontario di un'associazione del Terzo Settore*, in *LG,* 2024, n. 8/9, p. 839 ss.; in senso conforme Trib. Foggia n. 1482/2021, *cit.*; Trib. Foggia, 19 settembre 2022, n. 3017; Trib. Foggia, 19 luglio 2018, n. 4682.

[30] "I volontari escussi dagli Ispettori hanno, poi, concordemente riferito che, per ciascun turno, percepivano l'importo netto di euro 45,00, corrisposto in parte con bonifico bancario e in parte con buoni pasto del valore unitario di euro 5,00, a titolo di rimborso delle spese sostenute per il trasporto e per i pasti, previa compilazione di un modulo al quale occorreva allegare le schede di carburante. Come evidenziato dalla Corte territoriale nella prima richiamata sentenza, con argomentazioni pienamente estensibili alla vicenda in esame, il modesto importo innanzi indicato, corrisposto in misura variabile sulla base dei turni effettivamente coperti dal volontario, non può assumere carattere retributivo, col che resta assorbita ogni considerazione circa l'asserita incongruenza delle somme liquidate a titolo di rimborso carburante rispetto alle distanze chilometriche percorse dai volontari ed alla pretesa non riconducibilità di alcuni scontrini fiscali alle spese sostenute per la prestazione lavorativa": Trib. Foggia n. 558/2024, *cit.*; in senso conforme Trib. Foggia, 25 settembre 2023, n. 2674; in riferimento alla elargizione di rimborsi spese in misura fissa, Trib. Foggia, 5 novembre 2021, n. 3932, rileva: "così ripercorsi gli esiti istruttori, deve concludersi che sia destituita di fondamento la censurata riqualificazione del rapporto di lavoro svolto dai volontari in rapporto di lavoro subordinato. (…) L'ambivalenza di altri elementi emersi in sede istruttoria, quale il rimborso percepito dai soci in misura fissa sul parametro di voci determinate quali il pasto, il carburante e le spese per telefonia e lavaggio del vestiario, ed in ugual misura corrisposto anche ai soci che riferivano di non utilizzare il mezzo proprio per gli spostamenti e di pranzare presso

Della questione è stata investita la Corte di Appello di Bari, innanzi alla quale sono giunte alcune delle pronunce emesse dal tribunale foggiano, la quale, oltre a confermare le sentenze di primo grado che hanno escluso la natura subordinata dei rapporti intercorsi tra i volontari e le organizzazioni di volontariato[31], ha altresì riformato una delle due sentenze del Tribunale di Foggia che aveva ritenuto non genuini i rapporti di volontariato intercorsi tra le parti[32] (essendo l'altra, invece, divenuta definitiva in quanto non appellata).

In particolare, la Corte barese, oltre a statuire come l'ampia elasticità nella gestione dei turni escludesse la natura subordinata del rapporto intercorso tra i volontari e l'associazione, non ha ritenuto qualificante la corresponsione di rimborsi spese forfetizzati "considerato che la modesta entità del rimborso a forfait stabilito dall'Associazione (appena 45,00 euro per ciascun turno della durata di dodici ore) rende oggettivamente difficile qualificarlo come vera e propria controprestazione per l'attività resa", precisando come "la circostanza che i soci volontari possano aver percepito rimborsi spese irregolari di per sé non è sufficiente ad avvalorare la subordinazione"[33].

Pare del tutto evidente, quindi, come a fronte di casi analoghi – ossia la corresponsione di fatto di rimborsi fissi/forfetari – i giudici di merito siano giunti a conclusioni divergenti.

In riferimento a ciò, le sentenze che hanno escluso la simulazione dei rapporti intercorrenti tra le parti, nei casi in cui risultavano erogati rimborsi spese fissi/*a forfait*, nel limitarsi a non riconoscere la sussistenza di rapporti di lavoro subordinato, non sembrano assegnare valore dirimente a tale circostanza, che secondo quanto previsto dalla normativa sarebbe sintomo della esclusione del carattere volontario del rapporto.

Sul punto, evidentemente controverso, vi è da rilevare come la disciplina di riferimento non pare offrire approdi sicuri laddove al predetto divieto di corrispondere rimborsi di tipo forfetario non fa corrispondere specifiche conseguenze sanzionatorie correlate all'espresso divieto.

In assenza di una esplicita disposizione sanzionatoria, a livello interpretativo viene fatto osservare come pur non essendovi margine "per ipotizzare la conversione automatica della relazione di volontariato in rapporto di lavoro subordinato"[34], potrebbe comunque ritenersi configurabile "una presunzione *iuris tantum* di subordinazione, spostando sull'ente l'onere di dimostrare che il rapporto, an-

---

la propria abitazione non muta detta conclusione. Lo stesso elemento deve essere infatti valutato congiuntamente alla circostanza, espressamente dedotta da parte opponente, dell'opportunità di prevedere un rimborso in misura fissa, stante la difficoltà per i soci di reperire e conservare le pezze giustificative delle singole voci di spesa, peraltro riferite ad eventi con ogni evidenza connessi alla prestazione resa, quale il lavaggio delle divise o le spese per utenze telefoniche private. Dunque, la misura fissa del rimborso, se anche astrattamente qualificabile come un elemento che inclina ad una ricostruzione difforme dei fatti di causa, non appare nel caso di specie interpretabile in tal senso".

[31] A. Bari, 26 febbraio 2025, n. 233.

[32] A. Bari, 13 novembre 2025, n. 989.

[33] A. Bari n. 233/2025, *cit*.

[34] Maio, *Il 'lavoro' dei volontari nel codice del Terzo settore e nell'impresa sociale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2021, n. 3-4, p. 459.

corché oneroso, si sia svolto con modalità diverse da quelle del lavoro dipendente, ad esempio autonome o parasubordinate"[35].

A tentare di dipanare l'incerta questione sinora rappresentata è di recente intervenuta un'ordinanza della Cassazione[36], la quale pur rigettando il ricorso dell'Ispettorato del lavoro, in quanto non emersi nella fase di merito gli indici di subordinazione relativamente all'attività svolta da alcuni soci volontari, ha rilevato come l'erogazione di rimborsi di tipo forfetario, ossia senza specifico collegamento con spese, singolarmente individuate ed effettivamente sostenute dai percettori, rappresenti un chiaro indice della sussistenza di un rapporto di lavoro.

Difatti, sulla scorta di quanto stabilito dall'art. 2, l. n. 266/1991, (sostanzialmente confermato, anzi maggiormente circostanziato, dall'art. 17, d.lgs. n. 117/2017), la Suprema Corte ha precisato come "ove l'attività sia svolta a fronte di un rimborso spese forfetario deve escludersi la sussistenza di un rapporto di volontariato e la configurazione di un rapporto di lavoro, di natura autonoma o subordinata (a seconda dell'accertamento che il giudice effettua sulle concrete modalità di svolgimento del rapporto stesso)".

4.1. **Il fenomeno nella giurisprudenza nazionale**

Nel panorama giurisprudenziale nazionale si rinvengono numerosi casi non dissimili da quello foggiano.

Si segnalano diverse sentenze di merito chiamate a dirimere le controversie insorte a seguito dell'adozione di provvedimenti sanzionatori occasionati dalla riqualificazione subordinata dell'attività dei volontari impiegati nei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza.

I giudici di merito non hanno esitato ad accertare la sussistenza di rapporti di lavoro subordinati nel caso in cui risultasse ragionevolmente provato l'inserimento del soccorritore volontario all'interno dell'organizzazione del lavoro determinata dalle associazioni a fronte di rimborsi fissi[37].

L'*iter* logico argomentativo che accomuna tali provvedimenti è rispondente al suindicato approdo giurisprudenziale di legittimità che, come già rilevato, ribadisce a chiare lettere che in caso di corresponsione di un rimborso spese forfetario l'attività lavorativa del presunto volontario non è gratuita e, pertanto, soggiace alla disciplina del lavoro oneroso subordinato o autonomo in base alle sue concrete modalità esecutive[38].

---

[35] Riccobono, *Lavoro e retribuzione nel Terzo Settore: appunti e disappunti*, in *VTDL*, 2019, n. 4, p. 1090.

[36] Cass. 21 agosto 2025, n. 23665. Per una attenta e puntuale disamina, si rimanda a Casiello, *Il rimborso spese forfetario: frontiera tra gratuità e onerosità del lavoro del "volontario"*, in *RGL*, 2026, n. 1, p. 94 ss.

[37] *Ex multis* Trib. Ferrara, 28 novembre 2016, n. 181; Trib. Lucca, 11 ottobre 2017, n. 558; Trib. Rieti, 27 novembre 2018, n. 231; A. Firenze, 5 agosto 2019, n. 565; Trib. Sassari, 18 febbraio 2021, n. 110; A. Cagliari, 20 febbraio 2025, n. 19; Trib. Pavia, 5 marzo 2025, n. 127, tutte in *Banca dati di merito*.

[38] Cass. 21 agosto 2025 n. 23665, in *Dejure*.

Orientamento che, del resto, non si pone in contraddizione con un isolato precedente di legittimità in cui i giudici cassarono una sentenza di appello con la quale si confermava la sentenza di primo grado di rigetto dell'opposizione avverso le ordinanze-ingiunzione emesse per l'impiego di presunti falsi volontari nel servizio 118 campano. E infatti, l'accoglimento del ricorso in sede di legittimità si è fondato su motivi inerenti profili probatori circa la genuinità del volontariato e la sussistenza o meno dei rapporti di lavoro subordinato e, in particolare, il non aver giudicato sulla base di un compendio istruttorio completo[39].

5. **Conclusioni**

Il ricorso abusivo a forme di volontariato nei servizi pubblici di emergenza, tra i quali è annoverabile quello dei trasporti sanitari, non è una dinamica solamente italiana. Tanto è vero che è stato messo indirettamente al bando da uno strumento di *soft law* dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

Ci si riferisce alle linee guida sul lavoro dignitoso nei servizi pubblici di emergenza[40] e, in particolare, al punto in cui evidenziano che l'elemento caratterizzante l'attività dei volontari è la gratuità e che gli stessi non debbano essere impiegati per sostituire i lavoratori dei menzionati servizi pubblici in ragione della mancanza di risorse economiche o della carenza di personale.

Il volontariato non è la stampella dello Stato sociale, non può essere ridotto a un meccanismo opaco di esternalizzazione spinta dei servizi pubblici per abbattere i costi di gestione degli stessi e non è certamente un processo imposto dall'alto, magari da una pubblica amministrazione sottofinanziata che arranca nell'erogazione di servizi pubblici efficaci.

A tal proposito, infatti, ci si è interrogati sull'opportunità dell'affidamento in regime di convenzione da parte di pubbliche amministrazioni ad organizzazioni di volontariato di un servizio così complesso quale quello di emergenza-urgenza, da doversi rendere in modo continuativo e capillare sul territorio (così come tutt'oggi previsto, in via prioritaria, dall'art. 57 Cts).

Per quanto ciò possa derivare dall'esigenza di valorizzare le organizzazioni non lucrative, anche alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, co. 4 della Costituzione, pare di tutta evidenza come un'organizzazione di questo tipo, in aree del Paese e in fasi storiche caratterizzate da elevati tassi di disoccupazione e da una diffusa precarietà lavorativa, possa innescare, se non adeguatamente monitorata, fenomeni, anche gravi, di sfruttamento lavorativo.

La vicenda qui esaminata, come anticipato, si è conclusa con un graduale ed articolato percorso di internalizzazione del servizio di emergenza-urgenza in una società *in house*, la Sanitaservice Asl Fg srl, avviatosi nel lontano 2008, mediante

---

[39] Cass. 16 ottobre 2017, n. 24360, in *One Legale,* che fonda la cassazione del provvedimento di appello rilevando che "la sentenza impugnata è incorsa nelle censure denunciate con i motivi esaminati avendo ritenuto l'esistenza della subordinazione in base ad una disamina incompleta dei fatti e delle prove, dando luogo ad una motivazione illogica e insufficiente".

[40] Ilo, *Guidelines on Decent Work in Public Emergency Services*, Ginevra, 2018, in https://www.ilo.org/resource/other/guidelines-decent-work-public-emergency-services.

il parziale affidamento delle postazioni del 118, e giunto a conclusione solo nel 2021, con l'assegnazione alla stessa società della totalità delle postazioni del servizio stesso.

Procedura di internalizzazione del servizio a seguito della quale molti dei 'volontari' precedentemente impegnati con le organizzazioni di volontariato, a seguito di procedure selettive, hanno potuto sottoscrivere con la società, unico gestore del servizio nella provincia di Foggia, un regolare contratto di lavoro ed essere assunti a tempo indeterminato[41].

L'azione spontanea e gratuita del volontariato può, quindi, concorrere al potenziamento dello Stato sociale ma non può sostituirsi a quest'ultimo.

Il lavoro sfruttato, come si è visto, si mostra nella sua banalità, l'estrarre profitto dall'arretramento delle tutele e dalla totale svalorizzazione della persona che lavora, anche se nascosto dietro il sipario della solidarietà, o più precisamente se celato dal drappo del volontariato dissimulante rapporti di lavoro.

Tuttavia, l'attività dei volontari si inserisce in un contesto diametralmente opposto rispetto a quello in cui si colloca l'azione dei lavoratori.

La prima è la manifestazione di un processo aggregativo complesso, spontaneo, gratuito, disinteressato e di arricchimento reciproco sul piano umano nel perseguimento del benessere collettivo attraverso piccoli e grandi atti di solidarietà. In pratica, si colloca in un contesto teso alla realizzazione esclusiva dell'essere.

La seconda, invece, si situa nel mercato. Dunque, risponde alle dinamiche economiche massimizzanti e si sviluppa, così, nelle logiche dell'avere che pongono in secondo piano l'essere.

L'universo dell'avere a ogni costo si mostra nel tempo per quello che è. I volti di quei lavoratori, travestiti da volontari da chi organizzava la loro attività, hanno lasciato trasparire come l'avere, nel caso esaminato, abbia soverchiato l'essere conculcando la dignità dei lavoratori medesimi, costretti a lavorare per vivere, a qualsiasi condizione, o, più semplicemente, per cercare di galleggiare in un mare sempre più privo di orizzonti di lavoro dignitoso.

In definitiva, la vicenda foggiana dimostra come lo sfruttamento lavorativo possa annidarsi anche in contesti tradizionalmente percepiti come espressione della solidarietà organizzata, confermando, peraltro, che la distinzione tra lavoro gratuito e lavoro oneroso non costituisce soltanto un problema qualificatorio, ma rappresenta uno snodo essenziale delle politiche di prevenzione dello sfruttamento lavorativo.

---

[41] Piano annuale delle Assunzioni 2021 della Sanitaservice Asl Fg Srl (aggiornato da Assemblea soci 11 febbraio 2021); *https://www.foggiatoday.it/economia/foggia-internalizzazione-operatori-118-sanitaservice.html*.

Sfruttamento lavorativo e risposta penale: luci e ombre dell'applicazione dell'art. 603-*bis* c.p. in provincia di Foggia[*]

Claudio de Martino, Giovanni Soccio

Sommario: 1. Introduzione: il contesto territoriale della Capitanata tra sfruttamento lavorativo e criticità delle politiche di contrasto. – 2. Le inchieste della Procura della Repubblica di Foggia nel triennio 2023-2025. – 2.1. Le inchieste archiviate. – 2.2. Le motivazioni poste a base delle disposte archiviazioni. – 2.3. La giurisprudenza sull'art. 603-*bis* c.p. del Tribunale di Foggia. – 3. Nuove prospettive di contrasto allo sfruttamento lavorativo, oltre la repressione penale.

1. Introduzione: il contesto territoriale della Capitanata tra sfruttamento lavorativo e criticità delle politiche di contrasto

Con il presente contributo si intende dare conto della ricerca operata presso il Tribunale di Foggia[1], avente a oggetto i fascicoli, archiviati e definiti con sentenza, in cui sia stata iscritta a ruolo una notizia di reato per sfruttamento lavorativo ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p. nel periodo da dicembre 2022 a dicembre 2025[2], per poi sviluppare qualche osservazione più di carattere generale sulla validità dello strumento penale quale misura di contrasto del fenomeno.

L'indagine si muove, però, su due registri, che si è scelto di tenere insieme perché l'uno è la premessa dell'altro. Le pagine che seguono ricostruiscono anzitutto lo stato delle politiche di superamento degli insediamenti informali della Capitanata, aggiornato al giugno 2026: la destinazione dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le difficoltà attuative, la nomina del Commissario straordinario e, da ultimo, la perdita definitiva delle risorse assegnate agli insediamenti più popolosi. L'esame dei procedimenti penali iscritti per il reato di cui all'art.

---

[*] Il presente contributo è frutto della comune riflessione degli autori; tuttavia, ai soli fini della formale attribuzione della responsabilità delle singole parti, occorre precisare che a Claudio de Martino si deve la redazione dei parr. 1 e 3; a Giovanni Soccio i parr. 2, 2.1, 2.2 e 2.3.

[1] Il presente contributo costituisce un aggiornamento della precedente ricerca, realizzata nel medesimo contesto territoriale, con riferimento all'arco temporale intercorrente dal 4 novembre 2016 (data di entrata in vigore della l. 29 ottobre 2016, n. 199) al novembre 2022, i cui risultati sono pubblicati in de Martino, *L'insufficiente repressione penale dello sfruttamento lavorativo: spunti di riflessione all'esito di una ricerca empirica in provincia di Foggia*, in *L'Altro Diritto*, 2022, n. 7, p. 230 ss.

[2] Un ringraziamento particolare, per le autorizzazioni concesse ai fini della trasmissione e della consultazione dei dati reperiti, si deve all'*ex* Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Foggia, dott. Ludovico Vaccaro, all'attuale Procuratore della Repubblica, dott. Enrico Giacomo Infante, alla dott.ssa Antonella Cotugno nonché al personale impiegato presso l'archivio della Procura di Foggia. Ai fini della ricerca sono state rese disponibili dagli uffici preposti le richieste di archiviazione, i decreti del Gip e le sentenze relative ai procedimenti aventi ad oggetto il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. nel triennio 2023-2025. I dati sono stati trattati conformemente a quanto disposto dal Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, sulla protezione dei dati, nonché in base a quanto previsto dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e ss.mm.ii.

603-*bis* c.p. occupa invece i paragrafi successivi. L'accostamento non è casuale: come si proverà a mostrare in conclusione, l'efficacia dello strumento repressivo non è misurabile in astratto, ma soltanto in rapporto al contesto nel quale esso è chiamato a operare e, cioè, nel caso di specie, in rapporto all'arretramento delle politiche che dovrebbero rimuovere le condizioni materiali dello sfruttamento.

La scelta di focalizzare lo studio sul territorio foggiano[3] si spiega con le caratteristiche dell'economia del territorio, che continua ad avvalersi di molti lavoratori stranieri, oltre che delle dinamiche migratorie in esso presenti.

La provincia di Foggia, infatti, presenta una forte vocazione agricola e, in virtù della necessità di manodopera nel settore[4], ospita migliaia di migranti extracomunitari, soprattutto nel periodo estivo in cui si concentra la fase della raccolta del pomodoro.

L'ulteriore particolarità è che molti di questi lavoratori continuano a vivere in insediamenti informali, tristemente noti come 'ghetti', privi di servizi essenziali come elettricità, acqua potabile e servizi igienici, in condizioni di estremo disagio.

Al degrado abitativo si assomma, poi, una diffusa condizione di sfruttamento, come emerge dall'ampio numero di inchieste avviate dalla locale Procura della Repubblica, oltre che dalle ricerche[5] e dagli articoli giornalistici che periodicamente si occupano del fenomeno[6].

Al contempo, specie negli ultimi anni, la provincia di Foggia si è progressivamente affermata anche come un laboratorio di sperimentazione di nuove strategie di contrasto alle gravi forme di sfruttamento.

Accanto al ruolo centrale svolto dalla Procura della Repubblica, che ha rappresentato un modello avanzato di sperimentazione giudiziaria attraverso l'elaborazione di linee guida e la costituzione di un *pool* specializzato nell'accertamento del reato previsto dall'art. 603-*bis* c.p., va segnalata l'istituzione, proprio a Foggia, della prima sezione territoriale della Cabina di regia della Rete del Lavoro Agricolo di Qualità (ai sensi dell'art. 8, co. 4-*ter*, l. 29 ottobre 2016, n. 199[7]).

---

[3] Sul medesimo contesto territoriale, con riferimento a un diverso settore e a una diversa forma di sotto-tutela, v. Casiello, Soccio, in *questo volume*.

[4] Non a caso, nella distribuzione delle quote di ingresso relative all'anno 2025 per lavoro stagionale, la provincia di Foggia è la quarta in Italia per numero di ingressi autorizzati dal Ministero, dopo altre province ad alta vocazione agricola, come Verona, Cuneo e Ragusa. Cfr., in tal senso, la Nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 12 febbraio 2025, n. 1054.

[5] Tra i più recenti studi sociologici, si rinvia a Caruso, *Ghetti rurali e profughizzazione del lavoro bracciantile nell'orto d'Italia*, in *Mondi migranti*, 2022, n. 2, p. 37 ss.; Macciani, Caruso, Corrado, *I lavoratori agricoli stranieri dopo la pandemia: dinamiche di cambiamento nel Sud Italia*, in *SINAPPSI. Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche*, 2024, n. 1, p. 104 ss.

[6] Fra i più recenti, v. Lambruschi, *Tra zone grigie nei campi e vite disumane nei ghetti a Borgo Mezzanone l'integrazione è sospesa*, in *L'Avvenire*, 12 settembre 2025, pp. 8-9; Cimino, *Il ghetto che serve all'agricoltura*, in *https://ilmanifesto.it/il-ghetto-che-serve-allagricoltura*.

[7] La Rete del lavoro agricolo di qualità è stata istituita dall'art. 6, co. 6, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, e sul suo funzionamento è intervenuta successivamente la l. n. 199/2016. La norma istitutiva prevede che – fatta eccezione per le richieste di intervento provenienti dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'autorità giudiziaria o da autorità amministrative e gli ordinari controlli in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro – le ispezioni dovranno concentrarsi prioritariamente sulle imprese

Appare utile anche ricordare che nel 2017, con riferimento al territorio del comune di Manfredonia – ove insiste l'insediamento informale della ex Pista di Borgo Mezzanone –, era stato nominato un apposito Commissario straordinario del Governo ai sensi dell'art. 16, co. 1, del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, proprio "al fine di superare (le) situazioni di particolare degrado" ivi presenti.

Dopo una serie di ulteriori tentativi istituzionali non andati a buon fine[8], più di recente, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) aveva destinato ingenti fondi per il superamento degli insediamenti informali, focalizzando la propria attenzione proprio sulla Capitanata. Infatti, nel PNRR risultavano stanziati 200 milioni di euro per 37 progetti a livello nazionale, tesi al superamento dei c.d. 'ghetti' e al contrasto dello sfruttamento dei lavoratori migranti, specie in agricoltura; di questi, ben 114 milioni erano destinati alla Capitanata, considerato il territorio simbolo di questa vera e propria emergenza nazionale.

L'utilizzo di tali fondi, nonostante le buone intenzioni iniziali, si è rivelato, da subito, molto difficile, anche a causa della complessità delle procedure, oltre all'impossibilità di dedicare una parte dei fondi all'acquisizione di risorse umane. Per tentare di accelerare la realizzazione dei progetti, il Governo aveva emanato un'apposita previsione normativa, contenuta nel d.l. 2 marzo 2024, n. 19[9], con cui era stata prevista la nomina di un Commissario straordinario per la gestione dei fondi e la realizzazione dei progetti ad essi riconducibili[10].

Ebbene, nonostante tale nomina, a tre anni dalla ripartizione delle risorse, le organizzazioni sindacali hanno denunciato che "neanche un euro è stato speso e nemmeno un cantiere avviato"[11] e che, sebbene il Commissario straordinario abbia richiesto una proroga di 15 mesi fino a giugno 2026, "partiranno solamente 11 progetti, anziché i 37 inizialmente previsti, per un ammontare di poco più del 10 per cento dei finanziamenti stanziati"[12], restando escluso ogni intervento per gli insediamenti più popolosi del foggiano (Contrada Torretta Antonacci – tra Rignano Garganico e San Severo – e Borgo Mezzanone).

---

non iscritte alla Rete. Per un approfondimento, v., per tutti, Battistelli, Pascucci, *La promozione dell'impresa agricola di qualità*, in Campanella (a cura di), *Vite sottocosto, 2° Rapporto Presidio*, Roma, Aracne, 2018, p. 395 ss.

[8] Si pensi alla deliberazione della Giunta regionale n. 1181 del 18 giugno 2014 relativa al Piano di azione sperimentale "Capo free-Ghetto off" o al Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, denominato "Cura, legalità, uscita dal ghetto" del 2016. Per una ricostruzione di tali lodevoli, ma inefficaci, tentativi, si rinvia a Di Credico, *Diario di viaggio nel mercato agricolo della Capitanata/12 – Gli interventi della Regione Puglia sul contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato*, in *bollettinoadapt.it*.

[9] Art. 7, d.l. n. 19/2024, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56.

[10] Tale disposizione normativa è stata poi attuata con d.p.c.m. 21 giugno 2024, con il quale si è proceduto alla nomina del Commissario straordinario.

[11] Ruggiero, *Ghetti e Pnrr, la svolta mancata*, reperibile al *link*: *https://www.collettiva.it/copertine/italia/ghetti-migranti-fondi-pnrr-a-rischio-vqo0xetl*.

[12] *Ghetti e Pnrr, totale fallimento*, in *https://www.collettiva.it/copertine/italia/ghetti-e-pnrr-totale-fallimento-wuoyal60*. E invero, il 23 luglio 2025, durante una riunione del Comitato nazionale contro il lavoro sommerso, è stato annunciato lo sblocco di 12 progetti, per una spesa di 26 milioni di euro, pari ad appena il 13% delle risorse disponibili.

Da ultimo, tale esclusione ha trovato una conferma definitiva: infatti, giunti alla scadenza inderogabile del 30 giugno 2026, fissata dalla normativa europea per la conclusione degli interventi PNRR, i fondi destinati a Borgo Mezzanone e all'insediamento di Torretta Antonacci risultano non spesi e, dunque, definitivamente perduti[13].

Con specifico riferimento all'insediamento di Borgo Mezzanone, va peraltro segnalato che, nell'ambito di un diverso e autonomo circuito di finanziamento (POC Legalità 2014-2020, per un importo di 13,67 milioni di euro a valere sui fondi del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno), la Regione Puglia – con il supporto tecnico di ASSET, Agenzia Regionale Strategica per lo Sviluppo Ecosostenibile del Territorio – ha condotto la progettazione del "Villaggio dell'Accoglienza", volto alla riconversione dell'ex C.A.R.A. in una struttura di foresteria per 324 migranti regolarmente soggiornanti in Capitanata e impiegati nelle filiere agricole[14].

Per di più, diverse amministrazioni comunali del territorio stanno abbandonando i progetti originariamente proposti, come accaduto per il piccolo Comune di Lesina, il quale – come emerge dalle notizie di stampa[15] – ha rinunciato a un finanziamento di 1,9 milioni di euro, adducendo a giustificazione la ristrettezza delle tempistiche e la contrarietà della comunità cittadina alla riconversione di un ex ostello in un centro di accoglienza per lavoratori migranti.

Queste vicende, così sommariamente rappresentate, costituiscono un ulteriore indice della persistente incapacità (se non proprio indifferenza) delle istituzioni di far fronte alle condizioni di vita e di lavoro dei migranti vittime di sfruttamento.

Il contrasto di tale fenomeno sembra rimesso, dunque, ancora una volta, all'iniziativa volontaristica delle organizzazioni sindacali[16] e del terzo settore, ol-

---

[13] Cfr. *Foggia, sfumano i fondi PNRR per superare i ghetti*, in *Stato Quotidiano*, 7 luglio 2026 (*https://www.statoquotidiano.it/07/07/2026/foggia-sfumano-i-fondi-pnrr-per-superare-i-ghetti/1333339/*); *Borgo Mezzanone, 54 milioni svaniti tra figuracce e rimpalli*, in *Stato Quotidiano*, 15 giugno 2026, reperibile al *link*: *https://www.statoquotidiano.it/15/06/2026/borgo-mezzanone-54-milioni-svaniti-tra-figuracce-e-rimpalli-da-fuori-dal-coro-a-presadiretta-un-fallimento-totale-delle-istituzioni/1325817/*.

[14] Nel marzo 2026 è stata pubblicata la relativa gara d'appalto per l'avvio dei lavori, che dovranno concludersi entro il 31 dicembre 2026. Cfr. *Partita la progettazione ASSET per la riconversione dell'ex CARA a Borgo Mezzanone*, 11 dicembre 2025, reperibile al *link*: *https://asset.regione.puglia.it/area_letturaNotizia/634221/pagsistema.html*. V. altresì la notizia reperibile al *link*: *https://prefettura.interno.gov.it/it/prefetture/foggia/notizie/progetto-regione-puglia-borgo-mezzanone*.

[15] La notizia è reperibile al *link*: *https://www.foggiatoday.it/attualita/superamento-ghetti-rinuncia-finanziamento-ex-ostello-lesina.html*.

[16] Si pensi alla campagna "Diritti in campo" (su cui v. Falcone, *Agricoltura e sfruttamento: ritorno al futuro*, in *L'Altro Diritto*, 2022, n. 6, p. 137) e all'opera delle "Brigate del lavoro" della FLAI-CGIL (cfr. *https://www.rainews.it/tgr/puglia/video/2026/07/brigate-del-lavoro-flai-cgil-caporalato--57a26095-4249-4e95-a545-3bbb0d63fcd6.html*), alle iniziative 'di strada' della FAI-CISL negli insediamenti informali del foggiano (su cui v. Di Credico, *Diario di viaggio nel mercato agricolo della Capitanata*, in *bollettinoadapt.it*), ma anche ai complessi progetti *Di.Agr.A.M.M.I Nord e Di.Agr.A.M.M.I Sud*, di cui è stata capofila proprio la FLAI-CGIL e a cui ha partecipato un ampio partenariato del Terzo Settore, finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali a valere su fondi del FAMI 2014-2020 e del Fondo sociale europeo. Per una riflessione sul ruolo del sindacato

tre che, ovviamente, all'azione repressiva dell'Ispettorato territoriale del lavoro e dell'autorità giudiziaria che, però, poco o quasi nulla può in termini di tutela e di integrazione sociale degli sfruttati. È proprio all'esame di quest'ultima azione, e dei suoi esiti concreti, che sono dedicate le pagine seguenti.

2. Le inchieste della Procura della Repubblica di Foggia nel triennio 2023-2025

In questo contesto di desolante inerzia istituzionale, le inchieste della Procura della Repubblica di Foggia assumono un ruolo centrale, soprattutto di supplenza delle *policy*, come dimostrano i dati relativi alle inchieste condotte nel periodo (triennio 2023-2025) oggetto della presente ricerca: presso la Procura della Repubblica di Foggia sono stati avviati 50 procedimenti penali aventi ad oggetto il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p.

Specificamente, 29 sono stati archiviati (in altri 7 procedimenti, ancora in corso nell'anno 2025, l'archiviazione risultava solo richiesta), 4 sono stati definiti con sentenza (di cui una emessa ai sensi degli artt. 444 e seguenti, c.p.p., c.d. di 'patteggiamento', 2 ai sensi dell'art. 420-*quater* c.p.p., non potendosi procedere per mancata conoscenza del processo da parte dell'imputato, una non reperita in quanto ancora non depositata); 10, invece, sono i procedimenti per i quali il processo risultava ancora in corso.

Se si considera che nel sessennio precedente erano stati 150 i fascicoli iscritti a carico di soggetti noti per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., si registra una media di fascicoli più bassa rispetto al passato (circa 17 a fronte dei 25 medi annui rilevati nell'indagine precedente).

In continuità con quanto già emerso nella precedente indagine, il settore produttivo a essere colpito dal grave sfruttamento lavorativo (quantomeno da ciò che emerge dalle risultanze processuali) è quasi esclusivamente quello agricolo. Difatti, nei procedimenti esaminati[17], solo 4 casi riguardano soggetti non impiegati nel settore agricolo, essendo coinvolti lavoratori occupati in edilizia, nel turismo, nella cura della persona e nella manutenzione delle strade.

Allorquando dagli atti è stato possibile risalire alle modalità con cui i procedimenti sono stati avviati, è emerso come in 16 casi la denuncia sia pervenuta direttamente dai lavoratori vittime di sfruttamento; in 7, le condizioni di sfruttamento lavorativo sono emerse grazie all'attività svolta dalle forze di polizia e dall'Ispettorato del lavoro. In un solo caso, invece, sono state le organizzazioni sindacali a far emergere la patologia.

In riferimento allo *status* dei soggetti coinvolti, è emerso come nella quasi totalità i cittadini extracomunitari risultassero irregolari sul territorio italiano (solo in due casi i lavoratori erano richiedenti asilo o protezione internazionale).

---

nelle politiche di contrasto allo sfruttamento, v. Calafà, *Una lettura lavoristica dell'art. 18-ter del testo unico immigrazione*, in *LD*, 2025, n. 3, p. 401 ss.

[17] Come anticipato in premessa, i procedimenti cui si è avuto accesso e che hanno costituito oggetto della ricerca sono quelli archiviati e definiti.

In 5 procedimenti le vittime sono risultate essere cittadini comunitari (rumeni e bulgari); solo 3, invece, i casi in cui ad essere interessati dal fenomeno sono stati lavoratori italiani.

Sul fronte degli autori del reato, prevalgono le indagini che hanno riguardato solo i datori di lavoro (13 casi), rispetto a quelle in cui sono stati indagati solo i caporali (9 casi). In 7 procedimenti, invece, le indagini hanno colpito entrambi.

I datori di lavoro, nella totalità dei casi, sono di nazionalità italiana, contrariamente agli intermediari, di origine quasi esclusivamente straniera, ossia africana e dei paesi dell'Europa dell'Est; solo 4 i caporali italiani. In un caso, ad assumere il presunto ruolo di caporale (essendo il procedimento giunto ad archiviazione), è stata una donna straniera, inizialmente ritenuta reclutatrice di un gruppo di donne ucraine da impiegare nel settore della ristorazione.

2.1. **Le inchieste archiviate**

Come nella precedente indagine, anche in questo caso si è ritenuto opportuno attingere dalle informazioni contenute nei fascicoli archiviati, che per quanto connesse a notizie di reato spesso prive di riscontri, restituiscono comunque un quadro generale delle condizioni cui sono sottoposti i lavoratori, soprattutto in settori a basso valore aggiunto, come quello agricolo.

Dagli atti delle inchieste penali oggetto di archiviazione è dato ricavare, in continuità con quanto già emerso in passato, un quadro a dir poco desolante.

A base delle notizie di reato giunte alla Procura di Foggia, infatti, oltre ad una diffusa irregolarità in ambito lavoristico e previdenziale, continuano ad emergere condizioni di vita e di lavoro assai degradanti, prevalentemente nel comparto agricolo.

Quanto all'identificazione delle vittime, si è trattato soprattutto di lavoratori provenienti dall'Africa (in 12 casi da paesi quali Nigeria, Senegal, Tunisia, Marocco, Mali, Camerun, Burkina Faso e Gambia), in misura minore dall'Europa orientale (in 5 casi dalla Bulgaria e dalla Romania), Ucraina (2) e Pakistan (1); solo in 3 casi si è trattato di lavoratori italiani.

Quanto alla distribuzione per genere, le inchieste hanno riguardato soprattutto uomini, essendo le donne lavoratrici coinvolte in soli 6 casi su 29.

Dagli atti analizzati emerge una diffusa omessa regolarizzazione dei rapporti di lavoro (c.d. lavoro nero) e, anche laddove i rapporti risultino regolarizzati, sono state riscontrate diverse violazioni del trattamento economico e normativo (c.d. lavoro grigio), dalla retribuzione difforme da quanto previsto dai contratti collettivi di categoria al mancato rispetto delle norme in materia di orario di lavoro sino alle violazioni in materia di salute e sicurezza.

In particolare, la retribuzione si attestava tra 15 e 45 euro al giorno oppure era corrisposta a cottimo nella misura di 4-4,50 euro a cassone per la raccolta del prodotto (perlopiù pomodoro). Da tali somme va comunque sottratto quanto i lavoratori erano costretti a versare giornalmente agli intermediari (cifre variabili tra 4 e 6 euro al giorno), al fine di garantirsi il trasporto dai luoghi di dimora a quelli di lavoro. Addirittura, in alcuni casi, i lavoratori non hanno ricevuto alcu-

na retribuzione, sul presupposto che il datore di lavoro aveva sostenuto dei non meglio precisati costi nella procedura di regolarizzazione.

Sul versante delle condizioni abitative, dalle notizie di reato continua ad emergere una situazione agghiacciante anche quando le vittime non dimorano nei famigerati 'ghetti' di Contrada Torretta Antonacci e Borgo Mezzanone; i lavoratori sfruttati dispongono, infatti, di casolari fatiscenti messi a loro disposizione dai datori di lavoro, senza alcun requisito igienico, né acqua né corrente elettrica.

Nulle le tutele sul piano della sicurezza e della salute: in special modo in agricoltura, è emerso il totale mancato rispetto delle condizioni igienico-sanitarie e di sicurezza. I lavoratori, infatti, erano costretti ad espletare le proprie funzioni fisiologiche nei campi dove erano impiegati e, nella gran parte dei casi, erano trasportati con mezzi inidonei e in numero superiore rispetto alla capacità di trasporto del mezzo stesso[18]. I lavoratori venivano impiegati in assenza di qualsivoglia formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché senza i dispositivi di protezione individuale (quali scarponi antinfortunistici e 'mascherine' protettive durante il periodo emergenziale-pandemico da Covid-19).

Plurime, infine, le violazioni contestate in materia di orario di lavoro, quali la mancata retribuzione delle ore di straordinario prestato, l'assenza di ferie, oltre alle reiterate violazioni del diritto alle pause giornaliere e ai riposi settimanali.

2.2. **Le motivazioni poste a base delle disposte archiviazioni**

Nonostante dai fatti contenuti nelle notizie di reato emergesse una gravità tale da ipotizzare la configurazione del reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., in realtà, in soli 4 casi su 33 si è giunti a sentenza.

Nello specifico, dall'analisi delle richieste di archiviazione formulate dalla Procura e dei conseguenti provvedimenti del Gip, risulta come, il più delle volte, dalla documentazione acquisita e dall'attività info-investigativa non siano emersi elementi idonei a sostenere l'ipotesi accusatoria *ex* art. 603-*bis* c.p.

In alcune ipotesi le vittime di sfruttamento non sono riuscite a fornire i nomi e ad identificare i soggetti denunciati (siano essi intermediari o datori di lavoro), né tantomeno a individuare i luoghi dove si sarebbe verificato lo sfruttamento.

Emblematico, in tal senso, appare il caso di un lavoratore di origine africana che, non avendo mai conosciuto personalmente il datore di lavoro, aveva denunciato colui che era risultato poi essere il locatore/proprietario del fondo agricolo,

---

[18] Le precarie e insicure modalità con le quali i lavoratori impiegati nelle campagne foggiane raggiungono i luoghi di lavoro continuano a costituire causa di morte, laddove si consideri che gli stessi, quando non vengano trasportati dai caporali in sovrannumero e a bordo di furgoni inidonei, sono costretti a recarsi sui terreni di lavoro in sella a precarie biciclette o a bordo di vecchi *scooter*, percorrendo strade statali o provinciali anche molto trafficate; si segnala il tragico incidente causato da un'auto pirata che a settembre 2024, nei pressi di Borgo Mezzanone, ha travolto lo *scooter* con a bordo due braccianti agricoli originari del Mali, causando la morte di uno dei due (*https://www.rainews.it/articoli/2024/09/foggia-auto-pirata-travolge-uno-scooter-con-a-bordo-due-braccianti-di-borgo-mezzanone-morto-7de07db7-3ced-4964-a6d4-a13dbdfc703d.html*). Sul nesso tra sfruttamento e insicurezza del lavoro v., in *questo volume*, Buoso.

in luogo del soggetto che aveva effettivamente posto in essere le condotte illecite nei suoi confronti, ossia il conduttore dei terreni stessi.

Altre volte le inchieste sono state archiviate in quanto non sono emersi gli indici di sfruttamento lavorativo, ma solo violazioni di natura giuslavoristica o amministrativa, come quando sono emerse isolate violazioni in materia retributiva o relative all'orario di lavoro. Qui, la Procura ha ritenuto non configurabile il delitto di sfruttamento, essendo lo stesso integrato non già dalla sommatoria di fatti di per sé integranti le contravvenzioni del T.U. sulla sicurezza sul lavoro o le violazioni amministrative correlate all'emersione del lavoro nero, occorrendo, invece, un *quid pluris* che integri l'offesa tipica[19].

Le motivazioni di archiviazione sono state ricondotte, altresì, alla circostanza secondo cui la mera situazione di disagio e di bisogno di accedere alla prestazione lavorativa non può costituire, di per sé, elemento idoneo a integrare il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. caratterizzato, al contrario, dallo sfruttamento del lavoratore, i cui indici di rilevazione attengono ad una condizione di eclatante pregiudizio e di rilevante soggezione del lavoratore o di sottoposizione a umilianti o degradanti condizioni di lavoro e di alloggio[20] (circostanze non riscontrate nella fattispecie specifica, essendo minime le differenze retributive maturate dal lavoratore ed avendo lo stesso conservato la propria libertà di autodeterminazione, avendo denunciato il proprio datore di lavoro).

In un'inchiesta, infine, è emerso come gli intermediari denunciati fossero rientrati nel Paese di origine, rendendosi, quindi, irreperibili.

2.3. **La giurisprudenza sull'art. 603-*bis* c.p. del Tribunale di Foggia**

Come si è già detto, nel triennio in esame il numero di condanne rispetto a quello delle archiviazioni è risultato esiguo. Solo una delle quattro sentenze emesse dal Tribunale di Foggia è di condanna; due sono state emesse ai sensi dell'art. 420-*quater* c.p.p., non potendosi procedere per mancata conoscenza del processo da parte dell'imputato, mentre la quarta non è reperibile in quanto non

---

[19] In senso conforme, di recente, Trib. Taranto, 10 febbraio 2025, n. 469, secondo cui: "la condizione di sfruttamento non può identificarsi, pena lo svilimento del suo ruolo di elemento discretivo fra fattispecie penalmente rilevanti e mere violazioni amministrative, in una generica irregolarità del rapporto di lavoro o in condizioni imposte ai lavoratori asseritamente non corrispondenti a quelle di cui ai contratti nazionali di settore, alla sicurezza e all'igiene sui luoghi di lavoro, nonché alla sorveglianza e alle condizioni abitative degradanti, ma deve consistere in una condizione di eclatante pregiudizio e di rilevante soggezione del lavoratore desunto o dai profili contrattuali retributivi (reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi dai contratti collettivi), o dai profili normativi del rapporto di lavoro (orario di lavoro, ferie, aspettativa e congedo), o dalla violazione delle norme in tema di sicurezza e igiene sul lavoro, o di sottoposizione a umilianti o degradanti condizioni di lavoro e di alloggio". Sugli strumenti sanzionatori e cautelari che presidiano quella soglia inferiore v., in *questo volume*, Pasquarella.

[20] Il principio è stato enunciato, altresì, in Cass. 17 marzo 2025, n. 10482; in senso conforme Cass. 16 settembre 2020, n. 27582 e Cass. 9 ottobre 2019, n. 49781. Su questa linea giurisprudenziale v., in *questo volume*, Laforgia.

ancora depositata. Il tutto a fronte dei 29 casi di archiviazione rilevati nello stesso periodo.

Ad essere incriminati per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. sono stati sia gli intermediari sia i datori di lavoro in 2 procedimenti; in un solo procedimento è stato incriminato il solo c.d. 'caporale'.

Dall'analisi di tali pronunce, i contesti all'interno dei quali si delinea lo sfruttamento appaiono sostanzialmente sovrapponibili a quelli in cui, per le motivazioni precedentemente analizzate, si è giunti ad una archiviazione.

Le vittime, esclusivamente di origine africana e di genere maschile, impiegate nel settore agricolo, risultavano sempre dimorare in alloggi fatiscenti ed in condizioni di assoluto degrado, presso gli insediamenti informali della provincia di Foggia, già prima menzionati, di Contrada Torretta Antonacci e Borgo Mezzanone.

In una delle due procedure in cui è stata emessa sentenza *ex* art. 420-*quater* c.p.p. nei confronti di un caporale risultato irreperibile, emergeva come ad opera di altri due intermediari/reclutatori italiani fosse stata costituita una cooperativa che formalmente assumeva dei braccianti, i quali, in realtà, con identità differenti e in numero diverso, venivano reclutati tramite il caporale africano per essere impiegati nei campi di svariati datori di lavoro, approfittando del loro stato di bisogno derivante dalle condizioni di vita precarie e dalla circostanza che essi dimorassero presso abitazioni fatiscenti site nei citati c.d. 'ghetti' della provincia di Foggia.

Le vittime, tutte provenienti da vari Paesi africani, venivano impiegate con modalità integranti gli indici di sfruttamento previsti dalla fattispecie penale: la corresponsione di una retribuzione in violazione dei contratti nazionali (o territoriali) stipulati dalle organizzazioni sindacali e, comunque, gravemente sproporzionata rispetto alla qualità e quantità del lavoro prestato, essendo stabilita nella misura variabile da 4,00 a 7,50 euro a cassone, a fronte di una giornata lavorativa di circa 8 ore; la reiterata violazione della normativa di settore relativa all'orario di lavoro ed ai periodi di riposo, senza alcun riconoscimento di retribuzione per l'orario di lavoro straordinario, senza pause (salvo una pausa breve per il pranzo) e senza consentire l'utilizzo di servizi igienici idonei; la violazione della normativa in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, non venendo gli stessi lavoratori dotati dei dispositivi per la prevenzione degli infortuni necessari per lo svolgimento delle mansioni che erano, invece, costretti ad acquistare a proprie spese; la sottoposizione ad un controllo serrato sui campi operato dagli intermediari, anche tramite registrazioni video dell'attività lavorativa, volte a consentire ai datori di lavoro di valutarne il rendimento e, in caso di prestazioni ritenute non soddisfacenti, di procedere al licenziamento o alla decurtazione di parte della retribuzione[21].

[21] Trib. Foggia, 17 luglio 2023, n. 3045; quanto alle modalità di accertamento dell'elemento costitutivo della fattispecie relativa alla condizione di sfruttamento, la giurisprudenza di legittimità ha di recente ribadito come sia "sufficiente accertare la ricorrenza anche di un solo indice sintomatico per individuare la condotta tipica. In particolare, in relazione alla violazione dei contratti collettivi in tema di salario e delle disposizioni relative all'orario (siano esse di natura pattizia o normativa) è necessaria la reiterazione della condotta, mentre il mero ed isolato inadempimento di tale

Sostanzialmente speculare è il contenuto dell'altra pronuncia emessa *ex* art. 420-*quater* c.p.p. nei confronti di un caporale di origini africane che reclutava lavoratori, tutti cittadini di origine africana, residenti nella baraccopoli sita nell'*ex* pista adiacente all'ex C.A.R.A. di Borgo Mezzanone, allo scopo di destinarli al lavoro presso aziende del territorio, in condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno. Tali circostanze erano desumibili dalla reiterata corresponsione di retribuzioni inferiori ai minimi contrattuali, dalla reiterata e stabile violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, alle ferie, dalla violazione della normativa in materia di sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro (assenza di dispositivi di protezione individuale, mancate visite mediche, assenza di informazione e formazione sui rischi specifici), nonché dalla sottoposizione a condizioni di lavoro e sorveglianza degradanti attuata dal caporale in accordo con i rappresentanti delle imprese.

Tutte queste condotte venivano poste in essere con la consapevolezza che i lavoratori avrebbero accettato tali gravose e degradanti condizioni di lavoro, trattandosi di soggetti in condizioni di povertà, spesso extracomunitari irregolarmente presenti sul territorio nazionale, in ogni caso privi di reddito e/o risorse economiche nonché privi della possibilità di accedere ad altri impieghi, situazione ulteriormente aggravata per i soggetti extracomunitari di origine africana dal fatto di abitare in un'area notoriamente caratterizzata da condizioni alloggiative estremamente degradanti[22].

Di ugual tenore, purtroppo, appare la sentenza di patteggiamento, *ex* art. 444 e seguenti, c.p.p., emessa nei confronti di due datori di lavoro italiani e un intermediario di origini africane. In questo caso, infatti, il Tribunale di Foggia, accertata la ricorrenza delle condizioni di sfruttamento integrate dalla sussistenza di più indici di cui all'art. 603-*bis* c.p., ha ritenuto di condannare i soggetti resisi colpevoli delle condotte criminose anche sulla base dell'altro elemento costitutivo della fattispecie penale, ossia l'approfittamento dello stato di bisogno, desumibile anche dalle condizioni di lavoro (retributive, di igiene, di sicurezza, di salubrità dei luoghi di lavoro) accettate dai lavoratori, dalle condizioni alloggiative degradanti in cui erano costretti a vivere, nonché dalle precarie condizioni economiche conseguenti alla penuria di sbocchi occupazionali alternativi nelle località di dimora o alla carenza di cespiti e fonti di reddito alternative o, ancora, al livello di scolarizzazione ed alla condizione di immigrato[23].

---

normativa non potrebbe integrare la fattispecie, fermo restando che la condotta tipica può essere realizzata anche nei confronti di un solo lavoratore" (Cass. 1 agosto 2025, n. 28199).

[22] Trib. Foggia, 28 giugno 2024, n. 422.

[23] Trib. Foggia, 8 maggio 2023, n. 303; di recente, Cass. n. 28199/2025, *cit.*, in riferimento allo stato di bisogno, ha ribadito come sia necessario distinguerlo dalla condizione di vulnerabilità menzionata dall'art. 600 c.p., non dovendo ricorrere "lo stato di necessità tale da annientare qualunque libertà di scelta e non sarà necessario indagare sull'assenza di un'altra effettiva ed accettabile scelta, diversa dall'accettazione dell'abuso, ma sarà sufficiente riscontrare una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, in grado di limitare la volontà della vittima, inducendola ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose", precisando, altresì, come tale condizione debba "essere nota al reclutatore o all'utilizzatore, che se ne devono servire per imporre condizioni lavorative che

3. Nuove prospettive di contrasto allo sfruttamento lavorativo, oltre la repressione penale

Dall'analisi empirica sin qui condotta si possono trarre alcune, sia pur sommarie, osservazioni.

In primo luogo, non si può non notare la diminuzione del numero medio annuo di inchieste giudiziarie avviate dalla Procura della Repubblica di Foggia per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., rispetto agli anni precedenti. Evidentemente, si tratta di un dato in sé equivoco, visto che potrebbe leggersi come il risultato di fattori diametralmente opposti tra loro: il calo delle situazioni di sfruttamento, da un lato, e una minore attenzione delle forze dell'ordine al fenomeno, dall'altro lato.

Ciò che, invece, emerge con chiarezza dall'indagine è la sproporzione tra il numero di notizie di reato per sfruttamento lavorativo, in relazione alle quali è stata attivata l'azione penale, e il numero di procedimenti definiti: soltanto una minima parte dei fascicoli aperti, infatti, si conclude con una sentenza, mentre la larga maggioranza viene ancora archiviata.

Sul punto, le evidenze della ricerca confermano i dati degli anni precedenti e sembrano dar ragione a quella dottrina[24] che aveva già abbondantemente sostenuto che il solo ricorso alla giurisdizione penale non è in grado di intercettare in maniera efficace la complessità di un fenomeno ormai strutturale e di fornire risposte adeguate.

Non solo. A essere sproporzionato è anche il rapporto tra la diffusione del fenomeno, desumibile dal numero di lavoratori presenti negli insediamenti informali[25], e la quantità, comunque esigua, di procedimenti attivati su istanza dei lavoratori (pari a circa la metà delle inchieste esaminate). Tale ultima circostanza può trovare una spiegazione in una pluralità di fattori[26]: la condizione di ricattabilità dei lavoratori, spesso legata al loro *status* giuridico precario, la paura di ritorsioni da parte degli sfruttatori e, non ultima, una diffusa sfiducia nell'efficacia della tutela giurisdizionale.

Consapevole di questa criticità, il legislatore aveva introdotto un meccanismo di emersione fondato sulla concessione di un permesso di soggiorno ai lavoratori stranieri irregolari che avessero sporto denuncia. L'istituto in parola, inserito all'art. 22 del Testo Unico sull'Immigrazione dal d.lgs. 16 luglio 2012, n. 109, e destinato alle vittime di "grave sfruttamento lavorativo", è stato recentemente

---

integrano lo sfruttamento"; in merito alla necessità di distinguere lo stato di bisogno da quello di necessità, conforme Cass. n. 10482/2025, *cit*.

[24] V., tra gli altri, D'Onghia, *Spunti di riflessione sulle 'moderne' forme di sfruttamento lavorativo*, in Aimo, Fenoglio, Izzi (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, Napoli, ESI, 2021, p. 454. Ora, con una riflessione più aggiornata, anche in *questo volume*.

[25] Si pensi che, secondo i dati riportati nel *report La pandemia diseguale* di Intersos, il numero di lavoratori che soggiorna negli insediamenti informali della Capitanata oscilla fra i 2.000 durante l'inverno e i 6.500 durante l'estate, in concomitanza con la raccolta del pomodoro. Cfr. *https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2021/03/La-pandemia-diseguale_INTERSOS.pdf*.

[26] V., sul punto, Nuzzo, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2018, n. 357, pp. 22-23.

abrogato e sostituito, per effetto del d.l. 11 ottobre 2024, n. 145[27], con un nuovo tipo di permesso per 'casi speciali', dedicato espressamente alle vittime di sfruttamento ai sensi dell'art. 603-*bis* e regolato dal nuovo art. 18-*ter* d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286[28].

Pur costituendo sostanzialmente un *restyling* delle norme abrogate, la novella segnala il superamento di una logica sanzionatoria in favore di una logica umanitaria[29], anche se, per alcuni profili, si presenta più restrittiva rispetto alla protezione prevista nel sistema previgente. Da un lato, infatti, il nuovo permesso sembra poter essere rilasciato solo nel corso di operazioni di polizia giudiziaria o indagini per il reato di sfruttamento lavorativo, mentre la disposizione precedente concedeva espressamente la possibilità di accesso al permesso attraverso la denuncia del lavoratore[30]. Dall'altro lato, viene oggi previsto che lo straniero debba "contribui(re) utilmente all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili", il che implica la necessità di una collaborazione effettiva e concreta nelle attività investigative[31], quando, invece, la normativa previgente permetteva il riconoscimento del titolo anche a fronte di una condotta di mera 'cooperazione' con l'autorità giudiziaria[32].

Appare, invece, senz'altro positiva – poiché può contribuire in modo concreto all'integrazione socio-lavorativa delle vittime di sfruttamento – la previsione della convertibilità di questo tipo di permesso in uno per motivi di lavoro, sia subordinato sia autonomo, al di fuori del sistema delle quote, oppure in un permesso di soggiorno per motivi di studio.

È ancora presto per dire se il nuovo permesso *ex* art. 18-*ter* costituirà un effettivo incentivo alla cooperazione delle vittime di sfruttamento con le autorità inquirenti. Di certo, però, non potrà essere una misura decisiva, in quanto, per la sua stessa natura, si rivolge esclusivamente ai migranti privi di un valido titolo di soggiorno, escludendo quindi coloro che, pur essendo formalmente regolari sul territorio nazionale (o in quanto cittadini comunitari o perché in possesso, a

---

[27] Il d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, è stato convertito in l. 9 dicembre 2024, n. 187.

[28] Per un primo commento, v. Costa, Sgroi, *Regolazione dei flussi e misure di tutela per le vittime di sfruttamento nel d.l. 145/2024*, in *W.P. Fa.ri.*, 2024, n. 5, p. 15 ss.; de Martino, D'Onghia, *L'ennesimo Decreto-Legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva*, in *DIC*, 2025, n. 1, p. 18 ss.; Bin, *Una nuova misura premiale potenzialmente strategica per il contrasto penale al caporalato*, in *LD*, n. 3, 2025, p. 409 ss.; Calafà, *op. cit.*, p. 401 ss.; Paraciani, *Gli ispettori del lavoro come 'street-level bureaucrats': un approccio sociologico*, in *LD*, 2025, n. 3, p. 429 ss.; Zadra, *Processi di costruzione della conoscenza e prassi per un sistema multiagenzia nei territori*, in *LD*, 2025, n. 3, p. 449 ss.

[29] Così, Calafà, *op. cit.*, p. 389.

[30] Così, de Martino, D'Onghia, *op. cit.*, p. 21.

[31] In realtà, secondo una prima interpretazione la 'utilità' del contributo non è sinonimo di 'decisività' dello stesso, in quanto "anche il contributo ripetitivo, che non apporta profili di novità rispetto a quanto già noto all'autorità e/o già rivelato da altra vittima dovrà essere ritenuto idoneo a permettere l'accesso al premio". Cfr. Bin, *op. cit.*, p. 409 ss., nonché Bin, in *questo volume*.

[32] L'art. 22, co. 12-*quater* d.lgs. n. 286/1998 riconosceva la possibilità di accedere al permesso di soggiorno allo straniero che avesse "presentato denuncia" e cooperato "nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro".

vario titolo, di un permesso di soggiorno), versano comunque in una condizione di vulnerabilità economica e sociale.

A ciò si aggiunga che l'accesso alla giustizia penale, pur costituendo uno strumento imprescindibile per l'accertamento delle responsabilità e la repressione del reato, non è di per sé idoneo ad assicurare al lavoratore sfruttato un'effettiva tutela dei propri diritti. Esso, infatti, non garantisce né l'accesso a un'occupazione dignitosa[33], né il riconoscimento dei diritti retributivi lesi, poiché, salvo la rara ipotesi in cui la vittima si costituisca parte civile nel processo penale, non consente di ottenere il ristoro patrimoniale per l'attività lavorativa prestata in condizioni di sfruttamento. Tale considerazione trova conferma nei dati emersi dalla presente ricerca, posto che in nessuno dei procedimenti esaminati e giunti alla fase dibattimentale il lavoratore vittima di sfruttamento si era costituito parte civile[34].

Ne consegue che l'effettiva tutela, retributiva e risarcitoria, quando il lavoro è irregolare, resta affidata al processo del lavoro, il quale, però, si caratterizza per tempi lunghi e per un sistema probatorio fortemente sbilanciato a sfavore del ricorrente, che deve fornire rigorosi elementi di prova, spesso difficili da reperire in contesti di lavoro 'nero' o 'grigio'.

È allora probabile che proprio la consapevolezza dell'(in)efficacia del rimedio penale abbia determinato nelle politiche più recenti uno spostamento del *focus* degli interventi contro lo sfruttamento lavorativo dalla (sola) repressione penale alla costruzione di percorsi di prevenzione che, almeno potenzialmente, potrebbero essere più efficaci.

In questa direzione, si muove la proroga del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato"[35], che ha sperimentato soluzioni innovative per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche tramite piattaforme telematiche e applicazioni digitali, con l'obiettivo di sottrarre i lavoratori all'intermediazione illecita dei caporali.

---

[33] È stato opportunamente notato che la repressione penale non si fa carico dei bisogni del lavoratore, il quale, dopo l'eventuale denuncia, "temporaneamente liberato dal giogo dello sfruttamento, continuerà ad avvertire l'impellente esigenza di collocarsi sul mercato del lavoro e, dunque, rimarrà esposto *ad libitum* all'altrui approfittamento". Così, Stoppioni, *Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603-bis c.p.*, in *DIC*, 2019, n. 2, pp. 89-90.

[34] Si ha, invece, notizia di una recentissima sentenza del 19 gennaio 2026 (non oggetto della presente indagine), in cui i lavoratori si erano costituiti parte civile e il Tribunale di Foggia ha condannato l'imputato al risarcimento del danno in favore delle vittime, pur rinviando al giudice civile la sua quantificazione. Della sentenza si dà notizia al seguente *link*: *https://www.avvocatostefanocampese.it/lutilizzatore-nel-reato-di-sfruttamento-lavorativo-la-sentenza-del-tribunale-di-foggia/*.

[35] Il Piano è stato approvato il 20 febbraio 2020 dal "Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura", detto anche "Tavolo caporalato", organismo interistituzionale di indirizzo e coordinamento delle politiche di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato nel settore agricolo, istituito con apposito decreto ministeriale. Con il recente art. 8, d.l. 3 ottobre 2025, n. 146, il Tavolo è stato reso permanente, essendo stato abolito l'art. 25-*quater* d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136, che ne avrebbe dovuto consentire l'operatività solo fino al settembre 2025. Per un commento, v. Costa, *Ancora una riforma sui flussi di ingresso. Prime note sul d. l. 3 ottobre 2025, n. 146*, in *ADiM Blog*, ottobre 2025, p. 7.

Accanto a questo strumento, si pone il "Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso" (PNS), adottato nel dicembre 2022 come parte del PNRR.

Da un lato, il PNS punta a rafforzare la capacità di individuazione dei fenomeni di sfruttamento mediante la creazione del Portale nazionale del lavoro sommerso, ossia un'unica banca dati interoperabile che raccoglie le informazioni degli organi ispettivi. Dall'altro lato, il PNS mira a promuovere un modello di vigilanza ispettiva più efficiente e mirato, che concentri le risorse sulle realtà produttive più a rischio.

In questa logica assume rilievo la formazione di vere e proprie *black list* e *white list*, volte a individuare le imprese più 'virtuose', o al contrario, quelle che si sono macchiate di irregolarità. Infatti, la formazione di *black list* come quella emergente dal Portale nazionale del lavoro sommerso[36] – destinata a raccogliere le imprese colpite da procedimenti penali o amministrativi per violazioni della normativa giuslavoristica e previdenziale – avrà in futuro conseguenze sull'accesso ai finanziamenti pubblici, con l'evidente finalità di premiare la legalità.

Come anticipato, invece, le *white list* – come l'ASSE.CO.[37], la Rete del lavoro agricolo di qualità e le nuove liste di conformità INL[38] – hanno l'obiettivo di identificare le imprese 'virtuose', riducendo il peso dei controlli su di esse e liberando risorse per concentrare l'attività ispettiva sulle situazioni giudicate più critiche.

Sempre in un'ottica preventiva, va infine segnalato un ulteriore strumento, rappresentato dagli "Indici sintetici di affidabilità contributiva" (ISAC), istituiti dal d.l. 28 ottobre 2024, n. 160, e destinati a entrare in vigore il 1° gennaio 2026. Tali indici – che riprendono le esperienze già maturate in ambito agricolo

---

[36] Il Portale nazionale del lavoro sommerso è stato istituito da uno dei decreti attuativi del PNRR e, in particolare, dall'art. 19, co. 1, lett. a), d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito in l. 29 giugno 2022, n. 79, che ha modificato l'art. 10 d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Per un approfondimento, si rinvia a de Martino, Casiello, *IA predittiva e attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Riflessioni critiche sulle prassi ispettive del domani*, in *Federalismi.it. Focus Lavoro, Persona, Tecnologia*, 11 febbraio 2026, p. 159.

[37] Si tratta di una certificazione della regolarità della gestione dei rapporti di lavoro, rilasciata dal Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro, che – sulla base di un protocollo d'intesa con l'Ispettorato nazionale del lavoro – ha la funzione di orientare gli accertamenti ispettivi, prioritariamente, nei confronti delle imprese prive di tale attestazione. Per un commento del protocollo attualmente vigente, si rinvia a Lippolis, Manuali, *Lavoro legale certificato Asse.Co.: procedura e vantaggi*, in *DPL*, 2025, n. 16, p. 946 ss.

[38] Le liste di conformità, previste dal d.l. n. 19/2024, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56 (il riferimento specifico è all'art. 29, co. 7 e 8), consistono in un elenco informatico pubblico, consultabile sul sito istituzionale dell'Ispettorato, in cui sono indicati i datori di lavoro che, al termine di ispezioni, risultano in regola con le normative sul lavoro e sulla legislazione sociale, inclusa la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, e che acconsentono alla pubblicazione dei loro dati. L'iscrizione comporta un evidente vantaggio normativo, in quanto per un periodo di dodici mesi dalla data di inserimento nella lista di conformità, il datore di lavoro verrà considerato a basso rischio di irregolarità e l'INL, nell'orientare la propria attività di vigilanza, potrà non procedere a ulteriori verifiche nelle materie oggetto degli accertamenti che hanno determinato l'iscrizione, fatte salve, ovviamente, le ipotesi in cui gli accertamenti sono obbligatori. Sulle liste di conformità, v. *amplius*, Damiano, *Lista di conformità e tutela del lavoro regolare e sicuro*, in *DPL*, 2024, n. 26, pp. 1615-1618.

e avviate proprio in Puglia[39] – sono finalizzati a verificare la congruità della forza lavoro dichiarata e la coerenza delle retribuzioni rispetto ai minimi contrattuali e si pongono l'obiettivo di rafforzare la prevenzione dei fenomeni di sfruttamento lavorativo, rendendo al contempo più difficile celare pratiche illecite dietro rapporti di lavoro solo formalmente regolari.

Volendo ora trarre le fila del discorso, si può osservare che, pur essendo decorsi tre anni dall'ultima indagine effettuata nel territorio della Capitanata, le conclusioni non possono mutare di tanto: resta vero, infatti, che la repressione penale, pur mantenendo un ruolo essenziale, si rivela ancora inadeguata a contrastare un fenomeno ormai strutturale nel tessuto economico, non solo locale.

Tuttavia, rispetto al passato, alcuni passi in avanti sono stati compiuti, in quanto – come spiegato – il legislatore sembra aver maturato maggiormente la consapevolezza della necessità di un approccio integrato, fondato sulla combinazione di interventi non solo repressivi, ma anche preventivi.

Continua, però, a mancare una lettura adeguata del fenomeno migratorio, poiché il legislatore – fermo sulle sue posizioni essenzialmente securitarie – persiste nel non riconoscere come gli attuali vincoli agli ingressi, il nesso tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro, oltre alla complessità delle procedure amministrative, finiscano per accentuare le condizioni di vulnerabilità dei lavoratori stranieri, aumentando (se non agevolando) le possibilità di sfruttamento.

---

[39] Il riferimento è alla l. reg. 26 ottobre 2006, n. 28, che per prima ha individuato un sistema di indici quantitativi, al rispetto dei quali condizionare l'erogazione di fondi pubblici. Sugli indici di congruità, cfr. Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *DLRI*, 2019, n. 1, p. 7 ss.

Dal contrasto alla prevenzione (e ritorno): lo sfruttamento lavorativo nella moda. L'esperienza milanese (2023-2026)

Alberto Mattei

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il contesto: lo sfruttamento lavorativo nella filiera esternalizzata della moda. – 3. La metodologia: ricerca empirica sul campo. – 4. L'iniziativa giudiziaria: l'amministrazione giudiziaria nella filiera della moda. – 4.1. I tre casi fondativi: Alviero Martini, Giorgio Armani, *Manufactures* Dior. – 5. La risposta concertativo-territoriale: dal giudiziario al negoziale. – 5.1. Il Protocollo milanese di legalità nelle filiere della moda. – 5.2. Le parti sociali, i limiti e le potenzialità del modello. – 6. Dal diritto regolativo al diritto riflessivo: una chiave interpretativa. – 7. Tra contrasto e prevenzione: le questioni aperte.

1. Premessa

Lo sfruttamento lavorativo nella filiera della moda italiana è il fenomeno da cui muove il presente contributo. Si colloca nell'ambito della ricerca *EXPLOIT*, dedicata alla prevenzione dello sfruttamento lavorativo e ne assume la prospettiva di fondo: lo sfruttamento come fenomeno sistemico e multidimensionale, non aggredibile con il solo strumento penale e da indagare empiricamente in contesti definiti. In questa cornice, il caso della moda milanese è analizzato come caso studio, circoscritto geograficamente (il territorio milanese), temporalmente (2023-2026) e settorialmente (la moda, con riferimento specifico all'alta moda), fondato su documenti ufficiali, interviste e osservazione del contesto istituzionale (*infra* §§ 2 e 3)[1].

I provvedimenti di amministrazione giudiziaria emessi dal Tribunale di Milano a partire dal gennaio 2024, su richiesta avanzata dalla Procura già nel 2023, nei confronti di alcuni tra i principali *brand* del lusso hanno portato alla luce condizioni di irregolarità diffuse negli opifici della filiera produttiva (*infra* § 4). Persone che lavorano in condizione irregolare producono borse, accessori e calzature destinate alla vendita a prezzi elevati, ricevendo in cambio compensi per manufatto sproporzionati rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato. Una situazione sistemica, e non occasionale[2].

---

[1] Nell'ambito dell'indagine empirica sono stati intervistati: Paolo Storari, per la Procura della Repubblica di Milano (ottobre 2024); Sonia Tosoni, Giordano Fumarola e Riccardo Colletti, per la Filctem-CGIL (novembre 2024); Loris Baldassarre, per il Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro – Nucleo Ispettorato del Lavoro di Milano (gennaio 2025); Carlo Mascellani, per Confindustria Moda (gennaio 2025). Si ringraziano le persone intervistate, e anche Ilaria Ramoni, delegata a rappresentare il Tribunale e la Procura di Milano al tavolo per la sottoscrizione del Protocollo e al tavolo tecnico di costruzione della piattaforma atta a certificare la filiera, per aver fornito e segnalato materiali di consultazione utili alla ricerca.

[2] Da ultimo, Romano, *I duecentomila lavoratori schiavi che tengono in piedi Milano*, in *la Repubblica*, 12 luglio 2026, che riporta i dati della ricerca di *PoliS* Lombardia (Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia): circa 200.000 persone occupate in condizioni di basso salario nella Città metropolitana di Milano, pari al 18,8% degli occupati, platea nella quale si

L'analisi riguarda esclusivamente la dimensione organizzativo-istituzionale dei provvedimenti, non la colpevolezza penale dei singoli, e fotografa, quindi, un processo in corso: le interviste sono state condotte tra la fine del 2024 e l'inizio del 2025, il Protocollo di legalità è stato firmato il 26 maggio 2025, la piattaforma di filiera è entrata nella fase operativa nella primavera-estate del 2026 (*infra* §§ 5, 5.1 e 5.2). Il caso documenta così un circolo: un'iniziativa giudiziaria che innesca una risposta di tipo concertativo, la quale tenta di istituzionalizzare le procedure sperimentate in sede giudiziaria con standard condivisi di autoregolazione all'interno della filiera (*infra* § 6). Da questo processo è possibile trarre alcune conclusioni sul circolo creatosi, con potenzialità virtuose, tra contrasto e prevenzione (*infra* § 7).

2. Il contesto: lo sfruttamento lavorativo nella filiera esternalizzata della moda

Il segmento dell'alta moda, all'interno del più ampio settore della moda italiana, è organizzato attorno a un modello di produzione esternalizzato[3]. Le case dell'alta moda (i *brand*) non producono direttamente: affidano solitamente la produzione a società terze mediante contratti di appalto, che a loro volta sub-appaltano a opifici specializzati. La filiera si articola su più livelli: il *brand* committente, la società appaltatrice, la sub-appaltatrice non autorizzata, l'opificio che produce fisicamente il manufatto. Il problema non è l'esternalizzazione in sé, ma la struttura dei prezzi che essa genera e le condizioni di lavoro che ne risultano compresse (per i dati, v. *infra* § 4.1)[4].

Il meccanismo che consente alla struttura di perpetuarsi è quello che i provvedimenti del Tribunale di Milano descrivono come *decoupling* organizzativo-societario: la dissociazione sistematica tra la struttura formale dell'impresa e la struttura informale che persegue l'efficienza produttiva attraverso pratiche irregolari. In sintesi, la struttura formale esisteva come schermo, ma non quale presidio. Le persone che lavorano negli opifici irregolari sono quasi esclusivamente cittadini cinesi, privi di regolare titolo di soggiorno e in ogni caso in condizioni di fragilità[5]. La loro vulnerabilità è strutturale: la scarsa conoscenza della lingua italiana e dei diritti nel rapporto di lavoro, la necessità di inviare risorse nel Paese di origine, l'assenza di legami sul territorio e le precarie condizioni alloggiative comprimono il

---

concentrano più fattori di vulnerabilità (origine straniera, lavoro irregolare, caporalato anche alloggiativo) nei settori della logistica, del *food delivery* e degli opifici della filiera della moda.

[3] Per alcuni numeri sul settore tessile-moda, Lucchetti, Cesana, Ferlisi, *La moda è potere. Come un'industria modella il nostro futuro*, Milano, Altraeconomia, 2026.

[4] Sulla stampa, Casadei, *Alviero Martini Spa in amministrazione giudiziaria per sfruttamento lavorativo*, in *Il Sole 24 Ore online*, 17 gennaio 2024; Redazione Moda, *Caporalato, Giorgio Armani operations in amministrazione giudiziaria*, ivi, 5 aprile 2024; Casadei, *Caporalato, una società di Dior in amministrazione giudiziaria*, ivi, 10 giugno 2024. I provvedimenti sono consultabili in *www.giurisprudenzapenale.com*.

[5] Le ispezioni hanno peraltro rilevato anche la presenza di lavoratori di altre nazionalità, comprese persone italiane, così intervista al Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro – NIL Milano, gennaio 2025. Sul fenomeno, sia pur in un diverso contesto territoriale e criminale, resta un riferimento d'obbligo nell'opinione pubblica Saviano, *Gomorra*, nuova ed. per il ventennale dalla prima edizione, con prefazione dell'autore, Torino, Einaudi, 2026, p. 23 ss.

potere contrattuale fino ad azzerarlo. È una vulnerabilità che l'ordinamento stesso concorre a produrre: il nesso tra contratto di lavoro e titolo di soggiorno rende la forza lavoro straniera strutturalmente ricattabile. Le verifiche ispettive del Nucleo Ispettorato del Lavoro di Milano (d'ora in avanti: NIL) hanno documentato condizioni degradanti di abitazione e di lavoro, con persone in stato di bisogno effettivo e concreto[6]. A queste persone si applica la tutela dell'art. 603-*bis* c.p., quali vittime di caporalato[7], ma la loro invisibilità giuridica rende complessa l'emersione: operano in opifici urbani e il lavoro preventivo che in altri settori, per esempio in agricoltura, può essere svolto dal sindacato di strada e dal sistema multiagenzia è qui strutturalmente più difficile e, nei casi documentati, sostanzialmente assente[8].

Il Tribunale di Milano, avallando l'impostazione della Procura, non legge questi casi come episodi isolati di illegalità, ma come manifestazioni di un sistema (*infra* §§ 4 e 4.1). La formula dei decreti è ricorrente e deliberata: la committente ha agevolato colposamente soggetti raggiunti da corposi elementi probatori in ordine al delitto di caporalato. La colpa non è del singolo datore di lavoro nell'opificio, ma della struttura organizzativa che ha reso possibile e conveniente lo sfruttamento. Come emerge dalle dichiarazioni rese in sede pubblica dai rappresentanti della Procura, la committente spesso non sa chi produce fisicamente i suoi manufatti[9]: l'omessa verifica non è ignoranza incolpevole, ma il risultato di una scelta organizzativa negligente, colposamente indifferente al proprio dovere di controllo. Lo sfruttamento lavorativo, in questo assetto, non è un effetto collaterale del modello: è la sua condizione di funzionamento.

3. **La metodologia: ricerca empirica sul campo**

Il contributo adotta la prospettiva dell'analisi di caso studio e si fonda su un *corpus* eterogeneo di fonti primarie e secondarie, riguardanti il periodo 2023-2026, raccolte, analizzate e integrate da interviste sul campo.

Le fonti documentali primarie comprendono, sul versante giudiziario, le note stampa ufficiali del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro – Nucleo Ispettorato del Lavoro di Milano relative ai tre casi fondativi, con gli schemi economici allegati alle prime due: Alviero Martini (settembre 2023-gennaio 2024), Giorgio Armani Operation (dicembre 2023-aprile 2024), *Manufactures* Dior

---

[6] Intervista al Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro – NIL Milano, gennaio 2025.

[7] D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura lavoristica*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 233 ss. Sui molteplici profili disciplinari e dell'azione in tema, Ferraresi, Seminara (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Modena, Adapt University Press, 2024.

[8] Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 193 ss.; sul contrasto in agricoltura Faleri, *«Non basta la repressione». A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, ivi, p. 257 ss.

[9] Frosina, *Indagini su lavoro e appalti, il pm Storari: "Grazie a noi 50mila assunti". E avverte: "Anche mafiosi a capo delle cooperative"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 25 novembre 2025.

(marzo-giugno 2024)[10]. Sul versante istituzionale, il Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nelle filiere produttive della moda, firmato il 26 maggio 2025 presso la Prefettura di Milano, acquisito nella versione integrale[11] e analizzato in parallelo con la stampa di commento[12]. Sul versante contrattuale, sono stati presi in esame il CCNL Tessile Abbigliamento Moda rinnovato l'11 novembre 2024, con l'art. 23 che recepisce il Protocollo 11 del CCNL 31 gennaio 2022 sul contrasto al *dumping* contrattuale, e il CCNL Pelletteria industria, rilevante per il precedente della clausola di impegno contrattuale nel lavoro esterno[13]. Le fonti secondarie comprendono la letteratura giuslavoristica richiamata nel presente contributo.

La ricerca, come anticipato, ha incluso quattro interviste, condotte tra l'ottobre 2024 e il gennaio 2025. Un avvertimento metodologico è necessario: l'intervista a Confindustria Moda precede la firma del Protocollo, e alcune valutazioni critiche allora espresse, in particolare sull'assenza del riferimento ai CCNL leader come parametro della piattaforma di filiera, sono state superate dalla versione definitiva del testo. Lo sfasamento temporale è riportato e non inficia la validità dell'intervista: documenta, anzi, la natura negoziale del Protocollo, che ha recepito parte delle criticità segnalate nel corso del negoziato.

Infine, il territorio milanese costituisce il campo di osservazione. Milano è il centro della moda italiana di lusso: le case di moda oggetto dei provvedimenti vi hanno sede legale o operativa e gli opifici irregolari si concentrano nelle province di Milano, Monza e Brianza, Bergamo e Pavia; la filiera è geograficamente localizzata e dunque osservabile. A Milano si è sviluppata la strategia istituzionale: la Procura e il Tribunale, nella Sezione Misure di Prevenzione, hanno elaborato gli strumenti al centro dell'analisi, mentre la Prefettura ha convocato e coordinato il tavolo che ha prodotto il Protocollo.

4. **L'iniziativa giudiziaria: l'amministrazione giudiziaria nella filiera della moda**

L'amministrazione giudiziaria è una misura di prevenzione patrimoniale disciplinata dall'art. 34 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (codice antimafia)[14].

---

[10] Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro – Gruppo di Milano (NIL Milano), note stampa relative ai tre casi, con schema economico esemplificativo allegato alle prime due. Le note danno atto che i procedimenti penali per caporalato si trovano nella fase delle indagini preliminari e che le responsabilità saranno definitivamente accertate solo con sentenza irrevocabile.

[11] Filiere produttive della moda – Protocollo d'intesa per la legalità, 26 maggio 2025, sottoscritto da Prefettura di Milano, Regione Lombardia, Tribunale e Procura di Milano, Arma dei Carabinieri, Ispettorato di Area Metropolitana, Politecnico di Milano, Camera di Commercio, associazioni datoriali e artigiane, Camera Nazionale della Moda Italiana e organizzazioni sindacali confederali e di categoria; pubblicato in *DLRI*, 2025, n. 186, p. 343 ss.

[12] Tra i contributi a commento, Ramoni, *Lotta al caporalato, a Milano bollino verde per il settore moda*, in *Il Sole 24 Ore online*, 26 maggio 2025.

[13] L'ipotesi di rinnovo sottoscritta da SMI – Sistema Moda Italia e Femca-CISL, Filctem-CGIL, Uiltec-UIL è consultabile su *www.dottrinalavoro.it*; per la pelletteria, art. 17 dell'ipotesi di rinnovo del CCNL, aprile 2023-marzo 2026, su *https://olympus.uniurb.it*.

[14] Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Napoli, ESI, 2021, p. 157 ss.

Consente al Tribunale di nominare, su richiesta del pubblico ministero, un amministratore giudiziario quando sussistono sufficienti indizi per ritenere che l'attività economica possa agevolare l'attività di soggetti sottoposti a procedimento penale per determinati reati – nella filiera moda, nei casi di specie, il reato disciplinato dall'art. 603-*bis* c.p., nella formulazione risultante dalla riscrittura operata dalla l. 29 ottobre 2016, n. 199. Il tratto distintivo dell'amministrazione giudiziaria è la natura non sanzionatoria: l'amministratore non si sostituisce al management ma opera d'intesa con l'azienda, e il mandato è gestionale, ossia analizzare i rapporti con i fornitori, verificare le condizioni di lavoro nella filiera, imporre la revisione del modello organizzativo ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, senza, quindi, che la committente risulti indagata[15].

L'oggetto dell'accertamento, nei casi esaminati (*infra* § 4.1), è la c.d. colpa di organizzazione: l'incapacità strutturale, o il sistematico disinteresse, di presidiare la filiera produttiva[16]. L'*escalation* dei provvedimenti non è episodica: si inserisce in una strategia elaborata dalla Procura di Milano, già sperimentata nel settore della logistica, che muove da una precisa scelta di metodo, ossia non ricercare la responsabilità penale del singolo, ma intervenire sul contesto organizzativo. Si tratta dell'approccio affermatosi nella letteratura e nella stampa specializzata con l'etichetta di 'metodo Storari'[17], trattandosi di un'etichetta che lo stesso magistrato lascia in parte aperta: se descriva già una linea d'azione dell'ufficio nel suo complesso, o rifletta ancora la discrezionalità del titolare delle inchieste, come sembra suggerire il suo stesso rilievo in merito alla scarsa diffusione dell'approccio presso altre Procure[18]. La finalità, come dichiarato in sede pubblica dal magistra-

---

[15] Così l'intervista alla Procura della Repubblica di Milano, ottobre 2024. Sul rapporto tra l'art. 603-*bis* c.p., la responsabilità degli enti e i sistemi di *compliance* 231, Campanella, *"Caporalato", responsabilità degli enti e* compliance *231*, in *LPO*, 2023, n. 1-2, p. 1. Sui limiti della disciplina ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 nella frammentazione dei processi produttivi in relazione allo sfruttamento lavorativo, dalla prospettiva giuspenalistica, Lucifora, *Lo sfruttamento del lavoro. La costruzione del "tipo" tra istanze di determinatezza e obblighi sovranazionali di tutela*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 437 ss.

[16] In dottrina, Bin, *L'azienda che sfrutta a sua insaputa: il paradosso dell'amministrazione giudiziaria*, nota a Trib. Milano, 3 aprile 2024, n. 10, in *RIDL*, 2024, n. 3, p. 480; Barberio, *Ancora una mancata contestazione del reato di «caporalato» nelle esternalizzazioni dell'alta moda*, in *RGL online*, 2024, n. 8-9; sulla giurisprudenza del tribunale milanese in tema, Ramoni, Roia, *L'amministrazione giudiziaria come strumento di prevenzione dello sfruttamento lavorativo nella giurisprudenza del Tribunale di Milano*, in Ferraresi, Seminara, op. cit., p. 248 ss.; Vulcano, *Sfruttamento lavorativo e colpa di organizzazione nella filiera: l'amministrazione giudiziaria tra risanamento, riforma della governance e modelli di impresa evoluti*, in *GP*, 2025, n. 7-8, p. 1 ss.; Ferraresi, *La serietà delle dichiarazioni di responsabilità sociale dell'impresa: il caso Armani*, in *DRI*, 2025, n. 4, p. 1171 ss.

[17] Maresca, *Le tecniche di applicazione dei diritti dei lavoratori negli appalti: il metodo Storari*, in Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini, 2026, n. 70, p. 49.

[18] Mira, *La «ricetta» del pm anticaporalato Storari: ci interessano i diritti di chi lavora, non punire i vertici*, in *Avvenire*, 30 luglio 2026. V. però, nell'ambito della *fast fashion*, la vicenda di Piazza Italia nell'ambito della strategia giudiziaria di contrasto allo sfruttamento lavorativo, così Pieraccini, *Piazza Italia in amministrazione giudiziaria,* in *Il Sole 24 Ore online*, 2 febbraio 2026.

to, è essenzialmente preventiva[19]: l'amministrazione giudiziaria rende costoso per la committente ignorare le condizioni di lavoro nella filiera, non perché la punisca, ma perché la vincola ad adottare i presìdi che avrebbe dovuto predisporre già autonomamente. L'effetto si estende oltre i casi direttamente coinvolti: come emerso in sede empirica, si registra un adeguamento spontaneo di altri soggetti della filiera, che la stessa Procura descrive come un processo di isomorfismo organizzativo, ossia la diffusione per imitazione di modelli organizzativi conformi, indotta dalla pressione giudiziaria[20]. Al novembre 2025, secondo i dati riferiti pubblicamente, le indagini milanesi hanno prodotto, su più settori oltre la moda, cinquantamila internalizzazioni e seicento milioni di euro recuperati in regolarizzazioni contributive e retributive[21]. Si tratta di risultati riferiti alle sole imprese attinte dai provvedimenti: la reiterazione di nuove amministrazioni giudiziarie, ancora nel dicembre 2025 (*infra* § 4.1), indica non solo che l'effetto correttivo opera *ex post*, caso per caso, ma anche che si tratta di dati in evoluzione[22].

4.1. **I tre casi fondativi: Alviero Martini, Giorgio Armani, *Manufactures* Dior**

I primi tre provvedimenti, emessi tra il gennaio e il giugno 2024, costituiscono il nucleo fondativo di ciò che viene qualificato in questo contributo come iniziativa giudiziaria. Presentano uno schema comune e varianti significative. I dati quantitativi complessivi di seguito riportati per ciascun caso (opifici controllati, lavoratori identificati, ammende, sanzioni e sospensioni) sono tratti dalle note stampa del NIL, mentre i decreti documentano in maniera analitica una parte degli accertamenti ispettivi.

Alviero Martini (decreto gennaio 2024). Le indagini del NIL prendono avvio nel settembre 2023. Il *brand* esternalizza a società terze l'intero ciclo produttivo, con un contratto di appalto che vieta il sub-appalto in assenza di autorizzazione preventiva. Le appaltatrici hanno una capacità produttiva soltanto formale e reggono la concorrenza unicamente esternalizzando le commesse ad opifici cinesi, che riducono i costi attraverso manodopera in condizione di irregolarità amministrativa e lavorativa. Il NIL controlla otto opifici, tutti irregolari. Vengono identificati centonovantasette lavoratori, di cui trentasette occupati in nero, privi

[19] Intervista alla Procura della Repubblica di Milano, ottobre 2024; nello stesso senso le dichiarazioni pubbliche riportate da Frosina, *op. cit.*

[20] Intervista alla Procura della Repubblica di Milano, ottobre 2024.

[21] Frosina, *op. cit.* con riferimento all'intervento tenuto al Convegno *Appalti, sfruttamento lavorativo e retribuzione costituzionale: percorsi giurisprudenziali di attuazione dell'art. 36 Costituzione*, organizzato da Magistratura Democratica, Milano, 24 novembre 2025, consultabile su *www.radioradicale.it*. Per una lettura critica dell'operato della Procura, Antonucci, *Il pm Storari ha trasformato la procura di Milano in un'agenzia del lavoro. Perché non invitarlo al Concertone?*, in *Il Foglio*, 8 maggio 2025. Da ultimo, i dati di fonte amministrativa (archivi del Ministero del lavoro, certificati dalla Direzione regionale Lombardia dell'INPS) registrano, per le sole inchieste sulla logistica a Milano, 69.003 lavoratori stabilizzati e oltre un miliardo di euro restituito al fisco, così Ferrarella, *Se la procura fa assumere 70.000 lavoratori*, in *Corriere della Sera*, 9 luglio 2026, richiamato da Caruso, *Il giudice penale e la regolazione del lavoro: dalla repressione alla conformazione*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2026, n. 512, p. 5.

[22] Mira, *op. cit.*, dove P. Storari richiama la "logica del figliol prodigo".

di regolare titolo di soggiorno. Sono deferiti dieci titolari, di diritto o di fatto, di aziende di origine cinese; le ammende superano i 153.000 euro, le sanzioni amministrative ammontano a 150.000 euro, sei aziende sono sospese. L'elemento caratteristico è la cecità totale della committente, che non aveva mai effettuato ispezioni o *audit* sulla filiera: il *decoupling* nella sua forma più pura, con struttura formale (divieto di sub-appalto) e struttura informale (sub-appalto sistematico a opifici irregolari) completamente dissociate. Il provvedimento viene revocato anticipatamente nell'ottobre 2024, dopo che la società si è attivata e ha attuato le misure necessarie. Va precisato che lo schema economico allegato alla nota stampa del NIL illustra il meccanismo con efficacia immediata: il valore si attesta a 350 euro al livello del *brand*; l'appaltatrice riceve 50 euro; la sub-appaltatrice non autorizzata 30 euro; l'opificio cinese che produce effettivamente il manufatto 20 euro. Il 94% del valore si forma nei livelli superiori della filiera; il livello che produce fisicamente il bene riceve il 6%[23].

Giorgio Armani Operation (decreto aprile 2024). Le indagini prendono avvio nel dicembre 2023. Lo schema presenta una variante strutturale: il *brand* opera attraverso una società *in house* per la progettazione, produzione e industrializzazione delle collezioni – non è la committente diretta, si interpone una società controllata che poi esternalizza. Il NIL controlla quattro opifici, tutti irregolari, nelle province di Milano e Bergamo. Vengono identificati ventinove lavoratori, di cui dodici occupati in nero e nove privi di regolare titolo di soggiorno; sono deferiti quattro titolari di origine cinese; le ammende superano gli 80.000 euro, le sanzioni amministrative ammontano a 65.000 euro, quattro aziende sono sospese. La società *in house* non costituisce perciò uno schermo giuridico efficace: la misura si applica alla società operativa in quanto committente sostanziale della produzione, mentre la capogruppo assume la posizione di terzo quale socio unico. L'esistenza di un codice etico non applicato è considerata nei provvedimenti elemento rilevante della responsabilità organizzativa: il *brand* aveva formalizzato standard senza predisporre strumenti idonei a verificarne l'osservanza. Lo schema economico mostra una forbice ancora più ampia: il prodotto è valorizzato a circa 1.800 euro; l'opificio riceve 93 euro[24].

Manufactures Dior (decreto giugno 2024). Le indagini prendono avvio nel marzo 2024. Il decreto si pone in esplicita continuità con i provvedimenti precedenti:

---

[23] Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro – NIL Milano, nota stampa diramata nel gennaio 2024, con schema esemplificativo allegato del sistema produttivo 'a strozzo'. Per il rilievo dell'assenza di un modello organizzativo e di sistemi di verifica della capacità imprenditoriale delle imprese appaltatrici, e per la qualificazione del codice di condotta dei fornitori come 'pura forma' in mancanza di un efficace sistema di verifica e controllo, v. il decreto di revoca citato alla n. 28, rispettivamente p. 2 e p. 4. Tra i primi commenti sulla stampa, Casadei, *Alviero Martini Spa in amministrazione giudiziaria per sfruttamento lavorativo*, in *Il Sole 24 Ore online*, 17 gennaio 2024.

[24] Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro – NIL Milano, nota stampa diramata nell'aprile 2024, con schema esemplificativo allegato. Sulla posizione della capogruppo, citata come terza in quanto socio unico, e sulla mancata considerazione del Codice di Sostenibilità Fornitori del 2022 tra i presidi di controllo del modello organizzativo, v. il decreto di revoca citato alla n. 28, rispettivamente p. 1 e p. 7. Tra i primi commenti, Di Lucchio, *Armani* Operation *Spa in amministrazione giudiziaria. Ipotesi caporalato in 4 aziende appaltatrici*, in *TGR Rainews.it*, 5 aprile 2024.

la Procura riconosce e rivendica la sistematicità dell'intervento. Lo schema è analogo al caso Armani – società *in house* per la creazione, produzione e vendita delle collezioni – ma introduce un elemento nuovo: una società cartiera, regolarmente autorizzata dal *brand* alla sub-fornitura, che non produce concretamente i manufatti ma funge da serbatoio di manodopera. I lavoratori assunti dalla cartiera vengono distaccati presso l'appaltatrice, mentre gli oneri fiscali, contributivi e retributivi restano a carico della distaccante; ne consegue una fatturazione che il provvedimento qualifica come relativa a operazioni inesistenti. Il NIL controlla quattro opifici, tutti irregolari, nelle province di Milano e Monza Brianza. Vengono identificati trentadue lavoratori, sette dei quali occupati in nero e, tra questi, due privi di regolare titolo di soggiorno; sono deferiti cinque titolari di origine cinese; le ammende ammontano a 138.000 euro, le sanzioni amministrative a 68.500 euro, quattro aziende sono state sospese[25].

I tre casi non sono ripetizioni dello stesso schema: documentano gradi crescenti di sofisticazione del *decoupling*. In Alviero Martini la cecità organizzativa è totale; in Armani la struttura interposta filtra formalmente il *brand* dalla produzione, ma il controllo sostanziale resta assente; in Dior la compressione del costo del lavoro passa per l'elusione sistematica degli obblighi contributivi e fiscali. L'iniziativa giudiziaria non si esaurisce qui: tra il maggio 2024 e il luglio 2025 i provvedimenti si moltiplicano e nel dicembre 2025 la Procura invia i Carabinieri dell'Ispettorato nelle sedi di tredici marchi del lusso per acquisire documentazione su *governance*, sistemi di controllo e *audit*. Si tratta quindi di una verifica sistematica sul settore, non più circoscritta a singoli casi[26]. La logica, come anticipato, non è repressiva ma preventiva: finché il settore non produce "anticorpi duraturi", per usare la formula invalsa in dottrina (v. *infra*, § 6), il presidio giudiziario si mantiene necessario.

Secondo il NIL, l'azione di bonifica condotta attraverso le amministrazioni giudiziarie ha prodotto risultati concreti, con interventi significativi sui modelli organizzativi delle imprese coinvolte; il successivo Protocollo di legalità è concepito, in questa prospettiva, non come adempimento fine a se stesso, ma come in-

---

[25] Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro – NIL Milano, nota stampa relativa al caso *Manufactures* Dior, diramata nel giugno 2024. Tra i primi commenti, Carra, De Ricciardis, *Caporalato nella moda, per* Manufactures *Dior amministrazione giudiziaria: sfruttamento nella manodopera nelle aziende produttrici. "Borse costate 53 euro vendute a 2.600"*, in *la Repubblica online*, 10 giugno 2024. Sull'interposizione fittizia di società nella catena di fornitura e sulla posizione del socio unico quale terzo nel procedimento, v. il decreto di revoca citato alla n. 28, rispettivamente p. 4 e p. 1.

[26] *Caporalato: 13 brand in inchieste moda, carabinieri da D&G, Prada, Gucci e Versace*, in *Il Sole 24 Ore online*, 4 dicembre 2025. Sulla medesima dinamica, l'inchiesta di Bertazzoni, *Sotto il vestito niente*, in *Report*, Rai 3, 18 gennaio 2026, disponibile su *www.raiplay.it*, che ricostruisce, sulla base delle indagini della Procura di Milano, l'affidamento della produzione dei beni di lusso da case madri a società italiane prive di una reale struttura produttiva, le quali a loro volta subappaltano ad opifici cinesi. Da ultimo, anche per le più recenti indagini dei Carabinieri del Nucleo Tutela Lavoro di Milano per conto della Procura milanese, Ferrarella, *Ancora operai cinesi sfruttati negli opifici di moda. La Procura chiede ai grandi marchi: «Avete controllato questi vostri subfornitori?»*, in *Il Corriere della Sera*, 16 luglio 2026.

dicazione di metodo per una trasformazione organizzativa durevole[27]. È in questo contesto che matura la risposta concertativa, e sono gli stessi decreti a registrarne la genesi: il tavolo tecnico è costituito dalla Prefettura di Milano l'8 maggio 2024 – dopo l'applicazione della misura ad altri *brand* della moda e mentre i primi decreti sono ancora in vigore – ed è finalizzato alla promozione della collaborazione tra le imprese del settore nel contrasto allo sfruttamento lavorativo. La società destinataria del terzo provvedimento, Dior, vi deposita una memoria sui modelli organizzativi e gestionali adottati, poi trasmessa alla sezione autonoma misure di prevenzione e inserita negli atti del procedimento. Il Tribunale la qualifica come iniziativa apprezzabile e orientata alla risoluzione delle criticità riscontrate, ma osserva che essa "necessita, tuttavia, di essere validata dal Tribunale" in contraddittorio con l'amministratore giudiziario e con l'organo proponente. La sede concertativa nasce perciò dentro l'iniziativa giudiziaria, che non si ritrae ma ne rivendica la verifica[28].

5. La risposta concertativo-territoriale: dal giudiziario al negoziale

L'amministrazione giudiziaria è uno strumento efficace di pressione, ma non di governo stabile della filiera: può costringere singole imprese a conformarsi, ma non può modificare le condizioni strutturali che rendono razionale lo sfruttamento: la struttura dei prezzi, la frammentazione della rappresentanza contrattuale, l'assenza di tracciabilità. Per questo l'iniziativa giudiziaria ha generato, di fatto, una risposta istituzionale condivisa tra più *stakeholders*: serve uno strumento che generalizzi le procedure sperimentate in sede di amministrazione giudiziaria (la

---

[27] Intervista al Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro – NIL Milano, gennaio 2025.

[28] Tra la fine del 2024 e l'inizio del 2025 tutte e tre le misure sono state revocate anticipatamente, prima della scadenza del termine di dodici mesi originariamente previsto, ai sensi dell'art. 34, sesto comma, d.lgs. n. 159/2011, su richiesta congiunta del pubblico ministero e della difesa e previo parere favorevole degli amministratori giudiziari, avendo il Tribunale accertato la piena attuazione del programma prescrizionale: Trib. Milano, Sez. Autonoma Misure di Prevenzione, decr. 17 ottobre 2024 (dep. 24 ottobre 2024), per Alviero Martini S.p.A.; decr. 13 febbraio 2025 (dep. 18 febbraio 2025), per Giorgio Armani Operation S.p.A.; decr. 25 febbraio 2025 (dep. 28 febbraio 2025), per *Manufactures* Dior S.r.l. I provvedimenti applicativi revocati sono, rispettivamente, il decr. n. 1/24 del 15 gennaio 2024, il decr. n. 10/24 del 3 aprile 2024 e il decr. n. 12/24 del 5 giugno 2024. Il Tribunale qualifica la risposta delle società come "reazione totalmente positiva" nei primi due casi (rispettivamente p. 22 e p. 21) e come "reazione assolutamente positiva" nel terzo (p. 14); nei casi Armani e Dior precisa che le criticità "non rivestivano carattere strutturale" (p. 21 e p. 14) e, nel caso Dior, che può considerarsi "realizzata ed esaurita la finalità propria della misura di prevenzione" (p. 14). La revoca anticipata ha assunto rilievo anche nel procedimento avviato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nei confronti del Gruppo Armani per pratiche commerciali scorrette in materia di dichiarazioni etiche: l'Autorità ha tenuto conto dell'adeguamento organizzativo nella determinazione della sanzione, ridotta a tre milioni e cinquecentomila euro; AGCM, provv. 29 luglio 2025, n. 31638, in proposito Ferraresi, *op. cit.*, p. 1171 ss., e più di recente, Nogler, *Chi protegge i lavoratori dagli abusi sui mercati del lavoro*, in *Mondoperaio*, 2026, n. 3, p. 36. Sulla genesi del tavolo prefettizio richiamata nel testo, e sulla riserva di validazione giudiziale dell'iniziativa, v. il decreto di revoca relativo a *Manufactures* Dior S.r.l., p. 4, che dà atto della costituzione del Tavolo Tecnico da parte del Prefetto di Milano in data 8 maggio 2024 e dell'inserimento negli atti del procedimento della memoria depositata dalla società, in data 3 giugno 2024.

profilazione delle imprese di filiera, le procedure di *onboarding* e monitoraggio dei fornitori, gli *audit* sulla capacità produttiva effettiva), trasformandole in standard condivisi volontari, con incentivi premiali legati al bollino verde e alla *Green List* come risulta dal Protocollo (*infra* § 5.1). Non si tratta dell'abbandono del presidio repressivo, che prosegue, ma di una forma di affiancamento: accanto alla pressione giudiziaria, si creano le basi per la messa a punto di un sistema di autoregolazione indotta dall'iniziativa giudiziaria.

Il Protocollo del 26 maggio 2025 non è peraltro una risposta occasionale all'emergenza giudiziaria: si inserisce in una genealogia di strumenti concertativi che il settore ha sviluppato dal basso nel decennio precedente – il Marchio sociale e di legalità dei calzaturieri del Brenta (2010), il Protocollo sulla tracciabilità della filiera della pelletteria toscana (2014), l'Intesa sulla legalità del tessile-abbigliamento di Prato (2017), quest'ultima con evidenti continuità di fenomeno e di strumenti rispetto al modello milanese[29], nel quale c'è anche il precedente del settore logistico (2024) – e, sul versante della contrattazione nazionale, nel Protocollo 11 del CCNL 31 gennaio 2022 sul contrasto al *dumping* contrattuale, con la clausola di estensione del CCNL leader ai terzisti, recepito in via vincolante dall'art. 23 del rinnovo dell'11 novembre 2024. Tuttavia, la rappresentanza datoriale rileva come il Protocollo del 2022 non abbia prodotto un'effettività misurabile e come l'impatto della clausola di estensione resti di difficile quantificazione[30].

5.1. **Il Protocollo milanese di legalità nelle filiere della moda**

Il Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nelle filiere produttive della moda, sottoscritto da istituzioni, associazioni datoriali e artigiane, Camera Nazionale della Moda Italiana e organizzazioni sindacali, ha tradotto "in un modello cooperativo l'esperienza maturata sul campo, orientando la prevenzione verso una dimensione partecipata e sistemica"[31]. Lo strumento operativo centrale è la Piattaforma di filiera (art. 2): un sistema informatico di profilazione delle imprese della filiera – non dei *brand*, che vi aderiscono su base volontaria – con dati sulla contrattualizzazione, con riferimento all'ambito giuslavoristico e previdenziale, sulla regolarità fiscale e contributiva, sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sull'ambito produttivo; l'accesso è riservato agli operatori accreditati, l'aggiornamento è semestrale e i dati sono organizzati per coni di visibilità. Se la piattaforma non restituisce anomalie, l'impresa ottiene il bollino verde e confluisce nella *Green List* (art. 2, co. 7); il bollino si traduce in un Attestato di trasparenza rilasciato da Regione Lombardia, con premialità negli incentivi regionali (art. 7). È un sistema di *compliance* premiale, non sanzionatorio.

---

[29] Rizzuto, *Il valore della contrattazione di secondo livello, del* welfare *e delle relazioni industriali nel settore moda*, in Rizzuto, Tomassetti (a cura di), *Il* dumping *contrattuale nel settore moda*, Roma, Edizioni Lavoro, 2019, pp. 127-129. Sul distretto toscano della moda v., in *questo volume*, Campanella, Tufo.

[30] Intervista a Confindustria Moda, gennaio 2025.

[31] Vulcano, *La certificazione unica di conformità delle filiere della moda nel DDL 1484/2025: tra responsabilità sostanziale e rischio di legalità formale*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2025, n. 11, p. 16.

L'art. 3 impone ai *brand audit* su un campione pari almeno al 40% dei fornitori di primo livello su base annua, ovvero al 30% dell'importo degli acquisti annui (parametri validi per i fornitori di primo livello, mentre per i livelli successivi si applica un criterio di *risk rating*) con verifica, secondo l'Allegato I, della capacità produttiva effettiva (addetti, macchinari, ore di lavoro mensili dedicate al cliente). Inoltre, gli adempimenti sono modulati per dimensione d'impresa (Allegato I): un approccio graduale che il Protocollo giustifica con la necessità di calibrare opportunamente i sistemi di raccolta delle informazioni lungo una *supply chain* eterogenea, e che di fatto allevia il carico sulle imprese di minori dimensioni, quali i micro-opifici che, come documentato in precedenza (v. *supra* § 4.1), costituiscono il nodo critico della filiera, sebbene il Protocollo non enunci questo obiettivo in termini così espliciti. Se la modulazione basti a raggiungere gli anelli più deboli della catena è questione alla quale dovranno rispondere i dati di adesione del primo periodo di sperimentazione[32]. Il Tavolo di monitoraggio (art. 8), coordinato dalla Prefettura con riunione semestrale, esamina le anomalie, gestisce gli *alert* e può attivare controlli a campione di Carabinieri e Ispettorato. Il Protocollo ha durata triennale con rinnovo automatico; decorso il periodo di sperimentazione iniziale di un anno dalla sottoscrizione, le Parti si sono impegnate a sottoporre a riesame le previsioni contenute nel Protocollo (art. 9), scadenza che è caduta a maggio 2026. La piattaforma, dal canto suo, è entrata nella propria fase pilota a fine luglio 2026[33].

5.2. **Le parti sociali, i limiti e le potenzialità del modello**

Il Protocollo è uno strumento multi-attore e le interviste restituiscono posizionamenti differenziati. Il sindacato (Filctem-CGIL) è firmatario e rivendica il rinnovo contrattuale del 2024 come passo avanti nel contrasto al *dumping*, ma riconosce che il sistema di eccessivo ricorso all'appalto ha operato anche come schermo all'accesso sindacale nella filiera: la struttura della catena produttiva genera difficoltà strutturali proprio per chi, come l'organizzazione sindacale, intrattiene rapporti diretti sia con le committenti sia con i sub-appaltatori, e rende sistematicamente difficile l'esercizio della funzione di controllo e tutela[34]. La parte datoriale (Confindustria Moda) è firmataria e sostiene la logica della piattaforma come sistema praticabile, ma esprime riserve precise sui problemi tecnico-giuridici della riservatezza commerciale e industriale che la piattaforma deve gestire[35], e indica come risposta strutturale la standardizzazione del costo del lavoro quale parametro vincolante di filiera, trattandosi di una soluzione che richiede tuttavia

---

[32] Intervista a Confindustria Moda, gennaio 2025.

[33] Gianni, *L'accordo va avanti: "Portale con i dati e 'bollino verde'"*, in *Il Giorno*, 18 marzo 2026. Da ultimo, viene riportata la 'fase pilota' che "consentirà di testare concretamente la piattaforma e di approfondire, attraverso uno specifico gruppo tecnico di confronto, eventuali suggerimenti, esigenze ed evoluzioni, con il contributo diretto di brand, fornitori e imprese" nella *news* sul sito di Confartigianato Lombardia, *Moda: al via la fase sperimentale della Piattaforma per la Legalità della filiera, promossa dalla Prefettura di Milano*, 31 luglio 2026, reperibile all'indirizzo *www.confartigianato-lombardia.it*.

[34] Intervista alla Filctem-CGIL, novembre 2024.

[35] Intervista a Confindustria Moda, gennaio 2025.

una forza contrattuale-istituzionale allo stato non disponibile[36]. La Prefettura ha svolto un ruolo di coordinamento che va oltre la funzione ordinaria, tenendo insieme attori con interessi divergenti e garantendo la continuità del negoziato.

La ricerca consente di identificare con precisione le vulnerabilità del modello. La prima è la volontarietà: il bollino verde premia chi è già in regola, non raggiunge chi non lo è[37]. Un precedente comparabile è rappresentato dalla Rete del lavoro agricolo di qualità – registro INPS che presenta analogie con la Piattaforma milanese – che contava, al dicembre 2022, circa 6.400 imprese iscritte, con vantaggi dell'adesione che restano scarsi[38]. La seconda è il rischio di *compliance washing*: la sottoscrizione come legittimazione formale senza trasformazione sostanziale delle pratiche; e si tratta dello stesso schema documentato nei casi fondativi, dove la *compliance* formale non ha impedito le irregolarità (v. *supra* § 4.1). Anche in questo caso un precedente settoriale conferma il rilievo: in agricoltura la proliferazione di reti ed etichette non è riuscita a incidere significativamente sul mercato, né il tema delle condizioni di lavoro è riuscito a integrarsi efficacemente nelle politiche di filiera[39]. La terza è l'asimmetria di potere contrattuale: le capofila possono scaricare i costi della *compliance* sui micro-opifici che operano a margini minimi, e la modulazione dimensionale è una risposta soltanto parziale. La quarta, più rilevante, è il rischio di *decoupling* istituzionale: la capofila risulta conforme alla piattaforma mentre gli anelli più a valle della filiera proseguono le pratiche illecite. A ciò si aggiunge una criticità trasversale, già rilevata per gli strumenti analoghi in agricoltura: la durata predeterminata dei protocolli rimette periodicamente alla rappresentanza politica la decisione sul se e sul come intervenire, impedendo lo sviluppo di una strategia di lungo respiro[40].

Tuttavia, le potenzialità sono altrettanto reali: il Protocollo generalizza le procedure sperimentate in sede giudiziaria trasformandole in standard condivisi prima che il giudice intervenga. Per di più, la piattaforma è stata indicata in sede pubblica come possibile base per la ripresa del percorso legislativo nazionale sulla certificazione di filiera[41]. Da ultimo, il manifesto lanciato da Confartigianato Moda nel giugno 2026[42] muove nella stessa direzione, proponendo di generalizzare a livello di settore lo schema unico di *audit* già oggetto di sperimentazione nel Protocollo milanese: un'ulteriore conferma della possibile irradiazione degli standard giudiziari lungo la filiera.

---

[36] Intervista a Confindustria Moda, gennaio 2025.

[37] Pisconti, *La prevenzione dello sfruttamento illecito dei lavoratori nei sistemi di esternalizzazioni aziendali tramite lo strumento del Protocollo per la legalità*, in *DSL*, 2025, n. 2, p. 280 ss.

[38] Bonardi, *Pubblico e privato nella regolazione del lavoro agricolo: attori, governance, risorse e condizionalità sociale*, cap. VI, in Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una* road map *per la prevenzione*, Bologna, il Mulino, 2023, pp. 190-192.

[39] Bonardi, *op. cit.*, p. 170.

[40] La moltiplicazione di tavoli senza coordinamento stabile ha impedito alle iniziative similari di "fare sistema", così Bonardi, *op. cit.*, pp. 192-193.

[41] Galimberti, Ramoni, *Settore moda, una piattaforma per certificare la trasparenza della supply chain*, in *Il Sole 24 Ore online*, 24 gennaio 2026.

[42] Il manifesto strategico di Confartigianato Moda, "Patto per un Ecosistema di *Audit* Efficiente, Trasparente e Sostenibile", 16 giugno 2026, in *www.confartigianato.it*.

6. **Dal diritto regolativo al diritto riflessivo: una chiave interpretativa**

Il caso studio si presta a una lettura che va oltre la dimensione giudiziaria. Il diritto regolativo, nel senso identificato dalla dottrina giuslavoristica[43], è il modello dell'intervento diretto attraverso norme materiali di condotta: l'art. 603-*bis* c.p., la responsabilità solidale negli appalti, le norme su salute e sicurezza in materia di lavoro. Il caso documenta che l'*enforcement* ordinario ha incontrato difficoltà strutturali nell'individuare e sanzionare le violazioni in contesti di filiera frammentata. Tale forma di crisi del diritto regolativo apre perciò spazio al diritto riflessivo[44]: un diritto che si concentra su variabili organizzativo-procedurali, in cui lo Stato non abbandona il campo ma cambia tecnica, predisponendo le strutture istituzionali necessarie a processi di autoregolazione con un impatto sul versante sociale ed economico. Il Protocollo milanese può rappresentare questo strumento: non introduce nuove norme materiali di condotta, ma predispone strutture procedurali – la piattaforma, la profilazione, il bollino verde, il tavolo di monitoraggio – che orientano i comportamenti con incentivi premiali e possono rendere visibile ciò che il *decoupling* nascondeva.

Il circolo ha una logica precisa: l'iniziativa giudiziaria intende produrre standard di condotta che si traducono nel Protocollo. Nella dottrina questa logica è stata identificata nel modello prospettico-cooperativo: il Tribunale valorizza i costi della legalità all'interno di un «progetto imprenditoriale autoctono e non etero-imposto, in grado di generare anticorpi duraturi»[45]. La generalizzazione corre su due canali che si rafforzano reciprocamente: l'isomorfismo organizzativo, rilevato in sede empirica[46], e la concertazione istituzionale del tavolo prefettizio, che traduce gli standard giudiziali in accordo tra più attori[47].

---

[43] Mengoni, *La questione del «diritto giusto» nella società post-liberale*, in *Relazioni industriali*, 1988, VI, n. 1, p. 13 ss., spec. p. 25.

[44] Mengoni, *op. cit.*, p. 25.

[45] Pisconti, *op. cit.*, p. 283, nel riprendere Trib. Milano, sez. prev., decreto 3 marzo 2021, con riferimento al caso Uber. In senso critico, Caruso, *op. cit.*, spec. p. 11, che ravvisa nella *compliance* negoziata una "conformazione sotto coazione processuale", nella quale l'adesione dell'impresa agli standard organizzativi costituisce la condizione per riottenere i poteri di gestione, più che l'esito di una scelta condivisa, a fronte di doveri di diligenza sulla filiera privi di predeterminazione legislativa; l'A. segnala il rischio che la supplenza giudiziaria perda il carattere eccezionale per divenire modalità corrente di regolazione dei rapporti di lavoro, pur individuando proprio nel Protocollo milanese un avvio di istituzionalizzazione della risposta concertata (p. 13 ss.). Sulla necessità di trovare un equilibrio "per non trasformare l'attività di impresa in un'attività di indagine", Flick, *Il giudice e l'impresa. Economia e Diritto: un rapporto difficile*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2025, p. 115. Nello stesso senso, a proposito della recente convenzione INPS-Procura di Milano del 30 gennaio 2026, per lo scambio di informazioni amministrative utili a contrastare irregolarità contributive, lavoro nero e frodi previdenziali, Leonardi, *Accordo tra Inps e procura di Milano, la politica che si fa supplire*, in *Il Foglio*, 6 febbraio 2026, che vi ravvisa l'ennesimo caso di "una politica che non decide sulle regole fondamentali del mercato del lavoro, ma accetta che siano i tribunali a colmare i vuoti". Invece, con toni meno critici, Nogler, *op. cit.*, p. 34.

[46] Altresì Pellegrini De Luca, *Le inchieste sullo sfruttamento nelle grandi aziende stanno avendo un effetto preventivo*, in *Il Post online* 22 ottobre 2025.

[47] Zito, *L'evoluzione della contrattazione collettiva transnazionale nel settore tessile-abbigliamento: sfide e opportunità*, in *DLRI*, 2025, n. 185, p. 39. Sugli assetti organizzativi v., in *questo*

Il concetto operativo che può connettere iniziativa giudiziaria e risposta concertativo-territoriale è la *due diligence* sulla filiera, al cuore della Direttiva (UE) 2024/1760 sulla *corporate sustainability due diligence*. I casi milanesi ne documentano la versione soltanto formale: codici etici come dichiarazioni di intenti, *audit* non effettuati, sub-appalto non autorizzato tollerato *de facto*[48]; in un provvedimento ulteriore (Loro Piana), il Tribunale ha precisato che gli *audit* predisposti dalla società non includevano la verifica della capacità produttiva effettiva dei fornitori[49]. Il Protocollo risponde direttamente a questa lacuna – l'obbligo di *audit* dell'art. 3 trasforma in vincolo contrattuale ciò che i decreti avevano identificato come assenza organizzativa – e richiama espressamente la direttiva, collocandosi come una forma di applicazione anticipata e territorialmente circoscritta. La stessa dinamica emerge dall'interno dei procedimenti: nel caso Alviero Martini gli amministratori giudiziari danno atto che i principi della direttiva sono stati posti alla base del modello organizzativo adottato, pur non applicandosi essa alla società per limiti dimensionali, e auspicano che siano utilizzati "da tutti i grandi *player* del settore e che, a cascata, siano adottati anche da tutti i soggetti collocati sulla filiera"[50]. È la generalizzazione enunciata dagli organi stessi della procedura: nessun obbligo legale la sostiene, soltanto l'irradiazione lungo i rapporti contrattuali di filiera.

Il quadro regolatorio si è però mosso in direzione opposta: il percorso avviato dalla proposta *Omnibus* della Commissione europea (febbraio 2025) si è concluso con la direttiva (UE) 2026/470, che ha ristretto il perimetro dei destinatari, differito l'applicazione e circoscritto le richieste informative ai fornitori di minori dimensioni[51], contenendo proprio quella irradiazione lungo la filiera che gli organi della procedura avevano auspicato; e il ripiegamento del canale europeo rafforza per contrasto la centralità dell'intervento giurisprudenziale nel delineare standard di responsabilità coerenti con la *due diligence*, la prevenzione del danno e il dovere di vigilanza sulla filiera[52].

7. Tra contrasto e prevenzione: le questioni aperte

Il caso della moda milanese documenta un circolo che conferma la bontà di un approccio, quello della ricerca empirica applicata, che può mettere a sistema

volume, Pasquariello; sul lavoro forzato e sulle filiere nel diritto dell'Unione, Protopapa.

[48] Zito, *Contrattazione e giurisprudenza nel settore della moda in Italia: uno strumento di prevenzione e contrasto delle violazioni dei diritti umani sul lavoro nelle catene di fornitura*, in Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Milano, FrancoAngeli, 2025, p. 274.

[49] Zito, *op. ult. cit.*, p. 272 ss., riferendosi al decreto dell'8 luglio 2025.

[50] Trib. Milano, Sez. Autonoma Misure di Prevenzione, decr. 17 ottobre 2024 (dep. 24 ottobre 2024), Alviero Martini S.p.A., p. 20.

[51] Commissione europea, proposta c.d. *Omnibus*, COM(2025) 81 final, 26 febbraio 2025, confluita, dopo il differimento disposto dalla Direttiva (UE) 2025/794, nella Direttiva (UE) 2026/470 del 24 febbraio 2026, che innalza le soglie dimensionali di applicazione della Direttiva (UE) 2024/1760, ne differisce il recepimento al 26 luglio 2028 e l'applicazione al 26 luglio 2029 e limita le richieste di informazioni ai partner commerciali di minori dimensioni. Per il passaggio richiamato nel testo, v. il decreto di revoca relativo ad Alviero Martini S.p.A. citato alla n. 28, p. 20. Sull'evoluzione della disciplina v., in *questo volume*, Mucciarelli.

[52] Ferraresi, *op. cit.*, p. 1179.

gli effetti dell'intervento giudiziario. L'iniziativa giudiziaria produce effetti oltre i casi singoli: isomorfismo organizzativo, con imprese non destinatarie di provvedimenti che si adeguano spontaneamente; concertazione istituzionale, con il tavolo prefettizio convocato nel maggio 2024 che porta un anno dopo al Protocollo di legalità, ora in 'fase pilota'; standard, con le procedure sperimentate in sede giudiziaria che confluiscono nell'architettura del Protocollo. La risposta concertativa non è la soluzione definitiva del problema, ma il tentativo istituzionalmente più avanzato finora prodotto di governare lo sfruttamento lavorativo attraverso strumenti di diritto riflessivo. Il diritto tradizionalmente inteso (la norma penale, la sanzione, il provvedimento)[53] interviene dopo che lo sfruttamento si è prodotto. Tale intervento è necessario, ma, come osservato in dottrina, è impensabile arrestare e processare tutti i responsabili[54]; invece, il diritto preventivo volontario, senza *enforcement*, può degenerare in *compliance washing*. La tensione non si risolve scegliendo tra i due poli: si gestisce costruendo il circolo che li connette, proprio perché le possibili *policy* devono tenere in considerazione i collegamenti, gli attori e la complessità del contesto.

L'efficacia del circolo è condizionata, e la ricerca empirica permette di indicarne le condizioni. La prima è la continuità dell'*enforcement*: il Protocollo regge se i controlli previsti dal Tavolo di monitoraggio sono effettivi e affidati a competenze adeguate. A questo proposito, la rappresentanza datoriale segnala un problema specifico di adeguatezza professionale negli *audit*, specie per le filiere molto estese[55]. La seconda è la rappresentanza: la proliferazione di sigle sindacali e datoriali – fino a 74 CCNL applicabili nel settore[56] – è la condizione strutturale che rende possibile il *dumping* contrattuale; la certificazione della rappresentanza tramite Uniemens, richiamata nell'intervista con Confindustria Moda, è uno dei possibili strumenti tecnici per bonificare il terreno. La terza è la copertura degli anelli deboli: nella filiera della moda manca il soggetto di bassa soglia che intercetta lo sfruttamento prima che arrivi il giudice[57]. La piattaforma può certificare la regolarità delle imprese aderenti ma non raggiunge i lavoratori negli opifici che non aderiscono, trattandosi di una difficoltà che la stessa rappresentanza del lavoro riconosce, nell'ammettere che la tracciabilità della filiera sfugge anche alla medesima organizzazione sindacale[58]. La quarta, la più sistemica, è la struttura dei prezzi: il *dumping* resta razionale finché conviene produrre a 20 o 93 euro ciò che vale 350 o 1.800 euro.

---

[53] Storari nell'intervista da ultimo richiamata a Mira, *op. cit.*, e così già nell'intervista nel corso della ricerca a ottobre 2024, a seguito della domanda su cosa si è imparato dalle indagini, afferma: "Che bisogna studiare un po' meno le norme penali e guardare più la realtà. Non serve fermarsi alla norma penale. Quando mi trovo davanti a un opificio cinese io devo capire non solo chi è lo sfruttatore ma anche alzare gli occhi al di sopra".

[54] Calafà, *op. cit.*, p. 201.

[55] Intervista a Confindustria Moda, gennaio 2025; sul ruolo della discrezionalità ispettiva, Paraciani, Rizza, *Ispettori del lavoro e* street-level bureaucracy. *Gestire le irregolarità lavorative tra spinte isomorfe e spazi discrezionali*, in *Polis*, 2020, n. 3, p. 597 ss.

[56] Rizzuto, Tomassetti (a cura di), *Il* dumping *contrattuale nel settore moda*, *cit.*, p. 11, con riferimento a un dato riportato dal Rapporto CNEL del 2018.

[57] Calafà, *op. cit.*, p. 193 ss.

[58] Intervista alla Filctem-CGIL, novembre 2024.

Infine, le persone che lavorano restano al centro del problema, ma ai margini delle soluzioni istituzionali: tutto il sistema è costruito attorno alla filiera come oggetto di *governance*, mentre il sistema multiagenzia, che in agricoltura intende garantire l'intercettazione dello sfruttamento lavorativo, è qui assente. Le fonti disponibili non hanno consentito peraltro di ricostruire il destino individuale dei lavoratori identificati nei tre casi – se e quanti abbiano avuto accesso a percorsi di fuoriuscita dallo sfruttamento lavorativo, alla regolarizzazione del soggiorno o a forme di risarcimento – e questa opacità è essa stessa un dato: il sistema traccia le imprese, non le persone. Un'eccezione parziale, limitata al caso Dior, viene da un fronte diverso da quello giudiziario: il procedimento chiuso dall'AGCM con impegni vincolanti, che destinano risorse economiche all'identificazione e all'accompagnamento delle vittime[59].

Il circolo documentato non è replicabile in maniera automatica, ma la logica che lo sorregge è trasferibile: il precedente della logistica[60] e il modello di prevenzione in agricoltura[61] suggeriscono una risposta ricorrente alle problematicità che incontra il diritto regolativo. Il circolo, tuttavia, non è indisturbato: incontra resistenze politiche che tentano di ridefinirne i confini, come documenta la vicenda legislativa del d.d.l. n. 1484[62]. La partita tra diritto regolativo e diritto riflessivo nella *governance* delle filiere esternalizzate resta aperta; il caso della moda milanese, nel momento in cui si scrive, ne costituisce un riferimento empirico di indubbio rilievo, oltre che un caso giudiziario di portata significativa.

---

[59] Agcm, comunicato stampa, *Grazie all'azione dell'Autorità, da Dior 2 milioni di euro in 5 anni per le vittime di sfruttamento sul lavoro*, 21 maggio 2025: l'istruttoria, avviata nel luglio 2024 nei confronti di Christian Dior Couture S.A., Christian Dior Italia S.r.l. e *Manufactures* Dior S.r.l. ai sensi del Codice del consumo, per dichiarazioni etiche e di responsabilità sociale potenzialmente non veritiere, si è chiusa senza accertamento di illecito ma con impegni resi vincolanti, tra cui un sostegno economico di due milioni di euro in cinque anni destinato a iniziative per identificare le vittime di sfruttamento lavorativo e accompagnarle in percorsi di protezione, formazione, assistenza e inclusione socio-lavorativa. Il comunicato, il testo del provvedimento e quello degli impegni sono consultabili in *www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2025/5/PS12805*, trattandosi di un procedimento avviato su iniziativa autonoma dell'AGCM, ma riguardante i medesimi fatti oggetto dell'amministrazione giudiziaria disposta dal Tribunale milanese. In proposito, Nogler, *op. cit.*, p. 35.

[60] Bellavista, *Cooperative e sfruttamento del lavoro nella logistica*, in *RGL*, 2020, n. 3, p. 453 ss. In tema, v. anche il contributo di Viola, in *questo volume.*

[61] Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *op. cit.*

[62] Il Capo VI del d.d.l. n. 1484 nella presente XIX legislatura introduceva la certificazione unica di conformità delle filiere della moda, con obblighi di *due diligence* per le capofila ma anche con una causa di non punibilità per le committenti certificate (art. 30), in tensione con la logica della colpa di organizzazione affermata dai decreti milanesi; la reazione della società civile è stata rapida: l'11 novembre 2025 oltre quaranta organizzazioni lanciano un appello ai parlamentari, una petizione raccoglie oltre tremilacinquecento firme, così consultabile su *www.abitipuliti.org/soppressione-scudo-penale-brand-moda-ddl-pmi/*; il 18 dicembre 2025 la Commissione Attività Produttive della Camera vota la soppressione dell'intero Capo VI. Sulla faticosa sinergia creatasi tra iniziative della Procura, delle istituzioni e della società civile, Borelli, *Dalla parte di chi lavora*, in Lucchetti, Cesana, Ferlisi, *La moda è potere. Come un'industria modella il nostro futuro*, *op. cit.,* p. 312; sul punto Vulcano, *op. ult. cit*.

Sfruttamento lavorativo nel settore turistico salentino: profili giuslavoristici, criticità sistemiche e prospettive di *policy*

Maria Luisa Serrano

Sommario: 1. Brevi note di contesto e premessa metodologica. – 2. Struttura produttiva e dinamiche occupazionali del settore turistico salentino. – 3. Composizione della forza lavoro nel turismo in provincia di Lecce: un'analisi quali-quantitativa. – 4. Profili giuslavoristici dello sfruttamento nel settore turistico salentino e criticità emerse dall'indagine empirica. – 4.1. (*Segue*) Esternalizzazioni, *part-time* fittizio e lavoro a cottimo. – 4.2. (*Segue*) Bassa sindacalizzazione, *dumping* contrattuale e scarsa emersione dello sfruttamento. – 5. Considerazioni conclusive: prevenzione, *governance* territoriale e prospettive di *policy*.

1. Brevi note di contesto e premessa metodologica

Il Salento rappresenta oggi uno dei laboratori più emblematici del turismo italiano contemporaneo: un territorio che, nell'arco di poco più di un decennio, ha conosciuto una crescita esponenziale dei flussi, una trasformazione profonda dell'offerta ricettiva e una riconfigurazione dell'immaginario collettivo, divenendo meta privilegiata di un turismo esperienziale, balneare e culturale. A questa narrazione di successo – alimentata da dati in costante aumento, investimenti privati e una forte esposizione mediatica – si affianca, tuttavia, un lato oscuro, meno visibile ma strutturalmente radicato: la diffusione di pratiche di sfruttamento lavorativo che attraversano l'intera filiera turistica, dagli alberghi ai ristoranti, dagli stabilimenti balneari alle strutture extra-alberghiere.

Il presente contributo intende ricostruire le condizioni che rendono il settore turistico salentino particolarmente esposto a fenomeni di irregolarità e abuso, evidenziando al contempo le iniziative di contrasto e le possibili traiettorie di intervento.

Preliminarmente, pare opportuno indicare la metodologia d'indagine adottata. Per affrontare la complessità strutturale del comparto, la presente ricerca ha adottato un approccio metodologico di tipo misto (*multi-method*), combinando l'analisi quantitativa dei dati statistici ufficiali con un'indagine qualitativa sul campo, atta a indagare la complessità del fenomeno. In particolare, l'attività di ricerca e di analisi si è articolata lungo due direttrici principali: a) interlocuzioni istituzionali e interviste qualificate; b) analisi documentale e statistica.

In relazione alla prima direttrice, sono state effettuate interviste semi-strutturate[1] con i principali attori istituzionali e parti sociali della provincia di

[1] L'intervista semi-strutturata è una tecnica di raccolta dati qualitativa che combina struttura e flessibilità, basata su una traccia tematica predefinita, composta da domande o nuclei concettuali stabiliti in anticipo, che l'intervistatore utilizza come guida flessibile per orientare la conversazione nella direzione desiderata. Si tratta di una '*professional conversation*' guidata da temi preordinati ma aperta all'esplorazione dialogica, che consente di adattare lo schema di base in funzione delle

Lecce[2]. Con riferimento all'analisi documentale e statistica, è stata effettuata una rassegna sistematica e un'operazione di data-*matching* basata sulle seguenti fonti documentali riferite agli anni recenti:

Report dell'ISTAT;

Rendiconto Sociale dell'INPS;

Dossier Statistico Immigrazione (organizzato da IDOS);

Rapporti annuali dell'Agenzia Regionale per la Politica Attiva del Lavoro (ARPAL Puglia);

Report di istituti di ricerca sociometrica e monitoraggi della stampa locale e nazionale.

L'incrocio di queste fonti ha permesso di validare i dati ispettivi, spesso limitati ai casi emersi, confrontandoli con le stime del sommerso[3] e con le dinamiche contrattuali reali del territorio salentino.

Sono state prese in rassegna, da ultimo, anche le fonti giornalistiche, ovvero gli articoli di stampa locale che con sistematica frequenza hanno riportato interventi dei servizi ispettivi o delle forze dell'ordine in materia di prevenzione e contrasto al lavoro sfruttato nel settore turistico nel territorio salentino.

Infine, una premessa di carattere definitorio. La definizione e la perimetrazione del settore turistico rappresentano, nel dibattito giuridico ed economico contemporaneo, una delle sfide più complesse a causa della natura intrinsecamente poliedrica, articolata e fluida delle attività che lo compongono[4]. Il turismo non si configura come un comparto industriale omogeneo, bensì come un macrosistema interdisciplinare in cui convergono e si intersecano filiere eterogenee: dai trasporti alla ricettività alberghiera ed extra-alberghiera, dalla ristorazione ai servizi balneari, fino alle attività culturali, ricreative e di guida turistica.

Ciò, oltre a rendere particolarmente ostica l'individuazione e la formazione di personale qualificato, rende altrettanto difficoltosa l'analisi delle criticità del set-

---

risposte dell'intervistato, favorendo l'emergere di significati, narrazioni e informazioni non previste. Sul punto, v. Kvale & Brinkmann, *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*, Thousand Oaks, Sage, 2015 e Natali, *L'intervista semistrutturata come strumento di ricerca*, in *La pratica della ricerca antropologica. Strumenti e metodologie*, Roma, Carocci, 2024, pp. 19-44. L'autrice sottolinea che l'intervista semistrutturata richiede un 'saper fare' dialogico, una preparazione accurata della traccia e un ascolto attivo che permetta di mantenere equilibrio tra guida e apertura.

[2] In particolare, le interviste sono state effettuate con l'Ispettorato Territoriale del Lavoro (ITL) e la Guardia di Finanza: per l'acquisizione e l'analisi dei dati relativi agli accessi ispettivi, alle violazioni riscontrate e al lavoro sommerso; con la Prefettura di Lecce: per il monitoraggio dei fenomeni di caporalato urbano e dello sfruttamento della manodopera straniera; con la Camera di Commercio di Lecce e con l'Osservatorio Economico AFORISMA: per la mappatura demografica delle imprese e lo studio delle dinamiche retributive e occupazionali; con Organizzazioni Sindacali (FILCAMS CGIL, CISL e UIL) e Consulenti del Lavoro: per comprendere il ruolo della contrattazione collettiva, la diffusione delle tutele e la casistica delle vertenze individuali e collettive.

[3] Sulle questioni definitorie e sostanziali che riguardano il lavoro sommerso e sulla differenziazione rispetto al lavoro irregolare, v. in *questo volume* Pasquarella ed Esposito.

[4] Sul punto, v. Losavio, *La fragile residualità della materia "turismo": un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2021/03/Losavio_Turismo.pdf; Tacchi, voce "*Turismo*", *Diritto pubblico*, in *EGT*, Roma, 1994, vol. XXXVI, p. 1.

tore. In questa sede, per esigenze di omogeneità di rilevazione, ci si riferirà al settore Alloggio e Ristorazione, che costituisce il *core* della filiera turistica salentina.

2. Struttura produttiva e dinamiche occupazionali del settore turistico salentino

Al fine di comprendere le criticità e le caratteristiche dello sfruttamento lavorativo che connotano il settore turistico salentino, è imprescindibile mettere a fuoco le caratteristiche strutturali della filiera turistica.

Negli ultimi vent'anni, la provincia di Lecce (Salento) ha registrato una straordinaria espansione del proprio comparto turistico, trasformandosi da destinazione prevalentemente locale a meta di interesse internazionale. Tale crescita ha trasformato il turismo in uno dei principali motori dell'economia salentina[5], con un'incidenza superiore alla media regionale e nazionale. A livello italiano, il settore genera circa il 5% del PIL in termini diretti e il 9,6% considerando l'indotto[6]. In Puglia il contributo sale a oltre il 15% del PIL regionale, confermando la centralità della filiera turistica nel sistema economico locale[7]. La provincia di Lecce rappresenta il fulcro della domanda turistica regionale: nel 2025 ha registrato 1,7 milioni di arrivi e 7,5 milioni di presenze, risultando prima in Puglia per pernottamenti e generando il 22,4% della spesa turistica regionale[8]. La pressione antropica estiva è particolarmente elevata: la popolazione residente (circa 760.000 abitanti) raddoppia, superando 1,6 milioni di presenze nei mesi di punta.

Per fronteggiare tale massiccia presenza turistica, il territorio ha risposto nel corso degli ultimi vent'anni con un significativo incremento delle strutture ricettive e dei servizi di ristorazione[9].

---

[5] Sulla marcata e crescente specializzazione nel settore turistico v. le considerazioni critiche di Forges Davanzati, *I limiti della specializzazione turistica pugliese*, in *In Puglia tutto l'anno*, *https://www.inpugliatuttolanno.it/wp-content/uploads/2024/10/IPTLA_Settembre-24_BD.pdf*, il quale ritiene che il turismo contribuisca allo sviluppo dell'area solo se declinato in una logica di complementarietà rispetto alla crescita economica del territorio e non come volano trainante; da ultimo, v. il *Report* elaborato da Banca d'Italia sull'economia della regione Puglia, in *https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2025/2025-0037/2537-puglia.pdf*.

[6] Sulla base delle stime del Conto satellite del turismo per l'Italia - anno 2023, scaricabile su *https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/12/Statistica_Report_CST_2023-1.pdf*.

[7] Interessante è il dato che riguarda le Comunicazioni obbligatorie – posizioni lavorative attivate nel 2025 che evidenzia il ruolo trainante del turistico-ricettivo e dei servizi, settori che continuano a rappresentare una componente essenziale della dinamica economica pugliese.

[8] Dati di Sociometrica, *https://www.sociometrica.it/sites/default/files/La_ricchezza_dei_comuni_turistici_2025.pdf*. Secondo i dati presentati alla conferenza ufficiale della Regione Puglia alla BIT Milano 2026, la provincia di Lecce ha chiuso il 2025 con 1,7 milioni di arrivi e 7,5 milioni di presenze, prima in regione per pernottamenti, con una spesa turistica che vale il 22,4% del totale regionale e con un incremento delle presenze turistiche (in dieci anni, dal 2014 al 2024) del +93,8%. Incremento confermato anche dagli ultimi dati, rilasciati dal portale Alloggiati web, per i primi sei mesi del 2026 che hanno visto crescere il numero dei turisti del +7,43% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

[9] Sulla base dei dati contenuti nel Documento Unico di Programmazione della Provincia di Lecce, consultabile in *http://www3.provincia.le.it/statistica/pubblicazioni/Estratto_DUP_2026/Estratto_DUP_2026.pdf*, nel II trimestre del 2025, in provincia di Lecce, si registravano 6.040 imprese attive nel settore "Attività dei servizi di alloggio e ristorazione", di cui 1.988 società di

La struttura produttiva salentina è caratterizzata da una fitta rete di micro-imprese (intendendo per tali le imprese che occupano meno di 10 dipendenti, sulla scorta della definizione eurounitaria) e da una diffusa micro-ricettività extra-alberghiera (*Bed & Breakfast*, case vacanza, affittacamere), con concentrazioni geografiche marcatamente costiere (asse Gallipoli-Otranto-Leuca) e una cronica carenza di grandi catene alberghiere internazionali in grado di destagionalizzare l'offerta e stabilizzare i rapporti di lavoro.

In particolare, la micro-dimensione strutturale delle imprese turistiche – che in Italia è un tratto generale della filiera[10] – nel Salento assume una forma ancora più accentuata e produce effetti specifici sulla produttività del lavoro, sulla qualità dell'occupazione e sulla capacità di innovazione del sistema locale[11].

Per ciò che concerne la tipologia dell'offerta turistica, negli ultimi anni si registra una forte crescita dell'extra-alberghiero[12]. Se in Puglia il settore dell'ospitalità vede un forte sviluppo, con la crescita delle locazioni turistiche (+43%), del comparto extra-alberghiero (+26,1%) e di quello alberghiero (+13,2%), in provincia di Lecce, rispetto al 2022 il numero delle locazioni turistiche sul territorio di Lecce è quasi raddoppiato, registrando nella città capoluogo un incremento dell'85% rispetto al 2022[13].

---

capitali, 611 società di persone, 3.332 imprese individuali, mettendo in evidenza il carattere micro dell'imprenditoria turistica salentina. Il comparto degli esercizi ricettivi è stato quello dalla maggiore dinamicità, passando dalle 759 unità del 2004 alle 3.553 unità del 2024, grazie al notevole incremento di esercizi extra-alberghieri. Sulla base dei dati, parzialmente differenti probabilmente a causa della rilevazione effettuata in relazione a periodi successivi, riportati nella ricerca Adapt, Dumping *contrattuale e giusto salario: dalla analisi alla proposta. Dati empirici e indicazioni di policy per un laboratorio di rilevanza nazionale a Lecce*, presentata a Lecce il 30 giugno 2026, si evince che il 9,34% del totale delle imprese del territorio opera nel settore "attività dei servizi di alloggio e ristorazione", rivelando un'incidenza più elevata sia con riferimento al dato nazionale sia a quello regionale. Per quanto attiene alla capacità ricettiva, i dati provinciali (Osservatorio DMS) confermano un significativo volume di accoglienza del territorio: gli esercizi della provincia di Lecce offrono circa 101.000 posti letto, di cui il 38,5% negli alberghi, il 23,2% in campeggi e villaggi, il 22,2% negli alloggi in affitto imprenditoriali e il 7,4% nei *B&B*. La concentrazione costiera dell'offerta ricettiva evidenzia la prevalenza del turismo balneare, con effetti diretti sulla stagionalità dei flussi.

[10] Manente, Resce, *Il mercato del lavoro nel turismo in Italia: un'analisi delle principali caratteristiche, delle opportunità e dei rischi*, in https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/5889bed7-fe26-485c-8ba7-efe8440621c8/content.

[11] Su cui, v. *infra*.

[12] Secondo la classificazione ISTAT, l'extra-alberghiero comprende: campeggi e aree attrezzate per camper e roulotte, villaggi turistici, forme miste di campeggi e villaggi turistici, alloggi privati in affitto (gestiti sia in forma imprenditoriale sia in forma non imprenditoriale), agriturismi, ostelli per la gioventù, case per ferie, rifugi di montagna, *bed and breakfast* e altri alloggi privati, vale a dire tutte le tipologie di alloggio privato in case e appartamenti dati in affitto per periodi brevi, che sono contemplate dalle varie leggi regionali e nazionali, come ad esempio gli immobili destinati a locazione breve o per finalità turistiche, ecc. Sono inclusi in questa categoria tutti gli alloggi in affitto per i quali non è possibile identificare in alcun modo il tipo di gestione. *Amplius*, v. https://www.istat.it/wp-content/uploads/2026/05/Flussi-turistici_I-Trimestre-2026-1.pdf.

[13] I dati sono riportati dall'articolo su https://www.lecceprima.it/attualita/locazioni-turistiche-lecce-crescita-85-per-cento-limiti-comuni.html.

L'incremento dei flussi turistici e la parallela espansione delle strutture ricettive appena riferiti, pur collocandosi primariamente sul piano economico, assumono una rilevanza giuslavoristica significativa[14]. Dai dati sull'occupazione, raccolti dall'ISTAT, che riferiscono di 23.338 lavoratori impiegati nella provincia di Lecce, nel settore alloggio e ristorazione, pari al 13,65% del totale degli occupati, con un'incidenza nettamente superiore rispetto ai livelli nazionale e regionale[15], si evince la forte specializzazione del mercato del lavoro salentino nel settore turistico.

Più in particolare, la crescita del turismo determina una domanda di lavoro intensa, concentrata e spesso non programmabile, che si traduce in un ricorso strutturale a forme contrattuali flessibili e discontinue, quali il lavoro a termine, intermittente o il *part-time* involontario.

Tale dinamica, combinata con la peculiare composizione del settore – caratterizzato, come si è detto, da una prevalenza di micro-imprese e da un'espansione delle strutture extraalberghiere e delle locazioni turistiche non imprenditoriali – produce un contesto produttivo frammentato, nel quale la capacità di garantire la *compliance* normativa risulta ridotta e la contrattazione collettiva incontra difficoltà di effettiva applicazione[16]. Non solo.

La concentrazione cronologica dei flussi in determinati periodi dell'anno, anche dovuta alla prevalente incidenza del turismo balneare-estivo[17], si traduce direttamente in una forte asimmetria del mercato del lavoro. Essendo, infatti, l'occupazione strettamente legata al movimento dei flussi turistici[18], ne subisce l'andamento spiccatamente stagionale[19].

---

[14] Tale incremento di offerta e di afflusso turistico è strettamente connesso al processo di gentrificazione in atto in molte città, che si manifesta con l'insediamento, in particolare nei centri storici, di strutture di accoglienza con la conseguente espulsione delle famiglie tradizionalmente lì residenti e la perdita di identità dei luoghi. Sul punto, v. Forges Davanzati, Colacchio, *Tourism and regional divergences in Italy: the case of Salento* e Forges Davanzati, *Il quadro macreconomico e le linee-guida della programmazione territoriale,* in Masterplan *di Terra d'Otranto. Proposte per un progetto di sviluppo territoriale,* Unisalento press, 2024, scaricabile in *https://www.nexteu.it/puglia-masterplan-di-terra-dotranto-scarica-il-pdf*.

[15] Riportati nella ricerca ADAPT, Dumping *contrattuale*, *cit.*, p. 13.

[16] Sul punto, v. *infra*.

[17] Il 50% degli arrivi complessivi si concentra, infatti, nei mesi di giugno, luglio e agosto. Per un'analisi regionale, v. Quercia, Potito, *Evoluzione del turismo in Puglia nell'ambito delle politiche di sviluppo regionale,* in *https://www.regionaleconomy.eu/RePEc/pdf/7Q3/14-24.pdf*.

[18] Le rilevazioni relative ai primi 10 mesi del 2025 confermano che, in Puglia, la stagionalità del turismo resta significativa, con un'elevata concentrazione nei mesi estivi. "*La Puglia turistica nel 2025: dati, impatti e opportunità*", elaborazioni da Questlab su dati SPOT (Sistema Puglia per l'Osservatorio Turistico), Regione Puglia/ISTAT, presentate al TTG Travel Experience, manifestazione *leader* nel Mediterraneo per il turismo mondiale, svoltasi a Rimini il 9 ottobre 2025, fornite dal vice-segretario generale della Camera di Commercio di Lecce.

[19] Caratteristica di tutto il settore a livello nazionale che, a livello subnazionale, è ancora più accentuata, secondo *https://www.istat.it/wp-content/uploads/2026/05/Turismo-e-pandemia-Ebook.pdf*. Per l'anno 2023 (l'ultimo censito dall'Ufficio statistico della Provincia di Lecce), i dati degli arrivi si possono consultare in *http://www3.provincia.le.it/statistica/pubblicazioni/Flussi_turistici_ricettivita_2023/Flussi_turistici_ricettivita_2023.pdf.*

L'elevata stagionalità determina un'altra debolezza strutturale del turismo salentino. Nonostante il Salento sia una delle mete più ambite del turismo italiano, la produttività del settore rimane sorprendentemente bassa e stagnante. Secondo analisi economiche, il valore aggiunto per unità di lavoro nel comparto turistico è nettamente inferiore rispetto a quello di settori come il manifatturiero o i servizi avanzati[20]. Le cause principali risiedono nella forte stagionalità delle presenze, nella prevalenza di occupazioni a bassa qualificazione, di servizi a basso valore aggiunto tecnologico e organizzativo[21] e nella scarsa innovazione dei servizi offerti. A ciò si aggiunge l'assenza di investimenti strutturali e infrastrutturali, che limita la capacità di attrarre visitatori durante tutto l'anno e di generare ricadute economiche durature. Il risultato è un modello di sviluppo che, pur garantendo picchi di afflusso estivo, non riesce a tradursi in crescita stabile né in miglioramento del benessere locale.

Infine, tra le caratteristiche occupazionali della filiera turistica salentina[22], spicca la forte eterogeneità della forza lavoro, con una presenza massiccia di fasce lavorative tradizionalmente vulnerabili, quali donne, giovani (under 30) e, in misura crescente negli ultimi anni, lavoratori stranieri (comunitari ed extra-comunitari), evidente riflesso della segmentazione del mercato del lavoro turistico, e una pronunciata polarizzazione dei fabbisogni occupazionali, che vedono consistente la domanda di lavoro per occupazioni poco qualificate, più instabili e discontinue, meno remunerate, soggette a un alto tasso di *turn over* e alla svalutazione dello *status* sociale[23].

Tali debolezze strutturali hanno generato una forte crisi di attrattività (non solo presso i giovani e in tutto il mondo) del settore sotto il profilo occupazionale, determinando il paradosso di un mercato in cui a una domanda di lavoro sempre in aumento fa eco un significativo rallentamento dell'offerta di lavoro[24].

---

[20] V. Conto satellite del turismo per l'Italia - anno 2023, *cit.*, p. 4.

[21] Sulla bassa produttività del settore turistico in provincia di Lecce, v. Colacchio, Forges Davanzati, Scardino, Sergio, Suppa, Stasi, *I limiti dello sviluppo turistico nel Mezzogiorno: il caso della Provincia di Lecce*, in https://www.economiaepolitica.it/industria-e-mercati/i-limiti-dello-sviluppo-turistico-nel-mezzogiorno-il-caso-della-provincia-di-lecce/.

[22] In realtà, sotto tali profili, il territorio salentino non si allontana dalle caratteristiche rintracciate a livello nazionale e internazionale. Dalle rilevazioni ISTAT risulta che il 58,7% degli occupati ha meno di quarant'anni. Per il quadro internazionale, v. Baum, *Human resources in tourism: Still waiting for change?*, in https://strathprints.strath.ac.uk/53823/1/Baum_TM2015_human_resources_in_tourism.pdf.

[23] Sul punto, si veda Iannuzzi, Mazzaglia, *Il lavoro povero nel turismo: mercati del lavoro, dinamiche locali e difetti regolativi. I casi di Rimini e Venezia a confronto*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2022, n. 1-2, p. 71.

[24] Questo fenomeno è coerente con quanto rilevato nei rapporti nazionali sul turismo, che evidenziano come la micro-dimensione limiti la capacità di individuare e trattenere figure *high skilled*, riducendo l'efficienza dei processi di selezione e aggravando la difficoltà di reperimento dei profili richiesti dal mercato. Cfr. anche le riflessioni di Candido, *Perché declina l'offerta di lavoro nel Turismo?*, in https://www.bollettinoadapt.it/perche-declina-lofferta-di-lavoro-nel-turismo/.

3. Composizione della forza lavoro nel turismo in provincia di Lecce: un'analisi quali-quantitativa

Passando all'analisi quali-quantitativa dei dati relativi alle caratteristiche della forza lavoro nel turismo in provincia di Lecce, nel 2024, secondo i dati INPS elaborati da Federalberghi, Lecce è, dopo Bari, la provincia pugliese con il più elevato livello medio di occupazione nel settore turistico (21.540 dipendenti) e con il secondo valore massimo dell'occupazione (33.274 dipendenti)[25]. La marcata distanza tra valore medio e valore massimo costituisce, inoltre, un ulteriore indicatore della forte stagionalità dell'occupazione turistica provinciale.

Per quanto riguarda la tipologia dei contratti, secondo il rapporto ARPAL relativo al 2024[26], in Puglia nel settore del turismo si sono registrate oltre 8000 assunzioni a tempo indeterminato; di queste circa 1800 sono avvenute in provincia di Lecce, che registra valori assoluti alti soprattutto nella ristorazione con somministrazione, mentre l'incidenza è più contenuta nei servizi di accoglienza. Risulta inoltre significativa la presenza di professioni qualificate nei servizi, prevalentemente nella ristorazione (cuoco e cameriere di ristorante, barista, addetto al banco della ristorazione collettiva), spesso inquadrate con contratto di lavoro a tempo parziale.

Di questi contratti stabili, sulla base dei dati disaggregati consultabili su Sviluppo Italia, oltre il 60% riguarda gli uomini prevalentemente nella fascia di età tra il 25 e i 34 anni, il 34% riguarda il personale straniero, mentre il dato più rilevante relativo alle donne è la percentuale altissima di *part-time* (78,9%) che conferma, ancora una volta, che il *part-time* è una modalità contrattuale strutturalmente più diffusa tra le donne in tutte le province pugliesi[27].

A fronte di tali contratti stabili, tuttavia, il settore del turismo (alloggio-ristorazione) in provincia di Lecce è caratterizzato da un'elevata incidenza di contratti flessibili, precari e stagionali.

I dati rilasciati dall'INPS, elaborati da Sviluppo Lavoro Italia[28] e riportati sulla piattaforma Labour Market Intelligence[29], relativi alle attivazioni relative al 2025, restituiscono, infatti, una fotografia del settore in cui la forza lavoro impiegata

---

[25] *Osservatorio sul mercato del lavoro nel turismo. XVII Rapporto. Focus Puglia*, in https://www.federalberghi.it/UploadFile/2025/12/osservatorio%20MdL%20-%20Puglia%202024.pdf.

[26] Arpal, *Il mercato del lavoro in Puglia. Caratteristiche, dinamiche e fabbisogni occupazionali 2025-2028. Primo rapporto dell'Agenzia della Regione Puglia sulle politiche attive del lavoro*, Bari, Cacucci, 2025, p. 67. In particolare, i dati che qui si riportano sono quelli derivanti da alcune elaborazioni sperimentali di dati desumibili dall'insieme di tutte le Comunicazioni Obbligatorie (COB) trasmesse all'INPS in Puglia da tutti i datori di lavoro nel 2024, rese disponibili – in forma ovviamente anonimizzata – dall'Arpal a livello provinciale e, nello specifico, v. Tav. 1, pp. 148-149.

[27] Il dato, inequivoco, viene rilevato sia dall'INPS nel Rendiconto Provinciale 2024, scaricabile su https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rendiconti-sociali/rendiconti-sociali-2017-2024/rendiconti-sociali-2024/rendiconti-provinciali-2024.html, sia dall'ARTI in https://osservatoriolavoro.arti.puglia.it/wp-content/uploads/OMLP-Analisi-COB-Anno-2025.pdf.

[28] Sviluppo Lavoro Italia è la Società che ha ereditato la storia, l'esperienza e la capillare rete territoriale di Anpal Servizi, operando, pertanto, come punto di raccordo tra Ministero del Lavoro, Regioni e Province Autonome.

[29] I dati sono reperibili su https://www.sviluppolavoroitalia.it/it/cruscotti/lmi.

nel turismo (alloggio e ristorazione) in provincia di Lecce, nel 2025, è prevalentemente composta da giovani e donne, con un'incidenza crescente ma ancora contenuta di lavoratori stranieri, in larghissima parte extra-comunitari, inquadrata con contratti a termine o con altre forme, con regime orario *part-time*[30].

In particolare, il 55,9% dei lavoratori nel settore di riferimento è costituito da uomini, prevalentemente giovani (oltre il 60% rientra nella fascia fino ai 34 anni), italiani (77,9%), assunti in larga misura con contratti a tempo determinato (81,8%), *part-time* (67%), in mansioni di *skill level* 2[31] (82,4%), primariamente come camerieri di ristorante (38,9%).

La forza lavoro femminile si caratterizza per essere quasi esclusivamente italiana (91,3%), giovane (53,4%) ma con una significativa quota di donne nella fascia da 45 a 54 anni (17,6%), assunta principalmente con contratto a tempo determinato (84,3%) e *part-time* (59,2%), in mansioni di *skill level* 2, in prevalenza come cameriere di ristorante.

Per i lavoratori stranieri il comparto dei servizi turistici, di alloggio e ristorazione si conferma il principale bacino di assorbimento, con una percentuale di occupati nel settore del 41%, su una popolazione, censita nel 2024, di 29.320 stranieri[32].

I lavoratori stranieri provengono nella quasi totalità da Paesi extra-UE, sono prevalentemente giovani (56,1% nella fascia di età fino ai 34 anni), di sesso maschile (82,4%), impiegati prevalentemente con contratti a tempo determinato (81,8%), *part-time* (67%), in mansioni di bassissimo *skill level* 1 (esecuzione di compiti semplici e routinari di tipo fisico o manuale, che possono richiedere il completamento della formazione primaria), in particolare come personale non qualificato nei servizi di ristorazione (40,5%) o camerieri di ristorante (25,5%).

Tale attendibile fotografia restituisce, dunque, una cornice che rafforza la lettura del caso salentino come laboratorio critico delle fragilità strutturali del turismo italiano. Il settore turistico, come qui da intendersi e per il profilo che qui interessa, presenta una struttura occupazionale segnata da elementi di fragilità sistemica: una forza lavoro mediamente giovane, tra i 15 e i 24 anni, spesso al primo ingresso nel mercato del lavoro, con elevati tassi di *turnover* e una marcata stagionalità, fattori che condizionano la qualità dell'impiego. A ciò si aggiunge la diffusa percezione del turismo come *low status sector*, che ostacola l'attrazione e la permanenza di profili qualificati proprio mentre cresce, nella popolazione con istruzione terziaria, l'aspettativa di lavori capaci di generare identità professionale

---

[30] Il Rapporto ARPAL sopra citato conferma questa fotografia: ci sono alcune professioni con un numero di contratti molto rilevante ma con pochissimi casi di assunzioni a tempo indeterminato. Ad esempio, il 94% degli oltre trentamila contratti per i camerieri, il 93% dei 14.000 contratti per i cuochi sono a termine o con altre forme (con una non irrilevante presenza di contratti di apprendistato). Lo stesso accade per il 90% dei contratti per i baristi.

[31] Si tratta di un livello di competenze basso che richiede generalmente il completamento del primo livello di istruzione secondaria, in alcuni casi il secondo livello o la partecipazione a corsi di formazione professionale dopo il ciclo di istruzione secondaria.

[32] Per un'analisi più completa della situazione della manodopera straniera in Puglia, v. Dossier Statistico Immigrazione 2025, promosso da CISL Puglia e CGIL Puglia.

e prospettive di carriera[33]. Inoltre, la composizione del settore in micro-imprese e attività familiari favorisce pratiche di selezione informali e poco strutturate, che limitano la capacità di individuare e trattenere figure professionali *high-skilled*, riducendo l'efficienza dei processi di *recruiting* e aggravando la difficoltà di reperimento dei profili richiesti dal mercato[34].

A fronte della quota di contratti stabili, la quota maggioritaria delle attivazioni contrattuali nel turismo salentino rimane ancorata a forme flessibili e strutturalmente precarie: contratti di lavoro a tempo determinato per ragioni di stagionalità (art. 21, co. 2, d.lgs. n. 81/2015), contratti di lavoro intermittente (o a chiamata)[35], con o senza indennità di disponibilità, forme di lavoro accessorio o prestazioni occasionali.

Questa forte discontinuità occupazionale genera una frammentazione delle carriere lavorative, riducendo le tutele previdenziali a lungo termine e limitando l'accesso dei lavoratori alle piene indennità di disoccupazione (NASpI), il cui calcolo è parametrato sulle settimane effettivamente lavorate nel quadriennio precedente.

4. Profili giuslavoristici dello sfruttamento nel settore turistico salentino e criticità emerse dall'indagine empirica

Dall'analisi delle dinamiche occupazionali e della struttura produttiva del turismo salentino appena effettuata è già possibile inferire un quadro di sfruttamento lavorativo che, pur non integrando la fattispecie penalmente rilevante di cui all'art. 603-*bis* c.p.[36], assume carattere strutturale sotto il profilo giuslavoristico, configurando quello che la letteratura definisce *sfruttamento legale.*

Si realizza così una compressione 'ordinaria' dei diritti e una progressiva erosione delle garanzie – in materia retributiva, di orario, di riposi, di sicurezza, di inquadramento – che, pur essendo ancora formalmente riconosciute dalla legislazione lavoristica, vengono di fatto svuotate nella prassi applicativa. Non è necessario sconfinare in ipotesi di manifesta illegalità, basta muoversi lungo il crinale sottile che separa legalità e illegalità delineato dai nuovi scenari normativi, che

---

[33] La prevalenza di mansioni *lowskills* incide anche sulla propensione dei *policy makers* e dei sistemi formativi ad aggiornare rapidamente i programmi educativi, alimentando un disallineamento tra domanda e offerta di competenze, come efficacemente rilevato da Cassano, Roiatti, Seghezzi, *Fabbisogni di competenze professionali. Dalla rilevazione alla ricomposizione del disallineamento*, in https://pareri.ebtumbria.it/progetti_files/a672485a80b33c5feb6d3dc6bb5555fa.pdf, p. 48.

[34] *Ibidem*.

[35] In continuo aumento anche a livello nazionale (+6,9%), come rilevato dall'ISTAT nel Rapporto sul Mercato del lavoro, IV trimestre 2025, in https://www.istat.it/wp-content/uploads/2026/03/Mercato-del-lavoro-IV-trim_2025.pdf, il lavoro intermittente consente di coprire turni spezzati, di gestire flussi irregolari di clientela e di evitare costi del *part-time* 'vero'.

[36] Perlomeno, dalle interviste effettuate e dalle fonti consultate non risulta alcun contenzioso penale, atto ad accertare ipotesi di caporalato *ex* art. 603-*bis* c.p., ma sul punto v. *infra*, a proposito della scarsa emersione attraverso il canale giudiziale.

hanno abbassato la soglia della legalità, finendo per comprimere la stessa istanza di legalità[37].

In un contesto di progressiva marginalizzazione del diritto del lavoro e della sua rappresentanza politica e sindacale, l'ordinamento giuslavoristico ha, infatti, smarrito la propria vocazione originaria di riequilibrio del potere contrattuale, finendo per concedere sempre più ampi spazi di manovra alla libertà economica dell'impresa fino a favorire – direttamente o indirettamente – forme di irregolarità strutturale.

Lo smantellamento della norma inderogabile, la perdita di centralità del contratto a tempo indeterminato a fronte dell'espansione di rapporti atipici, con la proliferazione di figure contrattuali che alimentano una galassia di lavori fluidi, intermittenti e discontinui, la crescente derogabilità in peius dei CCNL a livello aziendale e territoriale, nonché la liberalizzazione degli appalti e delle esternalizzazioni, hanno contribuito a costruire, anche nel turismo, un mercato del lavoro permeabile allo sfruttamento. Se tale scenario si innesta in un contesto di iper-stagionalità, come quella sopra descritta che caratterizza il settore turistico in provincia di Lecce, lo sfruttamento lavorativo diventa sostanzialmente strutturale.

Nel settore turistico salentino le forme dello sfruttamento lavorativo si modellano non diversamente da quanto avviene altrove[38], ma con alcuni elementi di tipicità che l'indagine empirica ha consentito di mettere nitidamente a fuoco.

Comuni ad altre realtà territoriali nazionali sono tutte quelle forme dello sfruttamento legate alla stagionalità[39], considerata una caratteristica fisiologica del turismo, scontata e inevitabile, che, tuttavia, innesca una spirale socio-economica critica, ampiamente documentata dalla letteratura accademica recente e dai dati istituzionali. La stagionalità, generando una pressione estrema sulle aziende per massimizzare i profitti in tempi ridotti, induce uno spontaneismo del mercato che consente alle imprese di modulare l'organico in funzione dei picchi di domanda ma al contempo espone i lavoratori a una sistematica erosione delle tutele: retribuzioni sotto soglia, orari eccedenti, mancata applicazione del CCNL, lavoro grigio e nero, contratti pirata, somministrazione irregolare e appalti non genuini.

---

[37] Si tratta di quella che Riverso individua come "La normale illegalità del lavoro". Cfr. Riverso, *La sottile linea tra legalità e sfruttamento nel lavoro*, in https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sottile-linea-tra-legalita-e-sfruttamento-nel-lavoro_28-04-2017.php.

[38] V. i casi di Rimini, Venezia, analizzati in Iannuzzi, Mazzaglia, *Il lavoro povero nel turismo*, *cit*.

[39] Su cui v. *supra*. Sulla complessità del lavoro stagionale, con riferimento alla realtà turistica riminese, v. le interessanti riflessioni di Battagliarin, *A ognuna la sua stagione. Il lavoro delle donne negli alberghi a gestione familiare del riminese dagli anni Ottanta a oggi*, Parma, Editpress, 2025, in cui l'A. ricostruisce in chiave critica la storia e le condizioni di lavoro delle donne negli alberghi a gestione familiare del riminese dagli anni ottanta a oggi, offrendo una lettura critica del c.d. 'modello Rimini' e delle sue conseguenze sociali, opponendo alla narrazione predominante del turismo come motore di benessere, prosperità e opportunità diffuse, una contro-narrazione capace di incrinare tale immaginario egemonico, fondata sulla denuncia delle contraddizioni strutturali del modello turistico, in particolare sul piano del lavoro e delle condizioni di vita dei lavoratori stagionali. *Amplius*, cfr. https://www.federhotels.it/SiteImgs/il%20lavoro%20stagionale%20nel%20turismo-compressed.pdf.

In tal modo, la stagionalità finisce per diventare l'architrave economico-organizzativa che legittima la precarietà.

Tutte le interviste effettuate con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali hanno riferito come frequenti tali forme di sfruttamento.

I dati relativi alla provincia di Lecce, rilasciati dall'Ispettorato del lavoro per il 2025, confermano un *trend* crescente di irregolarità nel settore turistico: su 991 accessi ispettivi effettuati, la percentuale di irregolarità complessiva è pari all'83,22%[40]. Tra le violazioni più frequenti si registrano quelle della normativa sull'orario di lavoro (*part-time* fittizio, orari non registrati, straordinari non pagati, mancato godimento delle ferie, mancata concessione dei riposi[41]), quelle della normativa prevenzionistica in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro e l'omessa o infedele registrazione sul LUL. Si tratta di irregolarità che rientrano nello sfruttamento pseudo-legale o semilegale testé riferito, comune ad altri comparti turistici.

Il dato che spicca in tali rilevazioni ufficiali è quello relativo a un numero tutt'altro che esiguo di lavoratori/lavoratrici totalmente in 'nero', nel settore alloggio e ristorazione (Codice ATECO I): nel 2025 in provincia di Lecce, su 330 accessi ispettivi nel settore alloggio e ristorazione, sono stati rilevati ben 59 lavoratori[42] (32 F e 27 M), di cui 41 italiani, 4 comunitari e 14 extra-comunitari[43].

Tali numeri sono probabilmente favoriti dal proliferare nell'extra-alberghiero di *B&B* e locazioni turistiche totalmente sconosciuti al fisco, che pertanto non possono che avvalersi di personale in nero.

Da un'analisi effettuata dall'Osservatorio Turistico provinciale della Camera di Commercio di Lecce emerge, infatti, che il fenomeno degli affitti turistici, molto diffuso sul territorio salentino[44], esce in parte dai canali di rilevazione ufficiali.

Secondo il *Report* di Sociometrica, nel Salento, il peso delle presenze turistiche non ufficiali o 'non osservate', cioè non registrate nelle statistiche ufficiali è preponderante rispetto alle presenze registrate nelle strutture alberghiere ed extra-alberghiere ufficiali[45].

Un sistema opaco fatto di soggiorni in abitazioni private, case vacanza non registrate, *B&B* abusivi, una massa di affitti brevi e soggiorni non dichiarati, che sfuggono alla tassazione e non contribuiscono alla crescita sostenibile del territorio, rappresenta una parte sempre più consistente del mercato. Tale econo-

---

[40] Assai significativo è il confronto di questo dato con quello nazionale: l'ultimo rapporto annuale di vigilanza dell'Ispettorato del lavoro, pubblicato il 31 marzo, ha contato 11.421 irregolarità su 15.502 ispezioni nelle imprese del settore, pari al 73%.

[41] Sono stati riferiti casi di mancata concessione delle pause pranzo e mancate concessioni di riposi soprattutto nei servizi di ristorazione e negli stabilimenti balneari.

[42] Il dato è allarmante non in termini assoluti ma se si considera che è riferito a un numero di accessi estremamente contenuto rispetto al numero delle strutture ricettive o delle imprese che operano nella ristorazione.

[43] A testimoniare della intersezione del tema dello sfruttamento con quello dell'immigrazione, su cui v. in *questo volume*, Papa.

[44] V. *supra*, § 2.

[45] Preiti, *La ricchezza dei comuni turistici 2025 ranking della creazione di valore aggiunto*, in *https://www.sociometrica.it/sites/default/files/La_ricchezza_dei_comuni_turistici_2025.pdf*.

mia sommersa non rileva soltanto sotto il profilo fiscale, ma ha impatti profondi sull'occupazione stabile e di qualità, oltre che sulla qualità dell'accoglienza e sul decoro urbano. Le strutture irregolari non creano posti di lavoro certi, non alimentano le filiere locali e sottraggono risorse fondamentali per la manutenzione delle città e la promozione turistica.

Si tratta di un fenomeno che fa parte di un ecosistema sommerso che alimenta l'illegalità nel settore turistico, consegnando il turismo salentino a una doppia dimensione: quella luminosa delle presenze ufficiali e quella carsica, molto più estesa, dell'economia non osservata[46].

È qui, in questa zona grigia fatta di case vacanza non registrate, *B&B* 'fantasma', affitti brevi non dichiarati e soggiorni in abitazioni private sottratti a ogni forma di tracciamento, che si consuma una parte decisiva del mercato e si annidano significative sacche di sfruttamento lavorativo[47].

Un dato importante, che emerge dalle informazioni disaggregate fornite dall'Ispettorato, è che si tratta di una forma di sfruttamento che colpisce in modo asimmetrico le categorie più vulnerabili – giovani alla prima esperienza, donne 'segregate' nei servizi di pulizia e accoglienza[48], lavoratori migranti esposti a ricatti documentali e condizioni abitative degradanti – alimentando una *doppia vulnerabilità* strutturale.

In particolare, in relazione alla forza lavoro femminile, il differenziale retributivo di genere rilevato per l'anno 2024 nel settore analizzato è del 10,5%, con una retribuzione giornaliera media di 71,7 euro per le donne a fronte degli 80,1 euro per gli uomini. Va, poi, evidenziato che le interviste non hanno riferito casi del c.d. caporalato rosa[49] ma episodi di molestie che non sono state denunciate per il timore di ritorsioni e di non vedersi rinnovato il contratto di lavoro.

---

[46] "L'economia turistica 'non osservata': quella parte di flussi e spesa che sfugge alle rilevazioni ufficiali. Dalle case vacanza non registrate ai servizi informali, questo segmento rappresenta una quota significativa del valore reale generato dal turismo", così si legge nel *Report* di sociometrica, p. 6. Secondo i dati rilasciati da Sociometrica per il 2025, relativi al 2024, a livello nazionale, abbiamo 466.158.045 presenze turistiche ufficiali registrate dall'ISTAT, cui aggiungere 79.654.333 presenze turistiche stimate fra quelle non registrate, il cui valore percentuale è del 17,1%. Il totale fa perciò 545.812.378.

[47] Le testate giornalistiche riferiscono ciclicamente i risultati delle azioni di controllo e verifica messe in campo dalle forze dell'ordine e dalla Guardia di Finanza. Da ultimo, v. *https://ledicola.it/lecce/lavoro-nero-nel-salento-sospese-4-aziende-del-settore-turistico/ e https://www.lecceprima.it/cronaca/sanzioni-denunce-lavoro-irregolare-turismo-salento-12-luglio-2026.html*. Frequentemente, durante il periodo estivo la GdF effettua azioni di vigilanza e controllo per individuare il fenomeno delle c.d. case pollaio, nei confronti del quale le amministrazioni si stanno attrezzando. Ci si riferisce all'Ordinanza del Sindaco di Gallipoli n. 4 del 24.06.2026. Cfr. *https://www.corrieresalentino.it/2026/08/case-pollaio-a-gallipoli-al-via-i-controlli-delle-fiamme-gialle-sugli-affitti-brevi-ispezionati-70-appartamenti/*.

[48] Il dato leccese sopra riferito è in linea con quello nazionale, riferito nel *paper* del Ministero del Turismo *La domanda di lavoro al femminile nel settore turistico,* consultabile su *Domanda_Lavoro_Femminile_Turismo.pdf.*

[49] Ci si riferisce a quello che la segretaria FILCAMS CGIL Puglia ha definito "il volto moderno del caporalato", vale a dire nuove forme di sfruttamento, nel settore turistico pugliese, diffuse dal Gargano al Salento, soprattutto ai danni delle donne. Giovani lavoratrici costrette a restituire

Per ciò che concerne i lavoratori stranieri, poi, una forma di sfruttamento riferita è quella che vede l'attivazione di tirocini extracurriculari a favore delle persone extra-UE, mappati come corsi di formazione, che in realtà dissimulano un vero e proprio lavoro dipendente. Si tratta di pratiche fraudolente che non riescono a emergere se non attraverso il canale ispettivo[50], atteso che i lavoratori migranti difficilmente ricorrono al canale sindacale e men che meno a quello giudiziale.

Occorre evidenziare che nel caso dei lavoratori migranti, infatti, i fenomeni di sfruttamento attecchiscono ancora più velocemente, in considerazione sia della frequente condizione di irregolarità di presenza, sia delle forme di c.d. razzismo istituzionale (che impediscono il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali conseguite nei Paesi di origine)[51], sia delle inevitabili difficoltà relazionali e linguistiche, che, da un lato, determinano una loro scarsa integrazione nel tessuto sociale locale, e dall'altro, una riluttanza nei confronti di organizzazioni sindacali, sociali e culturali in grado di tutelarne i diritti. Come si è visto sopra, i risultati dell'indagine corroborano la tesi dell'integrazione subalterna e dell'elevata presenza di segregazione lavorativa con difficili possibilità di recupero.

4.1. (*Segue*) Esternalizzazioni, *part-time* fittizio e lavoro a cottimo

Un'altra criticità – riferita anche dal sindacato (in relazione alle strutture alberghiere più grandi) – è la diffusa esternalizzazione dei servizi, in particolare, quelli di pulizia, di portierato e servizi per la colazione. Attraverso un appalto di servizi, le cooperative gestiscono i servizi appaltati[52], applicando contratti collettivi che prevedono trattamenti retributivi deteriori rispetto al CCNL Turismo *leader*[53] e violando palesemente le norme a tutela dei lavoratori. Tra le irregolarità più frequenti, è stato riferito l'abuso o meglio un uso fraudolento del contratto *part-time* (lavoratrici e lavoratori contrattualizzati per 20 ore settimanali, che prestavano

---

parte dello stipendio al datore di lavoro o impossibilitate a usufruire dei giorni di maternità. Cfr. *Turismo, in Puglia cresce il caporalato "in rosa": donne sfruttate e diritti negati - Foggia Reporter*. Le interviste effettuate non hanno riferito casi del genere, sottolineando, tuttavia, che ciò non significa che non si verifichino. Sul punto, infatti, valgono le considerazioni legate al ricatto occupazionale che inibisce l'emersione delle irregolarità o dei profili di illegalità, anche sotto il profilo penale, attraverso l'azione sindacale e il canale giudiziale.

[50] Gli interventi dell'ITL, in questi casi, prevedono il disconoscimento dei tirocini formativi e l'applicazione di sanzioni.

[51] Cfr. Capesciotti, Noviello, *Piatti sporchi. Lo sfruttamento degli immigrati nella ristorazione a Roma*, in *Economia & Lavoro*, 2024, n. 2, p. 75 ss.

[52] Su un analogo meccanismo di esternalizzazione tramite cooperative in un diverso settore pugliese, v. in *questo volume*, Viola, sulla logistica.

[53] Il riferimento, per gli addetti ai servizi di pulizia, è al CCNL Multiservizi che prevede una retribuzione oraria di poco più di sette euro lordi all'ora, e per quanto riguarda gli addetti al servizio di portierato, al CCNL Servizi Fiduciari. Si tratta di contratti collettivi con un campo di applicazione di carattere trasversale e onnicomprensivo che pur non potendo definirsi pirata, perché siglati dalle associazioni datoriali e dai sindacati confederali storici, prevedono trattamenti retributivi e normativi decisamente al ribasso rispetto a quanto previsto dal CCNL Turismo, suscitando numerosi dubbi in ordine all'adeguatezza dei trattamenti.

servizio per 8 ore al giorno – 40/50 ore settimanali, ma venivano inquadrati come lavoratori *part-time* al 45%)[54].

Nell'appalto dei servizi di pulizia, poi, è frequente l'imposizione di un compenso a cottimo[55], in base al quale il lavoratore o, più correttamente, la lavoratrice, riceve un compenso fisso per ogni stanza pulita, indipendentemente dal tempo necessario per completare la mansione, ovvero è costretta a pulire un prefissato numero di stanze[56]. Le ore eccedenti, necessarie quando le camere sono particolarmente sporche o richiedono interventi aggiuntivi, non vengono retribuite, generando una zona grigia di lavoro non pagato che si somma alla precarietà contrattuale. Tale pratica produce una compressione sistematica del salario (già inferiore a quello previsto dal CCNL turismo) e un'intensificazione dei ritmi di lavoro: ciò che conta non è la durata della prestazione, ma il numero di camere completate. Questo modello incentiva una velocità estrema, poiché solo aumentando il volume delle stanze pulite il lavoratore può avvicinarsi a un reddito dignitoso. Così, le addette alle pulizie – in larga parte donne, spesso migranti, spesso occupate tramite appalti e subappalti – sono sottoposte a carichi fisici elevatissimi, turni frammentati e una pressione costante a ridurre i tempi di esecuzione[57].

Occorre, infine, sottolineare che, anche in questo caso, lo sfruttamento lavorativo risulta favorito dall'assetto regolativo vigente[58], il quale continua a privilegiare modelli organizzativi fondati sulla scomposizione dell'impresa e sulla frammentazione delle funzioni produttive, attraverso un ampio e agevolato ricorso alle esternalizzazioni, con dispersione delle responsabilità datoriali e conseguente attenuazione delle tutele.

4.2. (*Segue*) Bassa sindacalizzazione, *dumping* contrattuale e scarsa emersione dello sfruttamento

Analizzando il fenomeno in controluce, il dato che spicca è relativo alla rappresentanza sindacale, in particolare, alla bassa sindacalizzazione del settore e alla difficoltà delle organizzazioni sindacali storiche a presidiare saldamente il contesto turistico salentino.

---

[54] Il fenomeno è stato segnalato dalla segretaria provinciale della FILCAMS-CGIL, dai responsabili dell'Ufficio vertenze della CGIL e della CISL e da un consulente del lavoro intervistato.

[55] I lavoratori (sarebbe più corretto dire le lavoratrici, spesso migranti, attesa la segregazione evidente dell'attività di pulizia nel settore alloggio) ricevono un compenso fisso per ogni stanza pulita anziché in base alle ore lavorate.

[56] Sullo stesso fenomeno, relativo al cottimo nelle pulizie alberghiere, v. *in questo volume*, Calafà.

[57] Le indagini dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro confermano che proprio nei servizi di pulizia alberghiera si registra una delle incidenze più alte di irregolarità, sotto-inquadramenti e violazioni dei minimi contrattuali, con ricorso diffuso a contratti multiservizi o pirata che abbassano ulteriormente la retribuzione rispetto ai CCNL del turismo.

[58] In tal senso, cfr. D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica,* in *LD,* 2021, n. 2, p. 249; Riverso, *La sottile linea tra legalità*, *cit.*; sulla complessità e sull'eterogeneità dell'*undeclared work* cfr. le riflessioni senza tempo di Viscomi, *Lavoro e legalità: "settori a rischio" o "rischio di settore"? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2015, n. 1, p. 496 ss.

La scarsa rappresentanza sul piano sindacale è riconducibile alla combinazione dei fattori produttivi, istituzionali e socioculturali che caratterizzano il comparto, finora riferiti. In primo luogo, la frammentazione dell'offerta – composta da micro e piccole imprese, spesso a conduzione familiare, e da un crescente segmento extra-alberghiero – ostacola la presenza stabile delle organizzazioni sindacali nei luoghi di lavoro e riduce le opportunità di aggregazione collettiva.

Tale frammentazione produttiva e organizzativa si intreccia con quella della comunità lavorativa, generata dalla marcata stagionalità del settore, che determina elevati livelli di *turnover*, una diffusa precarietà e discontinuità occupazionale. Tutto questo crea una relazione di dipendenza economica: chi lavora pochi mesi l'anno e con forme contrattuali precarie teme di perdere l'unica fonte di reddito stagionale e rinuncia a iscriversi al sindacato o a esporsi. Tanti lavoratori e lavoratrici, infatti, non ricorrono al sindacato, spesso per timore di ritorsioni, a cominciare dal mancato rinnovo del contratto a tempo determinato.

Così, in tali contesti, la sindacalizzazione è fisiologicamente più bassa e produce effetti significativamente impattanti sul fronte delle tutele.

Da un lato, la bassa sindacalizzazione nel settore alloggio e ristorazione crea un terreno fertile per l'attecchire del *dumping* contrattuale[59], con l'applicazione di contratti non sufficientemente tutelanti per i lavoratori, stipulati da parte di organizzazioni datoriali e di lavoratori di dubbia rappresentatività e con un contenuto fortemente al ribasso rispetto al contratto stipulato per la categoria dai sindacati confederali maggiormente rappresentativi.

Laddove il sindacato storico fatica a presidiare il settore, il potere di mercato dei datori di lavoro aumenta, la singola impresa può scegliere contratti collettivi meno rappresentativi o 'pirata' senza incontrare resistenza organizzata. Questo riduce il costo del lavoro e genera concorrenza al ribasso tra imprese.

Tale fenomeno assume dimensioni sempre più considerevoli in provincia di Lecce nel settore qui analizzato[60], tanto da far assurgere l'anomalia leccese alla ribalta nazionale.

In provincia di Lecce, infatti, si registra una allarmante perdita di *appeal* dei contratti collettivi *leader* stipulati da FIPE (codice CNEL H05Y) e Federalberghi (codice CNEL H052) con le federazioni sindacali Filcams CGIL, Fisascat CISL e UILTuCs – che trovano applicazione a 16.134 lavoratori della provincia –, a favore del CCNL firmato da ANPIT e CISAL (codice CNEL H05K)[61], che si applica

---

[59] Sul punto, v. le riflessioni di Centamore, *Perimetri negoziali, rappresentatività, frammentazione della contrattazione collettiva*, in Carabelli, Lassandari, Scarpelli, *Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto: soggetti, regole, problemi. Dedicato a Gianni Garofalo*, in *QRGL,* 2026, n. 11-4, p. 61 ss., qui p. 71, in *https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2026/07/Quaderno-RGL-2025-11.4-26.07.06.pdf*.

[60] Il *dumping* contrattuale e l'applicazione dei contratti c.d. pirata sono stati riferiti come diffusissimo elemento di vulnerabilità del settore da tutti gli intervistati sul punto.

[61] H05K "CCNL per i dirigenti, quadri, impiegati e operai dipendenti dei settori Turismo, Agenzie di viaggio e Pubblici esercizi", stipulato sul versante datoriale da ANPIT, AIAV, AIFES, CIDEC, CONFIMPRENDITORI e UNICA; mentre sul versante sindacale sottoscritto da CISAL e CONFEDIR. Applicato in 107 province, a 3.042 aziende e 35.870 lavoratori, fa registrare, a livello nazionale, un tasso percentuale di incidenza pari all'1 per cento. CNEL – XXVII Rapporto

a ben 2.800 lavoratori, ovvero al 12,2% dei 23.000 lavoratori del territorio che operano nei settori indagati. Si tratta di un dato clamoroso, considerando che a livello nazionale il CCNL ANPIT-CISAL ha una copertura che si attesta attorno al 2,5% dei lavoratori e all'1,5% delle imprese su scala nazionale[62].

Questa anomala capacità di penetrazione del contratto collettivo sottoscritto da organizzazioni di minore rappresentatività si spiega, da un lato, con la volontà delle imprese di ridurre il costo del lavoro, presentandosi il CCNL ANPIT-CISAL come un contratto 'più leggero', con minori costi e maggiore flessibilità rispetto al CCNL leader; dall'altro, trova fondamento nella scarsa capacità delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative di opporvi un argine significativo.

La crescente applicazione del CCNL ANPIT ha determinato un significativo abbassamento dei livelli di tutela per i lavoratori del settore. La regressione delle tutele si è concretizzata principalmente a livello retributivo[63] (retribuzioni più basse rispetto al CCNL *leader* di settore, mancato riconoscimento del periodo di carenza, mancata previsione della 14°, meno permessi retribuiti, periodo di comporto meno esteso)[64], ma anche sul piano normativo, con riguardo all'inquadramento, all'orario di lavoro (in particolare, ferie, permessi, straordinari, riposi, ecc.), alla disciplina prevenzionistica in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro (assenza di sorveglianza sanitaria, mancata formazione sul rischio, inosservanza dei requisiti minimi di sicurezza e igiene e violazione in materia di prevenzione incendi), nonché attraverso sistemi di *welfare* e bilateralità meno strutturati. Ne deriva un quadro preoccupante in cui l'esigenza di riduzione del costo del lavoro mina la qualità del lavoro stesso e la leale concorrenza tra imprese[65].

Va considerato, poi, che in contesti territoriali nei quali si consolidano pratiche di *dumping* contrattuale (con applicazione di CCNL meno onerosi, uso improprio degli istituti di flessibilità, sistematici sotto-inquadramenti), tali condotte

---

mercato del lavoro e contrattazione collettiva – Anno 2026, consultabile in *https://www.cnel.it/documenti/rapporti-legge-30-dicembre-1986-n-936-articolo-10-comma-1-lettera-c*; cfr. anche *La contrattazione collettiva di minore applicazione: una prima esplorazione dell'archivio dei contratti del CNEL*, in *https://www.cnel.it/media/docs/default-source/casi-e-materiali/cnel-casi-e-materiali-n-31-2025.pdf*.

[62] Cfr. Tiraboschi, *Dove il* dumping *contrattuale cessa di essere marginale: alcuni spunti da un recente accordo in deroga nella Provincia di Lecce*, in *https://www.bollettinoadapt.it/dove-il-dumping-contrattuale-cessa-di-essere-marginale-alcuni-spunti-da-un-recente-accordo-in-deroga-nella-provincia-di-lecce/*.

[63] E la concorrenza al ribasso sul trattamento retributivo si riflette anche sul profilo contributivo.

[64] In una recentissima ricerca sul *dumping* contrattuale in provincia di Lecce, condotta da ADAPT e presentata a Lecce il 30 giugno 2026, è stata effettuata un'attenta comparazione empirica, tra il CCNL *leader* e quello ANPIT-CISAL, dei trattamenti economici e normativi riferiti a quattro figure professionali rappresentative del settore, che ha evidenziato divari retributivi rilevanti (dal 12,5% al 21,9%) e un sistema di tutele normative sensibilmente inferiore.

[65] Il fenomeno provoca un certo allarme sociale, stigmatizzato anche dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, quando ha lanciato l'allarme nei confronti dei contratti firmati da rappresentanze sindacali e datoriali scarsamente rappresentative, con vere e proprie forme di *dumping* contrattuale che hanno l'effetto di ridurre i diritti e le tutele dei lavoratori, di abbassare i livelli salariali e di provocare concorrenza sleale fra imprese. Cfr. *https://www.italiaoggi.it/economia-e-politica/mattarella-lavoro-non-puo-significare-rischio-di-vita-k8jzuf2m*.

tendono a cristallizzarsi in equilibri competitivi del mercato locale, assumendo la funzione di standard operativo e parametro di confronto tra imprese[66]. Non solo. La significativa diffusione del CCNL minore nel settore turistico leccese ha consegnato alle parti firmatarie un peso negoziale più rilevante, consentendo loro di sperimentare prassi derogatorie al d.lgs. n. 81/2015 non riscontrabili altrove. Il 1° aprile 2026, infatti, ANPIT e CISAL Terziario hanno sottoscritto un Accordo territoriale[67], della cui legittimità è lecito dubitare, che introduce una disciplina derogatoria della stagionalità che si fonda sull'assimilazione dei "picchi di lavoro riconducibili a ragioni di stagionalità" alle attività stagionali in senso proprio, consentendo alle imprese che applicano il CCNL ANPIT-CISAL Turismo e Pubblici Esercizi di ricorrere a contratti a termine in deroga agli artt. 19, 21 e 23 del d.lgs. n. 81/2015.

Infine, è stato riferito un ulteriore profilo di abbassamento dei livelli di tutela[68]: la fuga dal contratto *leader* verso il contratto ANPIT-CISAL ha comportato per la fascia dei lavoratori interessati anche l'impossibilità di fruire delle prestazioni[69] che l'Ente bilaterale EBT Puglia[70] prevede a favore delle lavoratrici e dei lavoratori, occupati con contratto di lavoro di tipo subordinato, a termine o a tempo indeterminato, nelle imprese che abbiano aderito all'EBT-Puglia e che risultino in regola con i versamenti previsti dal Regolamento.

D'altro canto, la bassa sindacalizzazione finisce col determinare una minore emersione delle situazioni di sfruttamento anche attraverso il canale giudiziale[71]. In assenza di rappresentanza, le violazioni rimangono spesso confinate nella sfe-

---

[66] In tale direzione, il responsabile ufficio vertenze CISL ha riferito che non è infrequente rintracciare casi in cui ai lavoratori vengono applicati trattamenti retributivi inferiori anche rispetto a quanto previsto nel CCNL ANPIT-Cisal, che funge dunque da nuovo standard operativo da cui scostarsi al ribasso.

[67] Per un commento critico, cfr. Alifano, *Contrattazione in deroga e stagionalità: note critiche sul caso Lecce,* in *https://www.bollettinoadapt.it/contrattazione-in-deroga-e-stagionalita-note-critiche-sul-caso-lecce/*. Il testo dell'accordo territoriale è scaricabile in *https://www.anpit.it/wp-content/uploads/2022/04/Accordo-Territoriale-Lecce-2026.pdf*.

[68] È stato segnalato dal segretario generale UILTuCS Puglia.

[69] Il Fondo assistenza lavoratori prevede sussidi per: spese connesse alla gravidanza, spese prevenzione oncologica, assistenza disabili, congedo maternità/paternità o congedo parentale, malattia del figlio non retribuita, spese frequenza, trasporto e mensa asilo nido, scuola per l'infanzia e primaria, borse di studio, acquisto libri scolastici, pagamento tasse universitarie / partecipazione master, acquisto libri - non testi scolastici. Il Regolamento può reperirsi su *https://www.ebt-puglia.it/download/18037/?tmstv=1772471501*.

[70] Organismo paritetico senza fini di lucro, nato in seno alle organizzazioni imprenditoriali e ai più rappresentativi sindacati dei lavoratori del settore turistico (Faita, Federalberghi, Fiavet, Fipe, Filcams-CGIL, Fisascat-CISL e Uiltucs-UIL), che mira a sostenere i processi di sviluppo e di riorganizzazione del settore turistico ricettivo, delle agenzie di viaggio e dei pubblici esercizi.

[71] Gli unici dati di cui si è in possesso, su tale punto, sono quelli forniti dall'ufficio vertenze CGIL, attraverso la segretaria provinciale FILCAMS CGIL, che riferiscono che le vertenze avviate nel 2025 sono 89 e rappresentano il 45% del totale, riguardano per il 70% gli uomini e il 30% donne e hanno a oggetto differenze retributive, orario di lavoro e straordinari non pagati. Gli altri rappresentanti sindacali intervistati, la presidente di sezione lavoro interpellata, gli avvocati e il direttore di Confcommercio intervistati non hanno riferito di contenziosi sull'accertamento dello sfruttamento lavorativo.

ra informale, sia per la reticenza delle vittime sia per una scarsa consapevolezza dei propri diritti[72], e non raggiungono la soglia necessaria per attivare vertenze o ricorsi. Tale dinamica produce un effetto a cascata: la scarsità di denunce e di contenzioso comporta anche la quasi totale assenza di sentenze che accertino l'esistenza di forme di sfruttamento penalmente rilevanti nel settore turistico, alimentando l'idea, erronea ma diffusa, che il fenomeno sia marginale o episodico.

Questo vuoto giurisprudenziale non è indice di legalità, bensì di non emersione. Ne deriva un circolo vizioso: la bassa sindacalizzazione riduce l'emersione, la mancata emersione impedisce la produzione di precedenti giudiziari e l'assenza di precedenti consolida la percezione di irrilevanza del fenomeno, indebolendo ulteriormente la capacità del sistema di contrastarlo.

A questa dinamica si sovrappongono la struttura produttiva atomizzata del settore e le caratteristiche occupazionali della filiera sopra riferite. Da un lato, nelle PMI turistiche la prossimità quotidiana tra lavoratori e titolare, la natura spesso familiare delle attività e la personalizzazione del rapporto di lavoro rendono ancora più difficile l'attivazione di vertenze. La tutela dei diritti viene percepita come una rottura del legame fiduciario, generando autocensura e una forte ricattabilità occupazionale. Dall'altro, la prevalenza dei rapporti di lavoro instabili, discontinui e di breve durata e l'accentuata stagionalità espongono i lavoratori al ricatto della perdita di successive occasioni di guadagno in caso di denuncia di irregolarità nell'assunzione e nella successiva gestione del rapporto di lavoro[73]. Da qui una forte riluttanza dei lavoratori sfruttati a denunciare irregolarità e condizioni di lavoro degradanti.

Inoltre, come emerso dalle interlocuzioni con i rappresentanti sindacali, con le magistrate, con gli avvocati e con il direttore di Confcommercio sezione turismo Lecce intervistati, molte denunce non arrivano a giudizio perché si chiudono in sede transattiva, con obbligo di riservatezza.

5. Considerazioni conclusive: prevenzione, *governance* territoriale e prospettive di *policy*

L'indagine condotta mostra come nella provincia di Lecce la combinazione tra elevata stagionalità, frammentazione del tessuto produttivo, diffusione di micro-imprese e presenza significativa di attività ricettive non pienamente osservabili produce un ecosistema di vulnerabilità lavorativa, nel quale risultano più frequenti violazioni della disciplina sull'orario di lavoro, elusione dei minimi retributivi, utilizzo improprio di appalti e somministrazioni e ricorso a forme di

---

[72] Sottolineano tale profilo, unitamente alle difficoltà di accesso alla giustizia "Una delle barriere più insormontabili per i lavoratori sfruttati", D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro*, *cit.*, p. 248.

[73] Sebbene con riferimento al settore agricolo, parlano di dinamica a effetto domino, che fa aumentare il rischio di tali irregolarità fino alla diffusione del c.d. lavoro nero, D'Onghia, de Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso,* in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2018, n. 352, p. 7.

lavoro grigio o non dichiarato. In tali condizioni, l'aumento dei flussi turistici opera come fattore moltiplicatore del rischio di sfruttamento, facendo emergere, in alcuni casi, condizioni potenzialmente riconducibili agli indici di cui all'art. 603-*bis* c.p., specie quando la pressione della domanda induce le imprese a approfittare dello stato di bisogno dei lavoratori stagionali, giovani o migranti. Le evidenze raccolte – sia attraverso le interviste, sia attraverso l'analisi dei dati – hanno evidenziato che il nesso tra crescita turistica e sfruttamento non è episodico, ma strutturale, il che genera effetti persistenti sul mercato del lavoro che richiedono un intervento pubblico coordinato e sistemico.

In tale contesto, l'azione di vigilanza, benché fondata su un quadro normativo articolato[74], risulta strutturalmente inadeguata: il numero di ispettori attivi sul territorio è insufficiente, la capacità di controllo è dispersa tra più enti (INL, INPS, ASL, Guardia di Finanza) e la frammentazione del tessuto produttivo rende difficile intercettare fenomeni diffusi di irregolarità: somministrazione illecita, appalti non genuini, contratti pirata, orari non registrati, mancato rispetto dei minimi tabellari e lavoro nero, lavoro grigio e utilizzo di contratti non conformi.

I dati sugli accessi ispettivi dell'ITL, rapportati al numero delle imprese attive nel settore alloggio e ristorazione, mostrano i limiti di un approccio esclusivamente sanzionatorio-repressivo: la probabilità di controllo rimane percepita come minima, indebolendo la funzione deterrente delle sanzioni previste dal d.lgs. n. 81/2008 e dal d.lgs. n. 231/2001 e lasciando spazio a condotte che, nei casi più gravi, integrano alcuni degli indici di cui all'art. 603-*bis* c.p.

D'altro canto, sul piano della prevenzione, la bassa sindacalizzazione del settore impedisce l'emersione delle irregolarità, riduce il rischio percepito dalle imprese che applicano contratti pirata e favorisce un *dumping* contrattuale che penalizza le imprese regolari, cristallizza un modello di sviluppo fondato sulla compressione del costo del lavoro e diviene, a sua volta, un fattore moltiplicatore della precarietà.

Allora, dinanzi a un settore in cui a livello territoriale (e non solo) il rischio di sfruttamento lavorativo è elevato, a un modello produttivo che rende il lavoratore muto, indebolito, isolato e facilmente interscambiabile[75], privato degli strumenti di tutela collettiva e individuale necessari per far emergere le violazioni, occorre interrogarsi su quali azioni o strategie possono essere utilmente messe in campo.

A parere di chi scrive, oltre a un rafforzamento delle misure di contrasto[76], è imprescindibile l'attivazione di misure di contesto[77], orientate alla rimozione

---

[74] V. art. 36 Cost.; artt. 2094 ss. c.c.; d.lgs. n. 81/2008; d.lgs. n. 81/2015; d.lgs. n. 231/2001 e CCNL Turismo.

[75] Così, Riverso, *La sottile linea tra* legalità, *cit.*

[76] I numeri crescenti dei flussi turistici richiederebbero controlli ispettivi più capillari e rafforzati, soprattutto nella stagione estiva, quindi più risorse.

[77] Sul punto, v. Riverso, *La sottile linea tra legalità e…*, che già nel 2017, proponeva "Per debellare questi comportamenti illeciti [lavoro sommerso, n.d.r.], possono essere utili, inoltre, accanto agli interventi ispettivi e repressivi, tutti quei modelli promozionali e partecipativi in funzione preventiva che già vengono adottati in alcuni settori; come le certificazioni preventive della legalità (ad es. la "Rete del lavoro agricolo di qualità"); le *white* e le *black lists*; i *rating* di legalità; le commissioni

dei fattori strutturali che alimentano la vulnerabilità lavorativa e intese a ridurre l'attrattività del lavoro sommerso attraverso la prevenzione e l'incentivazione alla legalità.

La vigilanza resta essenziale, ma da sola non è sufficiente a incidere su fenomeni che hanno radici strutturali, culturali e organizzative. Ci si riferisce agli interventi volti alla qualificazione dell'offerta turistica, alla promozione di percorsi formativi coerenti con i fabbisogni professionali del settore, alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro mediante incentivi mirati, al sostegno alla crescita organizzativa delle micro-imprese, nonché alla promozione di modelli organizzativi che riducano la dipendenza da lavoro stagionale e favoriscano la stabilizzazione dei rapporti[78].

In questa prospettiva, un ruolo strategico è affidato alla *governance* territoriale con un approccio integrato tra Istituzioni (ITL, Prefettura, Guardia di Finanza) e parti sociali per generare un ecosistema più equo e sostenibile[79].

In tale direzione preme segnalare alcune esperienze, avviate solo di recente, che potrebbero dare vita a buone prassi.

In primo luogo, va riportato un progetto pilota[80], il Protocollo sperimentale sulle locazioni brevi e turistiche (noto come 'Modello Salento') che è stato avviato il 29 maggio 2025 dalla Prefettura di Lecce insieme a Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate e vari Comuni (tra cui Lecce, Gallipoli, Otranto, Porto Cesareo e Ugento) per contrastare l'evasione fiscale e la ricettività abusiva tramite l'incrocio mirato dei dati locali. Il Protocollo prevede la condivisione di informazioni tra Comuni, Fiamme Gialle e Agenzia delle Entrate per far emergere gli affitti in nero, attraverso l'incrocio dei dati tra il portale "Alloggiati *Web*" della Questura, finora usato solo a fini di sicurezza, e quelli fiscali dell'Agenzia delle Entrate. Attraverso il monitoraggio di case vacanza, affitti turistici e persino locazioni a studenti fuori sede, l'obiettivo è di confrontare i flussi reali di ospiti con le dichiarazioni fiscali dei locatori, individuare strutture abusive e monitorare anche le condizioni igienico-sanitarie e i casi di sovraffollamento, ma mi pare che un'azione che tutela il mercato legale, combatte l'evasione e garantisce una concorrenza più equa possa avere ricadute positive sulla qualità dell'occupazione e rappresentare un modello

---

paritetiche, i protocolli prefettizi, i bollini di legalità, le concertazioni, i testi unici legalità. Si tratta di modelli di interventi non omogenei, a carattere tendenzialmente volontario, e ispirati a una logica premiale che si dovrebbe tradurre in un beneficio competitivo adeguato".

[78] La misura di contesto della destagionalizzazione (attraverso la diversificazione dell'offerta turistica, puntando anche sulla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, oltre al turismo balneare) è stata riferita da quasi tutte le parti sociali intervistate. In effetti, lì dove sono state adottate con successo politiche di destagionalizzazione, come nel caso di Venezia, attraverso la diversificazione dell'offerta turistica, lo sfruttamento lavorativo si è ridotto e si è assistito a un incremento dei tassi di sindacalizzazione della forza lavoro. Sul punto, cfr. Iannuzzi, Mazzaglia, *Il lavoro povero nel turismo*, *cit.* V. anche Quercia, Potito, *cit.*, p. 23.

[79] Sottolineano "l'imprescindibile impegno costante e istituzionale di tutte le parti sociali (incluse le imprese e le organizzazioni datoriali) nei riguardi di un'attuazione dei meccanismi preventivo-promozionali della legalità che non sia di mera facciata", D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro*, *cit.,* p. 252.

[80] Segnalato dalla vice Capo di Gabinetto della Prefettura di Lecce.

virtuoso, sul piano culturale oltre che sul piano operativo. Nei primi otto mesi di applicazione del Protocollo, i controlli hanno permesso di recuperare 800.000 euro sottratti al Fisco, di cui la quota più consistente – 700mila euro – riguarda affitti turistici non dichiarati[81].

Sul fronte sindacale, è importante segnalare il Protocollo di intesa per l'istituzione della "Rete dei Responsabili della qualità, della legalità e del buon lavoro nell'affidamento dei lavori, dei servizi e delle forniture nella Provincia di Lecce", per il rafforzamento, tra gli altri, del contrasto al *dumping* contrattuale, della tutela del lavoro e della sicurezza, firmato a Lecce in data 30 giugno 2026[82]. Il protocollo prova a compensare le criticità della sindacalizzazione riferite con la creazione di una rete istituzionale, impegnata a costruire un contesto in cui il *dumping* diventa rischioso e sconveniente. Pur avendo, infatti, come ambito privilegiato di intervento dell'intesa il solo settore dei contratti pubblici – in cui potrebbero svilupparsi pratiche di concorrenza sleale fondate sulla compressione dei costi e delle tutele del lavoro –, l'accordo ha il merito di costruire un'infrastruttura territoriale di cooperazione tra istituzioni e parti sociali, affiancando ai controlli amministrativi un sistema locale di prevenzione e monitoraggio, attraverso la costituzione di un Tavolo permanente di monitoraggio e coordinamento, composto dai rappresentanti delle parti firmatarie e degli eventuali soggetti che aderiranno successivamente. La sfida futura sarà tradurre gli impegni in prassi operative, estendere l'adesione delle stazioni appaltanti e verificare se l'esperienza leccese potrà diventare un modello replicabile a livello nazionale.

Nel complesso, occorre concludere che il turismo salentino è un settore in transizione, interessato da numerosi fattori di cambiamento – dall'evoluzione demografica alla digitalizzazione alla sostenibilità ambientale – che richiederebbero, da un lato, politiche strategiche che promuovano un modello di sviluppo che concili crescita economica con la sostenibilità[83] e, dall'altro, politiche indirizzate soprattutto a migliorare le condizioni di lavoro, a partire dal tema salariale, e a sostenere la qualità dell'offerta[84].

---

[81] I risultati delle operazioni di controllo avviate nell'ambito del Protocollo sono stati riportati nel comunicato della Prefettura di Lecce, in *https://prefettura.interno.gov.it/it/prefetture/lecce/notizie/primo-bilancio-prefettura-sulle-locazioni-turistiche-e-legalita*.

[82] Il protocollo è stato siglato, alla presenza del Prefetto, dalla Provincia di Lecce, dall'Università del Salento e dalle articolazioni territoriali di CGIL, CISL e UIL e dalle principali associazioni datoriali presenti sul territorio (Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Confapi, Confartigianato, Cna, Claai, Casartigiani, Confcooperative, Legacoop, Coldiretti, Cia e Confagricoltura), raggruppate nel Partenariato Economico e Sociale. Nella stessa giornata è stato presentato il Rapporto ADAPT, Dumping *contrattuale e giusto salario,* cit. Per un approfondimento cfr. Alifano, *Legalità, qualità e tutela del lavoro negli appalti pubblici: il nuovo protocollo della provincia di Lecce*, in *https://www.bollettinoadapt.it/legalita-qualita-e-tutela-del-lavoro-negli-appalti-pubblici-il-nuovo-protocollo-della-provincia-di-lecce/*.

[83] Manfredi, Smilari, *Colmare il divario. Affrontare il* mismatch *occupazionale nel settore turistico italiano nell'era della digitalizzazione e della sostenibilità*, in *www.federalismi.it*, 18 dicembre 2024.

[84] Sul punto, sono nette le posizioni dei sindacati: "Il turismo rappresenta una risorsa fondamentale per l'economia salentina, ma non può svilupparsi a scapito dei diritti dei lavoratori", sottolinea il coordinatore territoriale della UIL Lecce. "Un turismo di qualità deve partire da condizioni

Da più voci, tra quelle intervistate, è stato evidenziato che è importante capire quale tipo di turismo si vuole[85]. Un modello turistico capace di offrire un'alternativa alla deindustrializzazione ormai ventennale e alla crisi ultradecennale dell'agricoltura, aggravata dalla diffusione della *Xylella* a partire dal 2013, deve puntare sulla qualità, evitando strategie fondate sul mero contenimento dei costi e su politiche di prezzo predatorie, e investire nella qualificazione e nella formazione del personale. Probabilmente, per quanto riguarda i giovani, occorrerebbe un'adeguata formazione e informazione dei ragazzi che studiano negli istituti alberghieri e, per quanto attiene agli stranieri, occorrerebbero percorsi di formazione linguistica e professionale legati alle filiere produttive locali per favorire inserimenti stabili e ridurre la dipendenza dalla stagionalità[86].

Insomma, l'efficacia delle *policies* dipende dalla capacità di integrare strumenti normativi, *governance* territoriale e responsabilità sociale delle imprese, in un'ottica di sviluppo sostenibile che riconosca il lavoro dignitoso come componente essenziale della qualità dell'offerta turistica.

---

di lavoro dignitose e salari adeguati. Solo così potremo garantire un futuro sostenibile per il settore e per l'intero territorio" v. *Uil e Uiltucs: turismo nel Salento, serve un cambio di rotta per contrastare lavoro nero e contratti pirata - Leccenews24.*

[85] Una suggestione emersa, in particolare, dalle interviste con il prof. Forges Davanzati e con la segretaria FILCAMS CGIL di Lecce.

[86] Così, la segretaria provinciale CISL, nell'articolo *Da Ceuta al Salento: le sfide dell'immigrazione. Segretaria Cisl: "Non serve un muro, ma piano per il lavoro*", in *https://www.lecceprima.it/attualita/contributo-chirizzi-cisl-immigrazione-salento-9-agosto-2026.html.*

La vicenda 'Perfido': sfruttamento lavorativo e infiltrazione mafiosa nel settore dell'estrazione e lavorazione del porfido in Trentino

Riccardo Tonelli

Sommario: 1. La vicenda 'Perfido': brevi note di contesto e di metodo. – 2. Il grave sfruttamento lavorativo come *asset* manageriale. – 3. Le caratteristiche e le condizioni della manodopera vittima di sfruttamento. – 3.1. Un sistema di irregolarità radicato. – 4. I limiti dell'approccio repressivo... – 5. (*Segue*) ... e dei controlli preventivi: il (problematico) contesto di relazioni industriali. – 5.1. La sostanziale inazione delle pubbliche amministrazioni e dell'Ispettorato del lavoro. – 6. Brevi considerazioni finali.

1. La vicenda 'Perfido'[1]: brevi note di contesto e di metodo

Per alcuni decenni il settore dell'estrazione e della lavorazione del porfido[2] ha rappresentato l'asse portante dell'economia della Val di Cembra. In questo territorio si concentrano infatti alcune delle cave di porfido più importanti d'Europa ed erano molti gli abitanti che traevano sostentamento dal settore, sia come proprietari delle imprese dedite all'estrazione e/o alla lavorazione della pietra, sia come forza lavoro impiegata nelle stesse.

I cinque Comuni che ospitano le cave valligiane non contano, ad oggi, complessivamente più di dodicimila abitanti[3]; appare dunque comprensibile che anche il tessuto sociale e politico locale si sia sviluppato in larga misura attorno a tale comparto produttivo, dando luogo a un contesto particolarmente esposto al consolidamento di dinamiche familiari e familistiche[4].

Dopo il periodo d'oro degli anni '60-'80, il settore ha però vissuto una progressiva flessione[5], aggravata dalle crisi economico-finanziarie del 2007-2008 e del 2010, e ulteriormente acuitasi a seguito delle recessioni dovute agli effetti

---

[1] Con il nome 'Perfido' verrà in questa sede identificata la (intera) vicenda di sfruttamento lavorativo e di infiltrazione mafiosa che ha coinvolto il settore dell'estrazione e lavorazione del porfido in Trentino-Alto Adige. Sul piano giudiziario e giornalistico, 'Perfido' è invece il nome attribuito al solo processo relativo al grave sfruttamento lavorativo e all'affiliazione a cosche di 'ndrangheta di alcuni dei soggetti coinvolti. I filoni processuali si moltiplicarono però rapidamente sia per le differenti scelte processuali degli imputati, sia per le risultanze delle indagini, che hanno coinvolto un numero sempre maggiore di soggetti, con condotte e posizioni assai diversificate. Sul punto si avrà modo di tornare nel prosieguo.

[2] Si tratta di una roccia piuttosto pregiata e che si presta a molteplici utilizzi. Uno dei più noti è la pavimentazione stradale tipica di molte città italiane, detta a 'bolognini' o 'sanpietrini'.

[3] Si tratta dei Comuni di Albiano, Baselga di Piné, Cembra, Fornace e Lona-Lases.

[4] Si v. sul punto, tra gli altri, Ferrari, *La gestione delle cave, dai Comuni alle Asuc. Dalla padella alla brace?*, in *Questotrentino,* 2 dicembre 2022; De Gennaro, Ferrari, Paris, *'Perfido': la sentenza e la società*, in *Questotrentino*, 9 settembre 2023.

[5] In particolare, i primi segnali di crisi si registrano negli anni '90 ed erano principalmente dovuti alla concorrenza sui mercati internazionali. Sul punto per tutti, v. Zammatteo, *Itinerario nel porfido di Lona Lases. Pubblicazioni di storia e cultura trentina*, Lona Lases, Comune di Lona Lases, 2010, spec. p. 165.

della pandemia da Covid-19 e dei più recenti conflitti bellici[6]. Tale flessione ha determinato una forte diminuzione del numero di società concessionarie delle cave e un sempre più ampio ricorso da parte delle stesse all'esternalizzazione di varie fasi del processo di lavorazione della pietra, finalizzata all'abbattimento dei costi di produzione[7]. A ciò si è affiancata una costante riduzione dei livelli occupazionali[8].

L'acuirsi della crisi e la difficoltà di mantenere in vita le imprese hanno favorito l'infiltrazione della criminalità organizzata. Vero è che taluni soggetti riconducibili a cosche 'ndranghetiste si stabilirono in Val di Cembra già sul finire degli anni '80, ma è solo tra la fine degli anni '90 e i primi anni 2000 che gli stessi iniziarono ad acquisire diverse imprese operanti nel settore e ad acquistare le (poche) cave di proprietà privata.

L'infiltrazione criminale e le esternalizzazioni si sono accompagnate al sistematico ricorso a pratiche di sfruttamento lavorativo che, come si avrà modo di osservare, erano talmente diffuse e radicate da poter essere considerate un vero e proprio *asset* industriale del settore[9].

---

[6] Si v. le rilevazioni effettuate dall'Istituto Statistico della Provincia Autonoma di Trento (ISPAT). Dall'ultima rilevazione disponibile (dicembre 2024), emerge che da un valore di produzione delle cave di porfido di 80mila euro nel 2000 si è passati a circa 36mila euro nel 2022 (ISPAT, TAV. XII.03 – Produzione delle cave di porfido (1976-2022), liberamente accessibile a *https://www.provincia.tn.it/Amministrazione/Strutture-organizzative/Istituto-di-statistica-della-Provincia-di-trento-ispat*). Sul punto si v. altresì il Documento di Economia e Finanza, anni 2022-2024 della Provincia autonoma di Trento, spec. p. 110, liberamente accessibile a: *https://www.provincia.tn.it/Documenti-e-dati/Documenti-di-programmazione/Documenti-di-Economia-e-Finanza-Provinciale-DEFP-e-relative-Note-di-Aggiornamento-NADEFP-per-la-XVII-Legislatura.*

[7] Si noti che la maggior parte delle cave sono infatti gestite in regime di concessione pubblica e fino agli anni '90 le imprese concessionarie svolgevano in proprio anche le fasi di lavorazione del porfido, necessarie per la commercializzazione.

[8] Ad oggi, risultano impiegati nel settore 529 lavoratori (erano 610 nel 2017; si v. *Porfido. Calano gli addetti*, in *L'Adige*, 12 luglio 2024, nonché la risposta all'Interrogazione n. 345 "Informazioni e aggiornamenti sul settore del porfido" prestata il 9 luglio 2024 dalla Giunta provinciale della Provincia autonoma di Trento). Questo numero dovrebbe ricomprendere sia i dipendenti delle imprese concessionarie, sia delle imprese artigiane che si occupano della seconda e terza lavorazione della pietra; non considera invece le imprese artigiane individuali.

[9] Sull'uso dello sfruttamento lavorativo come strategia manageriale si v., di recente: Panariti, *La transizione giusta. Lavoratori stranieri, salari e dibattito pubblico a Monfalcone*, in Danielis, *Towards an effective, efficient and just energy transition*, Trieste, EUT, 2025, p. 51 ss. Lo studio riguarda il settore della cantieristica navale, ma le considerazioni svolte e molti degli elementi che caratterizzano l'organizzazione e gestione delle società coinvolte sono estensibili anche al caso qui in esame. Sullo sfruttamento lavorativo come "sistema di produzione" ed elemento fondamentale del modello produttivo contemporaneo, si v. Piva, *I limiti dell'intervento penale sul caporalato come* sistema *(e non condotta) di produzione: brevi note a margine della legge n. 199/2016*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 1, p. 184 ss.; nonché, più di recente, Sartori, *Lo sfruttamento dei lavoratori: tecniche di contrasto tra old e new economy,* in *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte,* a cura di Brollo, Zoli, Lambertucci, Biasi, Bergamo, Adapt University Press, 2024, p. 87. In generale, sullo sfruttamento lavorativo (anche con approccio casistico), si v. il fascicolo monografico di *LD*, 2021, n. 2, nonché, più di recente: Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, Roma, Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini, 2026, n. 70.

Il sistema criminale sinteticamente descritto ha potuto giovarsi della scarsa attenzione delle autorità locali[10], sino a quando, la notte del 2 dicembre 2014, un operaio cinese dipendente di una ditta di lavorazione del porfido[11] viene pestato a sangue dal suo datore di lavoro e da due suoi sodali poiché 'colpevole' di aver insistentemente richiesto la corresponsione delle retribuzioni promesse (e formalmente previste dal suo contratto di lavoro), ma mai erogate. Soltanto in seguito a questo gravissimo episodio, la Procura di Trento ha aperto un'ampia indagine sul settore del porfido trentino, dando vita all'inchiesta 'Perfido'[12].

Le indagini sono sfociate in una pluralità di filoni processuali, soltanto alcuni dei quali risultano, allo stato, conclusi. Tra di essi, quello che interessa maggiormente in questa sede riguarda il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. e l'affiliazione mafiosa dei soggetti coinvolti. Sul punto si avrà modo di tornare più diffusamente nel prosieguo, qui si noti soltanto che il 3 febbraio 2026 la Cassazione ha definitivamente confermato le condanne per gli imputati.

Prima di entrare nel merito della descrizione del caso, pare opportuno soffermarsi brevemente sulla metodologia attraverso cui è stata condotta l'indagine. In particolare, il caso è stato ricostruito utilizzando quattro tipologie di fonti: (i) giornalistiche; (ii) orali; (iii) istituzionali; (iv) normative e giurisprudenziali.

Rispetto alle 'fonti giornalistiche', sono state esaminate sia testate locali, sia nazionali. L'attenzione mediatica a livello nazionale si è focalizzata prevalentemente sulla questione dell'infiltrazione mafiosa e solo indirettamente sul 'sistema' di sfruttamento. Diversamente la stampa locale pare abbia attribuito ampio spazio anche alle problematiche più direttamente connesse alla gestione delle cave e alle condizioni lavorative dei soggetti coinvolti.

Per quanto attiene alle 'fonti orali', sono state effettuate dieci interviste semi-strutturate[13] a soggetti che si trovano (o si trovavano all'epoca dei fatti) in una

---

[10] Eppure, al loro arrivo in Val di Cembra molti dei soggetti legati alle cosche di 'ndrangheta erano impiegati come 'semplici' operai del porfido e già pochi anni dopo dimostrarono una capacità economica tale da poter acquisire aziende e cave. Il che sarebbe dovuto apparire difficilmente compatibile con le modeste retribuzioni degli operai del porfido e in forte controtendenza rispetto alla crisi del settore.

[11] Nello specifico, l'azienda si occupava della c.d. seconda lavorazione, ossia l'attività di lavorazione, successiva all'estrazione, volta alla cernita del materiale estratto, al relativo taglio e alla realizzazione dei prodotti finali destinati al commercio ('cubetti', 'piastrelle' e 'binderi', per la maggior parte).

[12] Per un approfondimento si rinvia alle inchieste condotte e pubblicate da *Questo Trentino* (*https://www.questotrentino.it/qt/*). Per alcune efficaci sintesi della complessiva vicenda, si v., tra gli altri, Invernizzi, *Come la 'ndrangheta ha spolpato le cave di porfido in Trentino,* in *Il Post*, 27 luglio 2023, e, più di recente, Dalla Chiesa, *Mafie ovunque. Quando anche il Trentino offre occasioni alla 'ndrangheta di infiltrarsi*, in *Il Fatto Quotidiano*, 8 settembre 2025.

[13] Si tratta di una tipologia di intervista utilizzata nelle indagini qualitative che prevede la definizione di uno schema di base composto da una serie di domande che costituiscono la struttura dell'intervista stessa. Tale schema non viene però seguito rigidamente, rappresentando piuttosto uno strumento per guidare la conversazione nella direzione desiderata. In generale, su questa tipologia di intervista, si v., per tutti: Silverman, *Interpreting Qualitative Data*, London, Sage, 2024. Nello specifico, le interviste si sono svolte sulla base di una 'scheda' unitariamente adottata da tutte le unità di ricerca afferenti al PRIN.

posizione di osservazione privilegiata sul caso di specie o perché a vario titolo coinvolti nel controllo o nello studio dei meccanismi di gestione delle cave di porfido, o perché per ragioni professionali si trovano (o si sono trovati) a stretto contatto con la forza lavoro coinvolta[14].

Come 'fonti istituzionali' sono stati raccolti e analizzati diversi *report*, relazioni e altri documenti elaborati da istituzioni ed enti locali, dai quali è stato possibile estrapolare dati e alcune informazioni di contesto.

Rispetto alle 'fonti normative', sono state prese in considerazione sia la legislazione, sia la contrattazione collettiva, nazionale e provinciale, relative al settore del porfido e alla gestione delle cave. Riguardo alla 'giurisprudenza', sono state analizzate le sentenze direttamente connesse al caso indagato nonché, laddove ritenute utili, alcune pronunce del Tribunale di Trento vertenti su controversie che vedevano coinvolti, a vario titolo, i lavoratori del settore.

2. Il grave sfruttamento lavorativo come *asset* manageriale

Per comprendere come sia stato possibile giungere a un tale radicamento sia della presenza mafiosa, sia, specialmente, dello sfruttamento lavorativo nel settore, è necessario prendere le mosse dall'analisi del contesto societario entro cui tali fenomeni si sono sviluppati e consolidati.

Il quadro può essere così schematizzato[15].

Vi era un 'primo livello' in cui si collocavano le imprese concessionarie della gestione delle cave, le quali svolgevano l'attività estrattiva e la prima lavorazione del porfido. Tali imprese erano per lo più consorzi e/o singole s.r.l., s.n.c. o società cooperative di produzione e lavoro.

Vi era poi un 'secondo livello' costituito da una pletora di imprese artigiane – per lo più costituite in forma di s.r.l. o s.n.c. – che si occupavano delle fasi di seconda e di terza lavorazione della pietra, necessarie per la commercializzazione della stessa. Come già osservato, queste attività erano inizialmente svolte dagli stessi concessionari, per poi essere progressivamente esternalizzate. Il che ha determinato la nascita di un reticolo pressoché inestricabile di relazioni societarie caratterizzate da un frequente interscambio, formale e informale, di manodopera. Tentando una classificazione, entro questo reticolo è possibile identificare: (i) un primo gruppo di imprese artigiane 'legali', ossia imprese non meramente finalizzate allo sfruttamento lavorativo e/o, più in generale, all'abbattimento dei costi di produzione; (ii) un secondo gruppo di imprese artigiane individuali costituite da

---

[14] Nello specifico, sono stati intervistati quattro avvocati che hanno difeso, in procedimenti diversi, alcuni lavoratori del porfido; un *ex* operaio del settore, ora portavoce del Coordinamento Lavoro Porfido; un *ex* funzionario del Comune di Lona-Lases; tre sindacalisti; un giornalista.

[15] Nello spazio di questo contributo non è possibile scendere ulteriormente nei dettagli rispetto a quanto riportato nel testo. La situazione in concreto si presenta però più complessa, in quanto molteplici e assai opachi appaiono i legami che intrecciano le numerose società coinvolte. Qui si è ritenuto di procedere a tale classificazione sia per finalità di convenienza espositiva, sia perché si ritiene che la stessa consenta di comprendere come sia avvenuta la progressiva esternalizzazione dell'attività produttiva.

ex dipendenti (per lo più migranti extracomunitari) delle imprese concessionarie e che a queste restano legate da rapporti di monocommittenza[16]; (iii) un terzo gruppo di imprese artigiane 'di comodo' costituite da *ex* lavoratori del settore o da altri soggetti appartenenti al sodalizio criminale, che venivano utilizzate come meri serbatoi di manodopera (anche in tal caso, straniera).

Lo sfruttamento dei lavoratori avveniva sia nell'ambito delle imprese concessionarie del 'primo livello', sia nell'ambito delle imprese artigiane del 'secondo livello' dei tipi *sub* (ii) e (iii), ma secondo modalità differenti.

Rispetto alle imprese concessionarie e alle imprese artigiane di cui *sub* (iii) si sono registrate forme di sfruttamento lavorativo più 'tradizionali', riscontrandosi la sussistenza di quasi tutte le condotte riconducibili agli indici di sfruttamento di cui all'art. 603-*bis* c.p.[17]. Al riguardo, i frequenti e gravissimi episodi di violenza, minacciata o esercitata, perpetrati nei confronti dei lavoratori risultavano rafforzati dalla consapevolezza di trovarsi di fronte a soggetti di un certo spessore criminale[18]. Il che ha determinato un forte effetto deterrente rispetto alla denuncia degli illeciti e alla sollevazione di proteste individuali e collettive. Con specifico riferimento alle imprese artigiane *sub* (iii) merita di essere evidenziato che i relativi titolari erano, per la più parte, delle mere 'teste di legno', a copertura dei reali gestori spesso legati al gruppo criminale mafioso infiltratosi nel settore[19].

Per quanto riguarda le imprese artigiane individuali *sub* (ii) lo sfruttamento avveniva secondo una modalità più sofisticata. La forma dell'impresa artigiana individuale era infatti utilizzata per schermare rapporti di lavoro dipendente di fatto intrattenuti con lo stesso committente. Quest'ultimo non mancava comunque di porre in essere anche i medesimi comportamenti illeciti perpetrati nei confronti dei propri (formali) dipendenti[20].

3. **Le caratteristiche e le condizioni della manodopera vittima di sfruttamento**

Passando dalla prospettiva societaria a quella dei lavoratori sfruttati, è opportuno innanzitutto evidenziare che non è possibile identificarne il numero preciso. Diciannove sono quelli che figurano come parte lesa nel processo cardine dell'in-

---

[16] In questo secondo caso, gli operai del porfido erano spinti a costituire imprese artigiane individuali, per poi lavorare in regime di monocommittenza. Ciò consentiva di mascherare quelli che di fatto erano rapporti di lavoro dipendente.

[17] Cfr. *infra* nel testo. Per un'analisi degli indici di cui all'art. 603-*bis* c.p. si v., per tutti: Garofalo, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo*, in *RDSS*, 2018, n. 2, p. 229 ss.

[18] Si registrano, in particolare, episodi di minaccia e violenza perpetrati mediante lo sfoggio di armi, talvolta anche di fronte ai familiari dei lavoratori verso cui erano indirizzate tali condotte.

[19] Le 'teste di legno' erano spesso *ex* operai del porfido di origine straniera. Lo stesso pestaggio dell'operaio cinese da cui hanno preso avvio le indagini è stato messo in atto da tre macedoni giunti in Val di Cembra come operai del porfido e che successivamente divennero titolari di (micro)imprese artigiane. Uno di essi era il (formale) datore di lavoro della vittima.

[20] Gli 'imprenditori artigiani' operavano infatti, di norma, negli stessi luoghi e con gli stessi macchinari dei committenti; per di più, come già osservato, alcuni di essi erano spesso *ex* dipendenti degli stessi committenti, a cui tornavano a essere legati da rapporti di monocommittenza.

tera vicenda Perfido, ma è altamente probabile che in realtà fossero molti di più[21]; si pensi anche soltanto al fatto che alcuni operai si resero irreperibili immediatamente dopo l'apertura del processo, mentre altri hanno addirittura partecipato allo stesso testimoniando a difesa degli imputati[22].

Ad ogni modo, la quasi totalità dei lavoratori coinvolti era costituita da migranti extracomunitari, costretti ad accettare sostanzialmente qualsiasi condizione di impiego per mantenere il permesso di soggiorno. Tali soggetti risultavano inoltre pressoché 'invisibili' per la comunità locale, in quanto erano scarsamente integrati nel tessuto sociale e vivevano in una situazione di marcato isolamento linguistico e relazionale; il che si rifletteva in una certa chiusura anche rispetto alle associazioni e alle organizzazioni del territorio potenzialmente deputate alla loro tutela. Particolarmente degradata era la condizione degli operai cinesi che erano per lo più analfabeti o semi-analfabeti, versavano in condizioni di indigenza e avevano spesso uno o più familiari a carico – circostanze che hanno determinato notevoli difficoltà nel mantenere canali di comunicazione stabili e che hanno contribuito a rafforzare una diffusa ritrosia a sporgere denuncia o a rivolgersi alle organizzazioni sindacali, alimentata dal timore di perdere le minime garanzie di sussistenza acquisite.

Su tale condizione di strutturale vulnerabilità si innestavano pratiche di sfruttamento reiterate e diversificate, che, ancora una volta, assumevano tratti di particolare gravità nei confronti dei lavoratori di nazionalità cinese. Innanzitutto, non veniva loro corrisposta la retribuzione dovuta: in alcuni casi, non venivano affatto pagati, anche per diversi mesi; in altri, vi era la sistematica retrocessione del salario elargito. I lavoratori venivano infatti 'accompagnati' dal datore di lavoro o da un collaboratore allo sportello bancomat e, al prelievo dello stipendio (formalmente coerente con quanto indicato nel contratto[23]), ne veniva sottratta una quota significativa[24]. Inoltre, anche quando erano pagati, ai lavoratori cinesi veniva sistematicamente negata la corresponsione del cottimo effettivo previsto dai contratti collettivi (formalmente) applicati per la lavorazione di quantitativi

[21] Si v. Trib. Trento, 13 ottobre 2023 e A. Trento, 21 maggio 2025. In entrambe le pronunce, i giudici sottolineano che vi sono in effetti altri lavoratori "da identificare" e che è pertanto presumibile che altri versassero nelle medesime condizioni.

[22] In sede di controinterrogatorio è emerso che i lavoratori chiamati a testimoniare erano in realtà mossi dal profondo timore di subire (ancora) ritorsioni da parte degli imputati (A. Trento, 21 maggio 2025, *cit.*, p. 393).

[23] Il che risultava confermato dai movimenti bancari della società interessata.

[24] Lo sprezzo per la dignità degli operai coinvolti è testimoniato da alcuni episodi di particolare gravità. Si pensi, ad esempio, al rifiuto di corrispondere la quota di retribuzione dovuta a un lavoratore di nazionalità cinese che andò dal proprio datore di lavoro assieme al figlio minorenne, per dimostrare come si trovasse da mesi in condizione tale da non potersi permettere neppure cibo sufficiente a sfamare la propria famiglia. In questo, come in altri casi, il datore di lavoro si rifiutò di effettuare il pagamento in ragione della situazione di dissesto economico-finanziario in cui versava la società. Circostanza poi dimostratasi completamente falsa. Tale episodio è riportato nell'ambito dell'intervista effettuata all'*ex* operaio del porfido, ora portavoce del Coordinamento Lavoro Porfido. Ad ogni modo, la 'normalità', testimoniata da alcuni lavoratori, era la corresponsione in concreto di somme di denaro non superiori a qualche centinaio d'euro, a fronte di retribuzioni dovute anche di 1800 euro.

di porfido superiori ai 28 quintali giornalieri[25], sebbene gli stessi lavorassero in realtà, in media, quantitativi di pietra ben superiori[26]. Diversamente, tale maggiorazione veniva di norma corrisposta ai lavoratori stranieri di altre nazionalità (macedoni e nord-africani in particolare)[27], dando vita a una sorta di 'gerarchia retributiva' che gli stessi operai cinesi sembravano accettare[28]. Ad ogni modo, grazie a questo meccanismo le imprese ottenevano un duplice risparmio: non solo erogavano ai lavoratori molto meno di quanto dovuto, ma ottenevano altresì un risparmio sui canoni di concessione. Il canone è infatti calcolato proporzionalmente alla quantità e qualità di materiale estratto e lavorato; le imprese decidevano quanto materiale dichiarare al Comune competente e sulla base di quanto dichiarato 'aggiustavano' le buste paga[29].

Altre violazioni particolarmente rilevanti subite dalle vittime di sfruttamento riguardavano altresì l'orario di lavoro. Anche in questo caso le condotte più gravi erano messe in atto nei confronti degli operai cinesi costretti a lavorare di fatto senza limiti orari giornalieri e a ritmi estenuanti, con riposi minimi o del tutto assenti[30]. Parziale o del tutto negato era altresì il godimento delle ferie.

---

[25] Due sono le tipologie contrattuali di riferimento a livello nazionale: quella dell'industria dei materiali lapidei ed escavazione; quella dell'artigianato area legno-lapidei. A livello locale, tale dualismo è stato 'superato' per il settore del porfido poiché il contratto integrativo territoriale è volto alla copertura dell'intero settore (si tratta dell'accordo siglato da Confindustria, Confartigianato Trento, Federazione Trentina della Cooperazione, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL e FeNEAL-UIL il 1° maggio 2023. L'unificazione dei contratti industria-lapideo e artigianato-lapideo è avvenuta sin dall'accordo Confindustria, Confartigianato, Federazione Trentina delle Cooperative, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL FeNEAL-UIL del 30 luglio 2004). Tale accordo, infatti, fa riferimento (e adegua) le disposizioni contenute nel CCNL Industria dei materiali lapidei ed escavazione del 24 novembre 2022 sottoscritto da Confindustria, Confartigianato, FILLEA-CGIL, FILCA-CISL e FeNEAL-UIL. Il calcolo è effettuato su base giornaliera essendo fatto divieto del calcolo in media mensile. Ad ogni modo, si noti che, anche laddove sia stata rispettata, tale modalità di calcolo ha determinato non poche criticità per i lavoratori del settore, posto che la ragione economica entra necessariamente in bilanciamento (spesso prevalendo) con la tutela della salute individuale. Il che apre la strada non solo al rischio di infortuni e malattie professionali, ma anche a una scarsa attenzione generalizzata al rispetto degli orari di lavoro (stabiliti nella contrattazione integrativa, fissati nelle 'canoniche' 40 ore settimanali).

[26] Tale circostanza è emersa nel corso delle indagini nonché da alcune rilevazioni effettuate dai Comuni competenti al controllo della gestione delle cave.

[27] Anche in tali casi molto spesso non veniva corrisposto quanto effettivamente dovuto.

[28] Questa circostanza è stata riferita dal portavoce del Coordinamento Lavoro Porfido e da uno dei sindacalisti intervistati, ma emerge altresì dalla lettura dei dispositivi delle sentenze citate nelle note precedenti.

[29] Tali frodi avrebbero potuto essere scoperte attraverso il mero incrocio dei dati comunicati dalle imprese con quelli in possesso delle Camere di commercio e con gli estratti dei conti correnti delle società. Si consideri poi che in alcuni casi – emersi soltanto in seguito all'apertura delle indagini – lo stesso calcolo cumulativo dei quantitativi di materiale dichiarato nelle buste paga dei dipendenti risultava palesemente difforme da quanto dichiarato dall'impresa al Comune competente. Eppure, le pubbliche amministrazioni su cui gravano obblighi di vigilanza solo raramente mossero rilievi nei confronti delle società coinvolte. Sul punto si avrà modo di tornare nel prosieguo.

[30] Si sono altresì registrati episodi in cui alcuni operai sono stati trovati lavorare in cava di notte, anche dopo le ore 23 e talvolta in giorni festivi. Tale circostanza è stata riferita dal portavoce del Coordinamento Lavoro Porfido, ma si tratta di un elemento corroborato dalle intercettazioni

Alcuni operai furono poi costretti a lavorare nonostante (formalmente) figurassero in stato di disoccupazione, percependo quindi soltanto la relativa indennità, che talvolta veniva 'requisita' dai datori di lavoro[31].

Accanto a tali pratiche, si è detto che il sistema di sfruttamento si serviva altresì dell'utilizzo fraudolento delle imprese artigiane individuali: i lavoratori venivano costretti a costituirle, sebbene restassero di fatto impiegati come dipendenti delle società concessionarie. A questi soggetti venivano pertanto a mancare alcune delle più importanti tutele del lavoro dipendente, specialmente in materia di licenziamento illegittimo, di ferie, di indennità di malattia (pur essendo prevista l'iscrizione alla Gestione Artigiani INPS[32]) e di perdita involontaria del lavoro[33]. Qualche minima garanzia era (ed è ancora) riconosciuta in caso di infortunio o malattia professionale e di maternità/paternità[34]. Si noti però che, ovviamente, alle imprese artigiane individuali non si applica il principio dell'automatismo contributivo *ex* art. 2116 c.c.[35].

Tutto ciò considerato, pare evidente che l'esternalizzazione dell'attività produttiva per il tramite del ricorso alle false imprese artigiane abbia rappresentato un esercizio di grave sfruttamento 'legalizzato', perpetrato o mediante la costituzione di società-fantoccio, mere fornitrici di manodopera (ossia le imprese *sub* (iii), di cui sopra), o mediante la fuga dal contratto di lavoro subordinato (mediante la costituzione delle imprese *sub* (ii)). Il che è stato reso possibile grazie alla progressiva liberalizzazione della disciplina in materia societaria promossa negli ultimi decenni sia a livello eurounitario, sia nazionale, che ha facilitato il *turn over* di apertura e chiusura di sempre nuove imprese. Le società vengono spesso utilizzate come meri veicoli temporanei per lo svolgimento di specifici lavori e/o per l'utilizzo della manodopera, da svuotare non appena sorgono problemi sul piano giudiziario, con buona pace per la soddisfazione dei crediti da lavoro vantati dalle vittime di sfruttamento. Tale circostanza si rinviene anche nella vicenda Perfido.

---

riportate nelle sentenze della Corte d'Assise e della Corte d'Appello di Trento relative al filone principale del caso Perfido (Trib. Trento, 13 ottobre 2023, *cit.*; A. Trento, 21 maggio 2025, *cit.*).

[31] Questa circostanza è stata riportata da diversi soggetti intervistati e si rinviene altresì dall'*Informativa* del Raggruppamento Operativo Speciale (ROS) dei Carabinieri di Trento, del 26 febbraio 2020.

[32] Così: circolare INPS, 7 febbraio 2024, n. 33.

[33] La regolazione delle imprese artigiane individuali rientra tra le materie di competenza residuale delle Regioni e la provincia autonoma di Trento l'ha disciplinata con la l. p. 1° agosto 2002, n. 11. Tale normativa non contiene indicazioni di particolare rilievo né rispetto alle tutele in favore di tali soggetti, né rispetto a quelle previste per i relativi dipendenti (possono qui menzionarsi: la previsione di controlli sull'apertura e chiusura delle imprese artigiane e sul contenuto della relativa anagrafica, essenzialmente svolti dalle Camere di commercio; l'introduzione di finanziamenti e di alcuni appositi fondi che possono essere predisposti dal Consiglio provinciale; la previsione di sanzioni amministrative applicabili a chi viola la disciplina fissata nella stessa legge).

[34] Artt. 28, co. 1-*bis* e 1-*ter*, e 66 ss. d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151. Si v. altresì le circolari INPS, 27 ottobre 2022, n. 122 e 3 gennaio 2022, n. 1.

[35] Com'è noto, la 'automaticità' non va intesa in senso letterale, essendo indispensabile la formulazione di un'istanza amministrativa a tale scopo. Piuttosto, con questo termine si intende l'irrilevanza del requisito contributivo qualora sia comprovato lo svolgimento dell'attività di lavoro da cui discendeva il connesso obbligo contributivo.

Ciò riguarda specialmente le s.r.l. (non a caso la forma societaria più frequentemente utilizzata per la costituzione delle imprese artigiane 'di comodo') che possono essere agevolmente costituite e che consentono di suddividere il capitale tra una molteplicità di soggetti, complicando l'individuazione dei titolari effettivi e minimizzando il rischio di sequestro delle quote[36].

La liberalizzazione ha altresì riguardato la creazione delle catene di subappalto, nelle quali, come dimostrato in dottrina[37] e come confermato da alcuni gravi e recenti incidenti sul lavoro[38], tipicamente si determina una drastica riduzione delle tutele lavoristiche.

A ciò si aggiunga poi che, al pari di quanto si registra in altri settori (si pensi, ad esempio, alle concessioni balneari) la dinamica di concessione e gestione delle cave risulta essere in larga parte cristallizzata sin dagli anni '70, non essendo mai stato attivato un reale confronto concorrenziale[39]. Il che è stato dovuto sia alla sostanziale inattuazione della relativa disciplina europea, sia all'influenza esercitata dagli imprenditori del settore sui decisori politici locali – un meccanismo che chiaramente ha a sua volta alimentato dinamiche clientelari tra i medesimi centri di interessi e di potere, e che ha contribuito a mantenere inattivi gli strumenti di contrasto.

3.1. **Un sistema di irregolarità radicato**

Quelli sin qui descritti sono i principali elementi che connotavano il sistema di sfruttamento ricostruito e smantellato dagli organi inquirenti a seguito del pestaggio dell'operaio cinese nel 2014 e della scoperta della presenza mafiosa. Tuttavia, la diffusione di condotte illecite e/o irregolari nella gestione dei rapporti di lavoro sembra connotare da sempre il settore del porfido valligiano.

A sostegno di tale affermazione muovono le annose e gravi problematiche riscontrate rispetto alla tutela della salute e della sicurezza degli operai.

Si consideri infatti che già negli anni '70 e '80 – periodo nel quale la manodopera impiegata era per la quasi totalità di nazionalità italiana[40] – si attestarono

---

[36] Oggi è infatti possibile costituire una s.r.l. da remoto e con un capitale minimo di 1€. Sul 'paradosso' che questo ingenera rispetto a una politica del diritto realmente volta al contrasto dell'infiltrazione mafiosa e dello sfruttamento lavorativo, si v., se si vuole: Borelli, Ranieri, Tonelli, *Mercato, impresa e lavoro nel contrasto all'infiltrazione mafiosa*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata*, 2024, n. 3, p. 58 ss.

[37] Sul punto la dottrina è amplissima. Per tutti, si v.: Borelli, Orlandini, *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene d'appalto*, in *DLRI*, 2022, n. 2, p. 109 ss. Della prima Autrice v., in *questo volume*, il contributo sulle ispezioni; e, per un caso di studio su appalti e cooperative, Viola.

[38] Si pensi anche soltanto al crollo avvenuto nel cantiere del gruppo Esselunga a Firenze il 16 febbraio 2024. Per un approfondimento: Sbordoni, *Giungla d'appalto. A Firenze 4 morti in un cantiere*, in *Collettiva*, 17 febbraio 2024.

[39] In molti casi, infatti, la concessione iniziale è stata prorogata senza variazioni sino all'avvio dell'inchiesta; alcune sono in regime di proroga ancora oggi. Si v. Trib. Trento, 15 ottobre 2020, (ord. di custodia cautelare). Qualche timido miglioramento su questo fronte sembra essersi registrato negli ultimi anni.

[40] Al riguardo e più nello specifico, si noti che fino alla seconda metà degli anni '80 la manodopera impiegata nell'estrazione e lavorazione porfido era, per la quasi totalità, di origine italiana.

numerosissimi casi di malattie professionali, legate a due principali fattori: (i) il rumore provocato dall'attività estrattiva e dai macchinari utilizzati, che ha determinato numerosi casi di sordità totale o parziale; (ii) la presenza nelle cave di alti quantitativi di polveri di silice, la cui respirazione provoca la silicosi[41]. Tali patologie andarono progressivamente diminuendo grazie alla predisposizione di alcune misure di sicurezza e di altri accorgimenti organizzativi da parte delle imprese; tuttavia, i danni alla salute degli operai non si arrestarono. Si iniziarono infatti a registrare malattie e infortuni di altro genere, tra cui, specialmente, la mutilazione di arti o la perdita delle dita delle mani dovute al funzionamento di alcuni dei macchinari impiegati per rompere e tagliare la pietra, nonché malattie professionali all'apparato muscolo-scheletrico dovute al gravoso peso del materiale che alcune categorie di lavoratori si trovavano a muovere quotidianamente[42]. Al riguardo, si noti che già sul finire degli anni '90 erano disponibili in commercio dei banconi di lavorazione che consentivano agli operai di lavorare in posizione più eretta per raccogliere il pesante pietrame. Nonostante gli obblighi legali relativi all'adozione delle migliori tecnologie disponibili e la pressante richiesta in questo senso avanzata dai sindacati locali già dai primi anni 2000[43], le imprese del settore adottarono questa importante innovazione soltanto nel 2011 ed essenzialmente in conseguenza di uno specifico obbligo legale introdotto dalla Provincia di Trento[44].

Il primo massiccio ingresso di operai stranieri nel settore avvenne alla fine degli anni '80 e riguardava un gruppo di operai portoghesi assunti da una delle ditte concessionarie delle cave. Rispetto alle condizioni in cui versavano gli operai portoghesi, pare che molti di essi vivessero ammassati in piccoli locali, lavorassero ben oltre gli orari di lavoro previsti e senza alcun contratto di lavoro (si v. in questo senso Malesani, *Le cave di porfido in Trentino e gli interessi della 'ndrangheta*, in *Altreconomia*, 23 febbraio 2021; come ivi riportato, pare che l'imprenditore che assunse questi lavoratori ricevette una "grossa multa" a causa delle irregolarità poste in essere, ma non è stato possibile trovare riscontri giurisprudenziali in merito). L'apice dello sfruttamento fu però raggiunto con gli operai provenienti dall'est Europa e dal nord Africa, nonché da ultimo con i lavoratori di nazionalità cinese. In particolare, negli anni '90 la compagine straniera della manodopera aumentò progressivamente di numero e agli operai portoghesi si sostituirono lavoratori extracomunitari, per lo più provenienti da Paesi dell'ex Unione sovietica (per lo più macedoni e albanesi). Negli anni 2000, alla persistente presenza di operai di tali nazionalità – i quali, come osservato in precedenza, iniziavano a essere 'utilizzati' quali titolari delle imprese artigiane fittizie del *secondo livello* – si sono affiancati lavoratori di origine nord-africana (per lo più tunisini e marocchini) e cinese.

[41] Si v. sul punto: Ferrari, Andreatta, *L'oro rosso. Un'indagine sul porfido nel Trentino*, Trento, Publibprint, 1986, p. 87 ss. Nonché: Gretter, *Silicosi a cottimo nella valle del porfido*, in *Controinformazione*, 1979, n. 16.

[42] Non è stato possibile reperire dati specifici in merito. La numerosità e la tipologia di infortuni e malattie indicati nel testo sono però testimoniati dalle numerose interviste contenute in Ferrari, Andreatta, *cit.*, *passim*. Le informazioni relative ai periodi più recenti sono state invece riportate da uno dei sindacalisti intervistati.

[43] In questo senso, di recente: Trib. Trento, 24 febbraio 2024 (il testo della pronuncia liberamente accessibile a: *https://www.giovanazziguarinirobol.it/sentenze/dal-consenso-allapplicazione-del-sistema-di-retribuzione-a-cottimo-non-deriva-a-carico-del-lavoratore-un-concorso-di-colpa-nellaver-cagionato-le-malattie-di-asserita-origine-professionale-da-cui-afferma-di-essere-affetto*).

[44] Si v. le delibere 27 febbraio 2004, n. 396 e 9 giugno 2006, n. 1115. V'è da dire però che, in un primo momento, l'implementazione dei nuovi macchinari fu osteggiata dagli stessi lavora-

Una pronuncia del Tribunale di Trento del 2013 sembra corroborare quanto sin qui sinteticamente ricostruito. Il giudice ha infatti ritenuto che i suddetti bancali costituissero una misura "adeguat(a)", "tecnicamente fattibil(e)" e necessaria a tutelare l'integrità fisica e psichica dei dipendenti. Pertanto, la ditta concessionaria di cava che non li aveva tempestivamente adottati doveva essere condannata al risarcimento del danno da malattia professionale[45]. Le condotte contestate erano tutte antecedenti al 2004, ma, come già osservato, tale tecnologia era già disponibile da diversi anni.

Il degrado delle condizioni di lavoro degli operai del porfido non sembra dunque rappresentare un elemento di novità manifestatosi contestualmente all'ingresso della criminalità organizzata nel settore; piuttosto, esso sembra costituire un carattere endemico dello stesso.

4. **I limiti dell'approccio repressivo...**

A fronte di una tale situazione, non può certo dirsi che l'attivazione dell'apparato repressivo abbia agito in modo altrettanto sistematico e organizzato[46]. Della sua tardività si è già detto in precedenza; ora è opportuno soffermarsi più specificamente sugli esiti processuali.

Come accennato in precedenza, il filone d'indagine della vicenda Perfido che desta maggior interesse per gli scopi di questo studio è quello relativo alle condotte di sfruttamento perpetrate nei confronti degli operai cinesi e sfociato nell'esercizio dell'azione penale per i delitti di riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.) e di partecipazione ad associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.).

Non ci si soffermerà in questa sede sul profilo associativo-mafioso, che appare quanto mai complesso.

Rispetto al primo degli addebiti, la Corte d'Assise di Trento ha condannato gli imputati, riqualificando la fattispecie nel reato di sfruttamento lavorativo (art. 603-*bis* c.p.)[47]. Secondo i giudici, i lavoratori potevano infatti muoversi liberamente anche con propri mezzi[48], potevano svolgere altri impieghi e avevano libertà di dimettersi[49]. Diversamente, il reato di riduzione in schiavitù presuppone la sussistenza "(del)l'esercizio su una persona di poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà, connotandosi come uno 'stato' sulla persona", mentre quella

---

tori, preoccupati dei possibili rallentamenti della produzione e delle conseguenze che ciò avrebbe determinato sul piano salariale, posto che erano retribuiti a cottimo. I lavoratori rividero la propria posizione a seguito delle prime sperimentazioni dei 'nuovi' macchinari. La circostanza è stata riferita da uno dei sindacalisti intervistati.

[45] Trib. Trento, 16 ottobre 2012, a quanto consta, inedita.

[46] Il che non stupisce, posto che troppo spesso casi (anche assai gravi) di sfruttamento lavorativo vengono scoperti o effettivamente attenzionati soltanto a partire da episodi che destano scalpore nell'opinione pubblica.

[47] Trib. Trento, 13 ottobre 2023, *cit.*

[48] Sia nel territorio italiano, sia per andare a visitare i propri parenti nei paesi d'origine, avendo possesso dei documenti identificativi.

[49] La Corte richiama, al riguardo, la giurisprudenza di legittimità; sul punto, per tutte, si v.: Cass., 16 marzo 2022, n. 17095 in *DJ*.

di riduzione in servitù, "(la) riduzione od il mantenimento della vittima in uno stato di soggezione continuativa e la sua costrizione a una serie di prestazioni lavorative (…) o, comunque, a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento a fini utilitaristici". Tali condotte devono inoltre essere attuate "mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità". Tale ricostruzione pare complessivamente condivisibile, posto che, altrimenti, verrebbero ulteriormente a confondersi i già nebulosi confini tra le diverse fattispecie di cui agli artt. 600 e 603-*bis* c.p.[50]. Inoltre, dalla lettura di alcuni documenti utilizzati per ricostruire il caso studio può effettivamente desumersi la permanenza di un certo grado di 'libertà' in capo ai lavoratori coinvolti, tale da escludere una vera e propria riduzione in schiavitù o in servitù[51]. Sembra invece più criticabile la posizione assunta dalla Corte rispetto alle condizioni di vita e allo stato dei luoghi in cui vivevano i lavoratori. Al riguardo, i giudici affermano di "non ave(r) potuto verificare le condizioni di vita dei lavoratori stranieri né lo stato dei luoghi in cui vivevano". Eppure, alcuni intervistati hanno affermato che la precarietà delle soluzioni alloggiative della maggior parte dei lavoratori stranieri era ben nota da tempo sia agli abitanti della zona, sia alle autorità locali. Il che pare corroborato dal fatto che il degrado abitativo ha interessato tutti i gruppi di lavoratori stranieri che, sin dalla fine degli anni '80, sono stati impiegati nel settore[52].

La pronuncia è stata sostanzialmente confermata in appello[53]. Tuttavia, le pene comminate sono state rideterminate in senso favorevole agli imputati, posto che alcune delle condotte ad essi ascritte facevano riferimento a fatti avvenuti prima del 2016, ossia prima che la fattispecie di cui all'art. 603-*bis* c.p. fosse ampliata, ricomprendendovi anche le condotte di sfruttamento perpetrate dai datori di lavoro[54]. Al riguardo, è interessante notare che la Corte ha attribuito particolare rilievo al carattere fittizio di molte delle attività imprenditoriali esercitate dagli imputati, in ragione del sistema di intrecci societari di cui si è detto in precedenza, ritenendo obbligati al pagamento degli stipendi mai erogati coloro che, di fatto, amministravano ciascuna società, indipendentemente dalla formale qualità di legale rappresentante. Ciò ha consentito di indirizzare le pretese credi-

---

[50] La Corte d'Assise parla, al riguardo, di "due cerchi concentrici: più ampio quello dell'art. 603-*bis* cod. pen., più ristretto quelli di cui all'art. 600 cod. pen.". In particolare, "l'art. 603-*bis* cod. pen. costituisce una norma a più fattispecie che intende punire tutte quelle condotte illecite che, nel contesto lavorativo, siano tali da ledere la dignità umana, ma, a differenza del delitto di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, configurano un'area nella quale la condotta del datore di lavoro non determini una compressione altrettanto rilevante della libertà di autodeterminazione".

[51] Si v. in particolare la citata *Informativa* del ROS del 26 febbraio 2020.

[52] Cfr. *supra* nota 40.

[53] A. Trento, 21 maggio 2025, *cit.*

[54] Si noti infatti che tutti gli imputati sono stati riconosciuti quali datori di lavoro, formali o di fatto, dei lavoratori vittime di sfruttamento e, come rimarcato dai giudici, quello di cui all'art. 603-*bis* era, prima della novella del 2016, "un reato proprio di chi recluta manodopera, applicabile, in sostanza, soltanto ai c.d. caporali". Così: A. Trento, 21 maggio 2025, *cit.*, p. 390. Sulle modifiche introdotte con la riforma del 2016, si v. ancora: Garofalo, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo*, *op. loc. cit.*

torie verso soggetti dotati di una effettiva capacità patrimoniale, diversamente a quanto sarebbe accaduto se le stesse fossero state rivolte nei confronti dei formali rappresentanti delle società coinvolte, che, come già rimarcato a più riprese, erano spesso mere 'teste di legno' o *ex* operai del porfido.

Come anticipato, il 3 febbraio 2026 la Corte di Cassazione ha confermato le condanne per gli imputati.

Tale vicenda processuale induce a riflettere sulle problematiche strutturali dell'approccio penale-repressivo allo sfruttamento lavorativo. Oltre alla 'fisiologica' tardività dello stesso (che, peraltro, nel caso di specie ha assunto i connotati di un decorso 'patologico'), non può infatti sottacersi la difficoltà di individuare confini netti tra il reato di grave sfruttamento lavorativo e la fattispecie di riduzione in schiavitù e/o in servitù, la cui ricostruzione presuppone l'accertamento di elementi – quali l'assoggettamento continuativo e l'annullamento della capacità di autodeterminazione – di non sempre univoca interpretazione e, soprattutto, non agevoli da dimostrare sul piano probatorio[55]. Ulteriori criticità riguardano l'effettivo soddisfacimento delle pretese delle vittime. Da un lato, si è detto che il numero dei lavoratori direttamente coinvolti nel processo risulta estremamente limitato: molti di essi si sono resi irreperibili, mentre altri continuavano a trovarsi in una condizione di soggezione tale da sentirsi costretti a testimoniare in favore dei propri stessi aguzzini[56]. Dall'altro lato, la quasi totalità dei lavoratori è di fatto scomparsa dal territorio dopo l'avvio del procedimento, con evidenti ricadute sia sul piano probatorio, sia su quello della concreta tutela dei diritti lesi.

5. (*Segue*) ... e dei controlli preventivi: il (problematico) contesto di relazioni industriali

Per quanto l'intervento penale-repressivo sia risultato tardivo e non risolutorio, desta ancor maggiori perplessità la mancata o quantomeno insufficiente attivazione di misure (realmente) preventive, sia da parte degli enti pubblici a ciò preposti, sia da parte delle organizzazioni sindacali.

Prendendo le mosse dall'analisi del contesto di relazioni industriali entro cui la vicenda si è sviluppata, la questione appare particolarmente delicata, registrandosi tutt'oggi una marcata contrapposizione tra le articolazioni territoriali dei sindacati CGIL, CISL e UIL e il Coordinamento Lavoro Porfido (d'ora in avanti: CLP), ossia una sorta di realtà sindacale di base costituita da *ex* operai del settore.

Il contesto è profondamente mutato nel tempo e lo spartiacque sembra potersi identificare, anche in questo caso, nel periodo a cavallo tra gli anni '90 e 2000.

In precedenza, infatti, sembra si registrasse una presenza sindacale assai significativa per quelle che erano le dimensioni del settore. Tale circostanza è testimoniata dalla realizzazione di numerose azioni di autotutela, spesso concluse con esito positivo. Al riguardo, desta particolare interesse la strategia processuale

---

[55] Sul punto, per tutti, Bin, *Problemi "interni" e problemi "esterni" del reato di intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro*, in *Leg. pen.*, 10 marzo 2020, p. 1 ss.

[56] Si esprime in questo senso anche la Corte d'Appello (A. Trento, 21 maggio 2025, *cit.*, p. 392).

che fu adottata in quel periodo dalla CGIL, che consistette in un frequente ed efficace utilizzo dell'art. 28 St. lav.[57]. Due erano i principali obiettivi: il primo, la contestazione dei licenziamenti intimati nei confronti di lavoratori iscritti al sindacato; il secondo, la denuncia di azioni di evidente marginalizzazione – se non vera e propria repressione – sia dell'attività, sia della stessa presenza sindacale in azienda[58]. Ad ogni modo, la forza del fronte sindacale derivava essenzialmente dalla sua unitarietà e dalla compattezza della forza lavoro impiegata nel settore.

La situazione mutò in seguito al progressivo ingresso dei lavoratori stranieri e al ricorso all'esternalizzazione selvaggia. In primo luogo, ciò ha determinato una riduzione del livello di sindacalizzazione: da un lato, sorse infatti l'inedita difficoltà di intercettare (e financo di dialogare con) i lavoratori, e, pertanto, di conoscere la relativa situazione; dall'altro, la compattezza della forza lavoro subì il contraccolpo della frammentazione del processo produttivo, disunendosi a sua volta. In secondo luogo, si registrò la menzionata contrapposizione tra articolazioni sindacali di CGIL, CISL e UIL, da una parte, e sindacalismo di base, dall'altra. Il CLP ha da sempre accusato queste sigle di essersi progressivamente 'allontanate' dalla forza lavoro e di aver ridotto la presenza in loco[59]. Per parte loro, i confederali sostengono che il Coordinamento promuove azioni sindacali troppo spesso mosse da scopi particolaristici, che rischiano di far perdere di vista il quadro generale e che, in ultima analisi, non determinano un reale miglioramento delle condizioni di lavoro nel settore. Certo, quale che sia la prospettiva dalla quale si approccia il problema della tutela degli operai del porfido, devono essere rimarcate le oggettive difficoltà che presenta la sindacalizzazione di un settore tanto complesso, permeato di interessi criminali e, in ogni caso, caratterizzato da rapporti opachi tra imprenditoria e contesto politico locale – problemi sistemici a cui si aggiungono le barriere linguistiche e culturali che hanno contribuito a isolare le comunità di lavoratori stranieri.

Per quanto attiene alle condotte processuali, sia la FILLEA-CGIL, sia la FILCA-CISL del Trentino si sono costituite parte civile nel filone processuale principale relativo all'imputazione per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p.[60]. Due aspetti meritano di essere segnalati. Il primo attiene al fatto che la scelta di co-

---

[57] La circostanza è stata riportata nelle interviste nn. 1 e 8.

[58] Si noti inoltre che in quegli anni non era raro trovare financo cartelli affissi all'ingresso delle cave nei quali si esplicitava che era proibito l'accesso ai sindacalisti. Tale circostanza, unitamente a quelle riportate nel testo, sono state riportate nell'ambito dell'intervista all'*ex* operaio del porfido, ora portavoce del Coordinamento Lavoro Porfido.

[59] Fino a tacciarli di 'condiscendenza' rispetto alle logiche di sfruttamento. Il che parrebbe testimoniato dal fatto che solo pochi episodi furono effettivamente attenzionati dagli stessi sindacati fino all'apertura dell'inchiesta Perfido. Anche questa circostanza è stata riportata nell'ambito dell'intervista citata alla nota precedente.

[60] Com'è noto, la giurisprudenza (sebbene con qualche deviazione interpretativa, su cui, per tutti, Recchia, *L'azione sindacale nel processo penale per sfruttamento del lavoro*, in *LD*, 2024, n. 2, p. 309 ss., spec. p. 311), ammette il diritto del sindacato a costituirsi parte civile ogniqualvolta "assuma di avere subito per effetto del reato un danno non patrimoniale, consistente nell'offesa all'interesse perseguito dal sodalizio e posto nello statuto quale ragione istituzionale della propria esistenza e azione". Così: Cass. pen., S.U., 18 settembre 2024, n. 38343.

stituirsi parte civile si pone in linea con la strategia recentemente adottata da tali sindacati a livello nazionale, specie per quanto attiene ai casi in materia di infiltrazione mafiosa nel tessuto economico italiano che abbia determinato (come di norma accade) ricadute sui lavoratori[61]. Il secondo aspetto è che la costituzione di parte civile sembra aver 'soppiantato' l'azione di repressione delle condotte antisindacali *ex* art. 28, St. lav., rispetto alla quale non paiono registrarsi casi rilevanti negli ultimi anni. Anche il CLP ha perseguito una strategia processuale sia fornendo una fondamentale assistenza legale ai lavoratori cinesi oggetto di sfruttamento, sia costituendosi parte civile in alcuni dei molteplici filoni processuali riconducibili all'inchiesta Perfido. Al riguardo, sempre al fine di evidenziare le difficoltà del contesto di relazioni industriali di riferimento, la scelta delle sigle sindacali tradizionali di costituirsi parte civile è stata ritenuta incoerente dal CLP posta la condotta tenuta dalle stesse prima dell'apertura delle indagini, che il Coordinamento non ha mai nascosto di ritenere, sostanzialmente, connivente rispetto al sistema di sfruttamento[62].

Per quanto riguarda le azioni di autotutela, pare opportuno evidenziare che anche negli ultimi anni (e successivamente all'apertura dei processi) si sono registrati taluni scioperi che hanno portato risultati favorevoli per i lavoratori, tra cui merita di essere segnalato quello indetto nel 2023 e per ben cinque giorni da FILLEA-CGIL e FILCA-CISL[63]. In quell'anno fu sottoscritto il nuovo contratto nazionale del settore lapideo (con voto contrario della FILLEA-CGIL trentina) che sancì un adeguamento salariale di soli 120 euro lordi al mese; a livello territoriale le negoziazioni non stavano portando ad alcuna miglioria e, grazie al prolungato sciopero, i sindacati riuscirono a ottenere un aumento di ulteriori 100 euro che furono ripartiti, in parte, sulla quota salariale fissa di base, in parte, sulla quota del cottimo effettivo[64].

Infine, merita di essere menzionato il fatto che la Confindustria non si è costituita parte civile in alcuno dei processi riconducibili alla vicenda Perfido, nonostante l'evidente danno (anche solo di immagine) che il caso ha determinato per tutte le imprese della filiera del porfido[65].

---

[61] Si v., tra gli altri: Lisi, *L'importanza della costituzione di parte civile*, in *Collettiva*, 11 settembre 2023, liberamente accessibile a: *https://www.collettiva.it/copertine/italia/limportanza-della-costituzione-di-parte-civile-kc2sa7af*. In dottrina si v. il fascicolo monografico di *LD* dedicato alla *Azione sindacale nel processo*, 2024, n. 2.

[62] Tali considerazioni sono state espresse dal portavoce del Coordinamento Lavoro Porfido. Si v. altresì quanto riportato in: Sevegnani, Ferrari, *Porfido: imprenditori soddisfatti; ma gli operai?*, in *Questo Trentino*, 5 maggio 2018.

[63] Si v. *Lavoratori del porfido in sciopero dal 3 al 7 luglio*, in *Ansa – Regione Trentino*, 23 giugno 2023.

[64] Un altro sciopero che desta interesse, anche per comprendere lo stato e l'evoluzione delle relazioni industriali nel settore, è quello promosso da CGIL e CISL nel 2017 a fronte delle minacce di parte datoriale di recedere dal contratto integrativo territoriale se non si fosse abbassata la quota salariale fissa corrisposta ai lavoratori di circa 500 euro lordi.

[65] Sul punto, oltre, chiaramente, alla sentenza A. Trento, 21 maggio 2025, *cit.*, si v. *"Perfido", un imputato positivo: rischio slittamento*, in *Corriere del Trentino*, 19 gennaio 2022.

5.1. La sostanziale inazione delle pubbliche amministrazioni e dell'Ispettorato del lavoro

Passando a esaminare il ruolo delle pubbliche amministrazioni deputate a effettuare i controlli sulle concessioni e sulla gestione delle cave (e in generale sulla tutela dei lavoratori del settore), deve evidenziarsi sin d'ora che le stesse sono risultate, per molti anni, sostanzialmente assenti, se non financo conniventi[66]. Per comprendere la (potenziale) rilevanza del loro ruolo è necessario ricostruire, seppur per sommi capi, la normativa applicabile.

Innanzitutto, la materia delle concessioni delle cave di porfido rientra tra quelle di competenza residuale regionale[67], e la Provincia di Trento ha introdotto una disciplina organica con la l. p. 24 ottobre 2006, n. 7 (e ss.mm.).

Per quanto qui più interessa, tale normativa sancisce diverse ipotesi di decadenza delle concessioni, connesse alla tutela dei lavoratori. Innanzitutto, ciò si (dovrebbe) verifica(re) nel momento in cui il titolare della concessione riduce i livelli occupazionali oltre una data soglia fissata dai diversi Comuni in cui sono localizzate le cave. Ulteriori ipotesi di decadenza sono poi ricollegate al mancato rispetto di obblighi relativi ai rapporti di lavoro, tra cui, in particolare: (i) l'utilizzo di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria; (ii) la commissione di gravi e reiterate violazioni di norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro; (iii) la sussistenza di gravi e reiterate violazioni delle norme di legge o dei contratti di lavoro collettivi nazionali o provinciali, comprese quelle riguardanti gli obblighi retributivi e/o contributivi[68].

Oltre a ciò, è altresì previsto che il comune che ha rilasciato la concessione debba adempiere direttamente agli obblighi retributivi e contributivi nel caso in cui non vi provveda il concessionario[69]. Sul piano dei controlli, la struttura provinciale competente in materia di lavoro è chiamata a verificare l'effettiva corresponsione delle retribuzioni ai lavoratori dipendenti dei concessionari, mentre i Comuni devono verificare "periodicamente" la regolarità contributiva mediante l'acquisizione del Documento unico di regolarità contributiva (Durc)[70].

Altre norme estremamente importanti attengono alle esternalizzazioni e, specialmente, al limite – attualmente fissato al 20% su base annua – al quantitativo di materiale grezzo[71] che può essere ceduto e/o non lavorato dai dipendenti del

---

[66] Sulle ricadute processuali delle (presunte) connivenze delle pubbliche amministrazioni, nonché di alcuni appartenenti alle forze dell'ordine locali, si v. *Processo Perfido, ammesse tutte le parti civili: sono Comune di Lona, sindacati e l'operaio cinese aggredito*, in *T – Quotidiano indipendente del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, 31 ottobre 2025. Molti elementi in questo sono altresì desumibili dalla lettura delle sentenze già più volte citate nelle note precedenti (Trib. Trento, 13 ottobre 2023, e A. Trento, 21 maggio 2025).

[67] Si v., tra le altre, Corte cost., 21 settembre 2016, n. 210, in *FI*, spec. *considerato in diritto*, par. 3.

[68] Art. 28, co. 1, lett. f), g) e h), l. p. 24 ottobre 2006, n. 7.

[69] Art. 12, co. 4-*ter*.

[70] Art. 27-*bis*.

[71] Si tratta del materiale semilavorato derivante dalla prima lavorazione della pietra e che necessita di una seconda lavorazione al fine di ottenere alcune tipologie di prodotti (cubetti, binderi

concessionario. Al riguardo, desta però perplessità, specie sul piano dell'opportunità politica, la scelta della Giunta provinciale[72] di estendere questo limite al 40% nel caso in cui il trasferimento del materiale avvenga tra ditte certificate con il "Marchio Trentino Pietre"[73]. Ad ogni modo, la normativa in esame stabilisce due limitazioni di carattere assoluto: (i) l'impossibilità di cedere il materiale c.d. *tout-venant* a imprese terze (ossia materiale estratto, così come si presenta appena uscito dalla cava); (ii) l'impossibilità di cedere il materiale di scarto a soggetti che si occupano della seconda lavorazione della pietra (ossia le imprese artigiane del *secondo livello* di cui si è detto in precedenza). In questi casi, il concessionario è altresì obbligato a effettuare le lavorazioni ricorrendo a propri dipendenti[74]. Il mancato rispetto 'per almeno tre volte' dei limiti suddetti (dovrebbe) determina(re) la decadenza della concessione[75].

Pare piuttosto evidente che la disciplina sin qui descritta sia rimasta per lungo tempo sostanzialmente inattuata[76]. A quanto consta, prima della vicenda Perfido si sono registrati soltanto due provvedimenti di decadenza. Particolarmente interessante è quello adottato nel 2016 dal Comune di Lona Lases, in quanto derivante dalla mancata corresponsione delle retribuzioni ad alcuni lavoratori[77]. Si noti che per rilevare tale irregolarità fu sufficiente il semplice incrocio tra le visure camerali delle società coinvolte, il quantitativo di materiale lavorato dichiarato, l'ammontare retributivo iscritto nelle buste paga e gli estratti conto delle stesse società. Inoltre, dalle verifiche effettuate risultò che i titolari, i soci, i sindaci revisori e altri professionisti ruotanti attorno alla galassia delle imprese concessionarie e delle società del c.d. secondo livello coinvolte erano essenzialmente le stesse persone[78]. Il che sembra dimostrare come la piena attuazione delle norme poste a tutela dei lavoratori e, in generale, della corretta gestione del ciclo produttivo del porfido, non avrebbe necessariamente richiesto gravose attività di controllo e di monitoraggio.

---

e piastrelle) di particolare qualità.

[72] Si v. le deliberazioni n. 882 del 9 giugno 2017 e n. 832 del 21 maggio 2021.

[73] Si tratta di una certificazione rilasciata dalla Provincia autonoma di Trento a imprese che presentano alcuni (non molti, per la verità) documenti in cui essenzialmente devono inserire dati anagrafici della società e di società "collegate", ossia dei cavatori (cioè chi esegue la seconda e terza lavorazione della pietra) e degli eventuali posatori (ossia chi esegue l'attività di posa in opera dei prodotti). Il controllo in concreto sulle realtà imprenditoriali coinvolte è rimesso alle stesse amministrazioni che, come sarà osservato *infra* nel testo, non operarono controlli in pressoché tutto il periodo antecedente all'apertura delle indagini del c.d. caso Perfido. I documenti da presentare sono liberamente consultabili a: *https://www.pietretrentine.it/download*.

[74] Art. 11-*bis*, co. 4, l. p. 24 ottobre 2006, n. 7.

[75] Art. 28, co. 2, lett. a) e b).

[76] Le informazioni relative a questo provvedimento possono essere desunte dalle carte processuali nonché dall'informativa finale del ROS più volte citata.

[77] Il provvedimento fu emanato in applicazione del Piano Triennale Anticorruzione da poco elaborato, adottato in attuazione della norma della l. 6 novembre 2012, n. 190.

[78] Le informazioni sono state riferite in sede di intervista dall'*ex* funzionario del Comune di Lona-Lases e risultano altresì corroborate dalle risultanze processuali.

Per le stesse ragioni, paiono sorprendenti non soltanto i silenzi delle amministrazioni comunali coinvolte[79], ma altresì la sostanziale inazione della prefettura e dell'Ispettorato del lavoro[80]. Stupisce, ad esempio, che fino al 2020 l'attività estrattiva in cave e miniere rientrava tra quelle maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa *ex* art. 1, co. 52, l. 6 novembre 2012, n. 190; tuttavia, non risultano, a quanto consta, provvedimenti di diniego dell'iscrizione nelle c.d. *white list* antecedenti all'apertura dell'indagine Perfido. Con il d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (convertito dalla l. 5 giugno 2020, n. 40) tale attività è stata successivamente espunta dall'elenco. Trattandosi di concessioni pubbliche, resta però ferma l'applicazione della normativa antimafia; tuttavia, tra il 2019 e il 2021 risultano essere state emanate solo quattro interdittive e un diniego di iscrizione alla *white list* nell'intero territorio del Trentino-Alto Adige[81].

6. **Brevi considerazioni finali**

La vicenda Perfido costituisce un caso di studio particolarmente significativo non solo dal punto di vista della rilevanza penale dei fatti, che restituiscono un quadro di sfruttamento di estrema gravità, ma anche per la peculiarità del settore e del territorio coinvolti. Sotto questo secondo profilo, non sono tanto gli elementi di singolarità del caso studio a destare interesse, quanto, all'opposto, il fatto che anche in un contesto produttivo di dimensioni ridotte e in un'area tradizionalmente percepita come 'periferica' si registrino modalità di sfruttamento del lavoro del tutto analoghe a quelle emerse in altri comparti e in altri territori del Paese. Ciò conferma, una volta di più, un'intuizione formulata da Antonio Viscomi ormai diversi anni fa, secondo cui "più che di settori a maggior rischio di illegalità appare forse più corretto ragionare del diverso rischio di illegalità in tutti i settori", e di concepire questa quale caratteristica strutturale dei sistemi produttivi contemporanei[82].

D'altra parte, il caso in esame conferma che lo sfruttamento lavorativo non si sviluppa entro un vuoto normativo, ma risulta spesso agevolato dall'assetto regolativo vigente. Come più volte rimarcato, la progressiva liberalizzazione in

---

[79] Sebbene, chiaramente, non possa farsi un discorso generalizzato rispetto a ciascun componente delle stesse, essendosi altresì registrati casi di amministratori 'virtuosi' che hanno tentato di porre l'attenzione sul dilagare del fenomeno criminale e dello sfruttamento lavorativo.

[80] Chi scrive ha contattato l'Ispettorato del lavoro (ITL) via mail in data 26 giugno 2024. Con chiamata telefonica occorsa in data 5 luglio 2024 l'ITL ha comunicato di non aver seguito il caso e, comunque, di non avere informazioni diverse rispetto a quanto emerso in sede processuale. A tal proposito, è comunque opportuno evidenziare che l'attività ispettiva soffre di criticità endemiche legate alla carenza di risorse, di personale e di strumentazione. Inoltre, anche laddove l'ITL riesce a intervenire tempestivamente, accade spesso che l'accertamento effettuato non porti a risultati effettivi dal momento che la società (di norma un'impresa artigiana del 'secondo livello') viene posta in liquidazione (e possibilmente riaperta con altro nome poco tempo dopo). Sui poteri e sui limiti dell'azione ispettiva v., in *questo volume*, Pasquarella e Borelli.

[81] I dati si rinvengono dalle relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia.

[82] Viscomi, *Lavoro e legalità: "settori a rischio" o "rischio di settore"? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2015, n. 1, p. 496 ss., qui p. 496.

materia societaria, l'ampio ricorso a forme di esternalizzazione e frammentazione dell'attività produttiva hanno costituito l'architrave su cui è stato costruito e reso operante il sistema di sfruttamento[83]. Pertanto, se è vero che l'efferatezza di alcune delle condotte contestate ai 'protagonisti' di questa vicenda è senz'altro da ricondurre alla vicinanza degli stessi ad ambienti mafiosi, al contempo, lo sviluppo di una politica del diritto che intenda efficacemente contrastare il fenomeno non può più considerarlo come una mera prerogativa della criminalità organizzata o di alcune 'mele marce' di un sistema altrimenti integerrimo; come si è cercato di dimostrare, lo sfruttamento lavorativo sembra infatti piuttosto costituire un *asset* industriale, funzionale alla tenuta economica di interi settori – o di loro ampie porzioni – nelle date condizioni di mercato e di regolazione legislativa.

Al contempo, si è dato conto di alcune importanti misure preventive stabilite nella legislazione provinciale che regola (e regolava) la gestione delle cave di porfido, dirette proprio a garantire la tutela dei lavoratori del settore. Tuttavia, soltanto la scoperta della criminalità organizzata ha rappresentato l'effettivo innesco per l'attivazione di tali misure, rimaste per lungo tempo un mero manifesto, come se la presenza mafiosa rendesse intollerabile ciò che, in sua assenza, tende invece a essere percepito come fisiologico o comunque socialmente accettabile. Al riguardo, rileva allora un ulteriore e fondamentale dato, ossia l'annosa commistione tra esponenti della politica locale e del mondo dell'imprenditoria del porfido – una circostanza che ha senz'altro contribuito a determinare il sostanziale immobilismo delle autorità pubbliche.

Se ciò è vero, la libertà d'impresa ha allora prevalso due volte sugli altri interessi in gioco, ossia la tutela dei lavoratori e la tutela dell'ordine pubblico (non solo) economico locale: sul piano regolativo, laddove, proprio in nome della libertà d'impresa, si rendono possibili pratiche di esternalizzazione selvaggia dell'attività produttiva e di creazione meramente opportunistica e fraudolenta di sempre nuove attività imprenditoriali; sul piano applicativo, laddove gli interessi imprenditoriali riescono di fatto a imporsi sulla piena attuazione delle – pur articolate – norme provinciali poste a tutela di una genuina concorrenza e di condizioni di lavoro dignitose per gli operai del porfido.

---

[83] Oltre alla dottrina citata in precedenza, per un ulteriore studio sugli intrecci tra infiltrazione mafiosa, sfruttamento lavorativo e utilizzo opportunistico dell'esternalizzazione produttiva, si v. Mori, Guerci, Radaelli, Cabras, *An old recipe, with a new spice: Union avoidance tactics adopted by organized crime when expanding in new territories*, in *Economic and Industrial Democracy*, 2024, n. 1, p. 57 ss., spec. p. 68-70. In *questo volume* v. Mete, sul rapporto tra presenza mafiosa e sfruttamento lavorativo.

Appalti e cooperative nel settore della logistica. Un caso pugliese

Lucia Viola

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Brevi cenni sulla filiera degli appalti nel settore della logistica. – 3. Il caso pugliese. – 4. I trattamenti economici e normativi riservati ai lavoratori delle cooperative. – 4.1. Il regolamento interno. – 4.2. Il contratto di prossimità. – 5. Conclusioni *de iure condendo*.

1. Introduzione

Nel comparto della logistica e della distribuzione merci si riscontrano fenomeni di sfruttamento lavorativo di intensità variabile, frequentemente riconducibili a pratiche di esternalizzazione del lavoro[1]. Pratiche attuate, perlopiù, attraverso lo strumento giuridico dell'appalto.

I numerosi casi giudiziari emersi negli ultimi anni[2] evidenziano, infatti, come diversi operatori del settore abbiano utilizzato strategicamente e strumentalmente i contratti di appalto e di subappalto al precipuo scopo di ridurre i costi di produzione. In particolare, le catene di appalto si sono spesso rivelate funzionali alla compressione del costo del lavoro e, più in generale, alla riduzione degli oneri derivanti dalla titolarità formale del rapporto di lavoro, spesso determinando anche un risparmio di natura fiscale. In tale prospettiva, le imprese del settore coinvolte negli anzidetti casi giudiziari hanno utilizzato l'appalto in modo distorto, al fine di eludere la normativa lavoristica e di conseguire, così, un proprio vantaggio economico. Tale vantaggio si traduce in una maggiore redditività e competitività sul mercato[3], ma risulta, al contempo, inversamente proporzionale al livello di tutela garantito ai lavoratori che, non di rado, sono esposti a condizioni di sfruttamento.

---

[1] Per un'ampia panoramica relativa allo sfruttamento lavorativo nel settore della logistica si rinvia ai contributi presenti in Allamprese, Bonardi (a cura di), *Logistica e lavoro,* in *QRGL*, 2018, n. 3. In particolare, sullo sfruttamento nell'ambito della filiera degli appalti, vedi Araldi, *La filiera degli appalti e il lavoro in cooperativa nel settore della logistica*, *ivi,* p. 87 ss.

[2] Al riguardo si veda, ad esempio: D'Onghia, Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica,* in *LD,* 2021, n. 2, p. 233 ss., in particolare pp. 244-247; Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, Roma, Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini, 2026, n. 70.

[3] Cfr. Gragnoli, *I contratti di appalto e le società cooperative di produzione e lavoro nel settore della logistica,* in Allamprese, Bonardi (a cura di), *Logistica e lavoro, cit.,* p. 69 ss. In particolare, L'Autore sottolinea come alcune imprese, definite 'illecite', realizzano "una deliberata trasgressione a norme di tutela dei dipendenti per un vantaggio concorrenziale e per creare strutture competitive in grado di soddisfare meglio l'interesse dei clienti, sebbene sia perseguito in modo illegittimo, appunto con un contenimento dei costi e dei prezzi, dovuto anche (e, talvolta, soltanto) al mancato rispetto delle norme di salvaguardia del lavoratore", p. 72.

Del resto, il nesso tra decentramento produttivo e compressione dei diritti dei lavoratori[4] (con il conseguente rischio di degenerazione in vere e proprie forme di sfruttamento) è ampiamente conosciuto in dottrina[5]. Tale nesso risulta, peraltro, particolarmente evidente e ricorrente nei settori che presentano "una forte incidenza dell'attività di una manodopera non troppo qualificata, con scarso ricorso al capitale e con la prevalenza del lavoro umano"[6], quale, appunto, quello della logistica.

Il quadro generale fin qui tracciato senza pretesa di esaustività rende evidente il motivo per il quale si è inteso operare, nell'ambito del progetto *EXPLOIT*, una specifica indagine conoscitiva riguardante il settore della logistica. La ricerca ha preso avvio dall'individuazione, attraverso articoli di stampa, di un caso verificatosi in Puglia. L'analisi è stata quindi approfondita mediante, da un lato, interviste a soggetti qualificati e, dall'altro, l'esame della documentazione consultata, analizzata anche alla luce della dottrina e delle attestazioni giurisprudenziali in materia.

Il caso, come si vedrà, intreccia profili penalistici, tributari e lavoristici. Senza trascurare gli altri, il presente lavoro dedica particolare attenzione a quest'ultimo profilo, nell'intento di individuare i meccanismi e gli strumenti giuridici complici nella realizzazione di forme di sottotutela, nonché di verificare il grado di erosione delle garanzie riconosciute ai lavoratori.

2. **Brevi cenni sulla filiera degli appalti nel settore della logistica**

In via preliminare, è bene offrire una breve panoramica del quadro generale. Come detto, il settore, nel suo complesso, è stato interessato da diversi procedimenti penali. Questi hanno riguardato (e riguardano), perlopiù, imprese inserite a vario titolo nella filiera degli appalti e "hanno portato alla luce situazioni di sistematica evasione del fisco e contributive [*nonché*, corsivo mio] forme di grave sfruttamento lavorativo"[7] di cui all'art. 603-*bis* c.p.[8]. La giurisprudenza in materia

---

[4] Sul nesso tra esternalizzazione del lavoro e riduzione delle tutele lavoristiche si veda, nella dottrina sociologica, Dorigatti, *La precarietà invisibile. Catene del valore, appalti e condizioni di lavoro,* in *il Mulino*, 2018, n. 4, p. 561 ss. Per un approfondimento della tematica relativa al decentramento produttivo, alla frammentazione dell'impresa e dei processi produttivi, si rinvia a Nuzzo, Speziale, *Il diritto del lavoro e la frantumazione dei confini dell'impresa,* in *SL,* 2022, n. 164, p. 162 ss.

[5] *Ibidem.* In argomento, si veda anche Martelloni, *Lo sfruttamento lavorativo negli appalti e attraverso le piattaforme digitali,* in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro tra prospettiva economica, cultura giuridica e diritto vivente,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, p. 107 ss. L'autore individua proprio nel decentramento produttivo il contesto 'privilegiato' in cui si manifestano fenomeni di sfruttamento della forza lavoro, pp. 118-119. Sul tema, inoltre, Bellavista, *Cooperative e sfruttamento del lavoro nella logistica*, in *RGL*, 2020, n. 3, I, p. 452 ss.

[6] Gragnoli, *op. cit.*, p. 74.

[7] Bonardi, *Tra* governance delle global value chains *e frammentazione del tessuto produttivo nazionale: quale regolazione per il lavoro nel settore della logistica?*, in Allamprese, Bonardi (a cura di), *Logistica e lavoro, cit.,* p. 32.

[8] Sulla norma rubricata "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro", nell'economia del presente lavoro, sia consentito rinviare, su tutti, a: Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del*

si sta, dunque, sviluppando lungo due direttrici: una afferente alla relazione tra interposizione illecita e reati tributari e l'altra riguardante il reato di caporalato. Laddove vengano in rilievo reati tributari quasi sempre si registrano anche compressioni dei diritti dei lavoratori, spesso tanto gravi da integrare il reato di sfruttamento lavorativo. Emblematici, tra gli altri, sono due casi di ampia risonanza mediatica nel settore della logistica e recentemente interessati da provvedimenti di amministrazione giudiziaria del Tribunale di Milano[9], casi nei quali si riscontra la compresenza di reati tributari e del reato di sfruttamento lavorativo.

L'analisi degli anzidetti provvedimenti risulta utile anche per meglio individuare le caratteristiche strutturali della filiera degli appalti nel settore della logistica. Emerge, al riguardo, un elemento costante: la filiera risulta sempre strutturata secondo un modello articolato su tre livelli. All'apice vi è una grande realtà imprenditoriale che assume nell'appalto la veste di committente. Gli appaltatori, invece, sono normalmente dei consorzi che, a loro volta, subappaltano le attività a delle cooperative (più raramente a delle s.r.l.)[10]. In questo contesto, i consorzi rappresentano delle 'società filtro', mentre le cooperative sono delle 'società serbatoio di manodopera'. I primi, cioè, vengono costituiti al principale, se non esclusivo, scopo di ostacolare le attività di controllo, allungando la catena commerciale. Il più delle volte hanno alle loro dipendenze pochissimi lavoratori. Le cooperative invece sono dotate di forza lavoro, essendo nel contempo, però, prive di consistenza patrimoniale. Esse nascono e muoiono velocemente al fine di sottrarsi all'attività di vigilanza, avvicendandosi nel tempo e trasferendo la manodopera dall'una all'altra.

3. **Il caso pugliese**

Il caso indagato riguarda una società consortile operante, fino a tempi recenti, in Puglia e coinvolta insieme ad alcune cooperative ad essa collegate in un procedimento penale per reati fiscali, quali il reato di emissione di fatture per operazioni inesistenti e quello di omesso versamento di IVA, *ex* artt. 8 e 10-*ter* del d.lgs. n. 74/2000. I fatti risalgono agli anni 2019-2022 e il procedimento penale è ancora in corso. Dalle notizie pubbliche reperite durante la ricerca è emerso che, pure in questo caso, la filiera era strutturata su tre livelli. Infatti, la società consortile acquisiva, in veste di appaltatore, importanti commesse aventi ad oggetto attività di logistica e trasporto da operatori della grande distribuzione e, successivamente, subappaltava i servizi a delle cooperative, le quali, secondo l'ipotesi accusatoria,

---

lavoro e al "caporalato" dai braccianti ai riders*. La fattispecie dell'art. 603* bis *c.p. e il ruolo del diritto penale,* Torino, Giappichelli, 2020.

[9] Ci si riferisce, in particolare, a: Trib. Milano, sez. mis. prev., decreto n. 6/2023 e decreto n. 32/2024, entrambi pubblicati in Alvino, Razzolini (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente a p. 373 ss. e p. 461 ss. Tra i precedenti, sempre ambrosiani: Trib. Milano, sez. mis. prev., decreto n. 59/2019 in *DPC,* 2019, n. 6, p. 171 ss., con nota di Merlo; Trib. Milano, sez. mis. prev., decreto n. 5/2023.

[10] A tal proposito, Alvino, Razzolini, *L'"effetto Storari": primi bilanci e prospettive,* in *ID.* (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere, cit.,* p. 3 ss. Con riguardo alla struttura della filiera della logistica si veda, in particolare, p. 5.

operavano come mere 'società serbatoio' di manodopera, secondo lo schema già tracciato nel precedente paragrafo. Schema che appare pertanto diffuso e collaudato su tutto il territorio nazionale, peraltro non solo nel settore della logistica. Nel caso pugliese, poi, i lavoratori pur formalmente assunti dalle cooperative erano, per gli inquirenti, di fatto dipendenti della società consortile in quanto tutte le cooperative sarebbero state sostanzialmente amministrate dal medesimo soggetto, ossia dal legale rappresentante del consorzio. Il subappalto è perciò ritenuto non genuino: i legali rappresentanti delle cooperative, mere 'teste di legno', non avrebbero avuto alcun potere direttivo e organizzativo nei confronti dei lavoratori né, evidentemente, avrebbero assunto il rischio di impresa[11]. Dalla qualificazione dell'appalto come non genuino discende una serie di conseguenze: le note conseguenze giuslavoristiche[12], ma anche conseguenze fiscali e penal-tributarie. Con riferimento a queste ultime, secondo gli inquirenti, le cooperative avrebbero emesso fatture per operazioni inesistenti, in quanto le fatture relative agli appalti di servizio non rispecchierebbero il reale negozio giuridico intercorso tra le parti che, quindi, sarebbe stato dissimulato. Per effetto dell'emissione di tali fatture, il consorzio avrebbe poi maturato un indebito credito IVA[13].

Fermo restando il pieno rispetto del principio di presunzione di non colpevolezza e impregiudicata ogni valutazione nel merito della vicenda processuale in corso, il presente contributo, come anticipato, intende soffermarsi sulle principali questioni rilevanti per il diritto del lavoro. Infatti, sebbene il procedimento abbia ad oggetto reati fiscali, l'analisi del caso ha messo in luce anche importanti profili giuslavoristici.

Infatti, circa duemila lavoratori, formalmente inquadrati come soci-lavoratori delle cooperative[14], avrebbero subìto trattamenti lesivi delle loro condizioni contrattuali e lavorative. A tal proposito, va immediatamente chiarito che, da quanto consta, nel procedimento non emergono contestazioni penali relative al reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-*bis* c.p. Ciononostante, come si vedrà meglio nel prosieguo, la compressione dei di-

---

[11] In materia di appalti, *ex multis*: Speziale, *Il fenomeno dell'appalto nei suoi profili strutturali. Appalto lecito, illecito e intermediazione di mano d'opera,* in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2024, n. 481, p. 1 ss.; Santoro, *Il trattamento economico-normativo dei lavoratori negli appalti privati: ritorno…alla legge?,* in *RGL,* 2024, n. 2, I, p. 281 ss.; Bellavista, *La tutela dei lavoratori negli appalti pubblici e privati,* in D'Onghia, Trimarchi, Di Noia (a cura di), *La dimensione sociale degli appalti pubblici,* Bari, Cacucci, 2025, p. 137 ss.

[12] Al riguardo, sia consentito rinviare a Di Lorenzo, voce *Appalto e somministrazione di manodopera*, in *ED,* Annali, X, Milano, Giuffrè, 2017, p. 52 ss., in particolare p. 56 ss. Per quanto concerne la disciplina sanzionatoria si veda, Valbonesi, *Le nuove regole del lavoro negli appalti. Il rafforzamento dell'apparato sanzionatorio,* in *GI,* 2025, n. 10, p. 2203 ss.

[13] In materia di reati fiscali nonché sulle nozioni di operazione giuridicamente, soggettivamente e oggettivamente inesistente, si rinvia, ampiamente, a Dascanio, Vaira, *Riqualificazione di appalti fittizi in somministrazione di manodopera: profili di diritto tributario,* in Alvino, Razzolini (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere, cit.,* p. 67 ss.

[14] Nel caso esaminato, il consorzio aveva alle sue dirette dipendenze solo poche decine di lavoratori occupati in attività meramente amministrative, mentre del trasporto e della movimentazione delle merci si interessavano i duemila lavoratori formalmente occupati nelle cooperative, in virtù del contratto di subappalto.

ritti dei lavoratori sembra presentare caratteri sostanzialmente riconducibili allo sfruttamento[15]. Con ciò s'intende sostenere che dallo studio della vicenda si rinvengono fenomeni che potremmo qualificare – quantomeno – di sistematico e rilevante *dumping* sociale.

Innanzitutto, è abbastanza pacifico che vi sia stato uso distorto dei contratti di subappalto. Ma si è anche ravvisato un uso distorto della forma cooperativa. Infatti, le cooperative sono state poi sciolte, nelle more del procedimento penale, per atto di autorità ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* c.c.[16], in quanto la struttura cooperativa mascherava, nei fatti, un'istituzione societaria priva di finalità mutualistica. Tale epilogo rende piuttosto evidente la finalità, tutt'altro che mutualistica, per la quale furono costituite: comprimere i costi, sia fiscali che del lavoro. E difatti queste (false) cooperative hanno concretamente operato detta compressione a detrimento dei lavoratori, utilizzando peraltro strumenti giuridici *ex se* leciti.

Del resto, come è stato evidenziato nell'ambito dei lavori svolti dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro, "il modello societario cooperativo del settore logistico contemporaneo, in molti casi si dimostra come uno snaturamento totale negli intenti. Ha luogo un capovolgimento estremo, ove le cooperative sono esse stesse l'espediente mediante il quale il capitale si avvale, per abbassare i costi imputabili alla forza lavoro riuscendo così a sottrarre ulteriore *plus*-valore, a danno appunto dei lavoratori"[17].

4. **I trattamenti economici e normativi riservati ai lavoratori delle cooperative**

Come visto, la cooperativa non evoca più sempre e solo "la tradizionale e originaria idea solidaristica e di condivisione dell'impresa tra le persone che vi operano, ma inverte il suo significato storico, essendo piuttosto sinonimo di precarietà e disagio"[18]. Ed in effetti, anche nel caso esaminato, le cooperative paiono tradire la loro tradizionale funzione, visto l'uso distorto che se n'è fatto. Il ricorso alle (false) cooperative ha, infatti, condotto non solo all'inadempimento degli obblighi fiscali ma anche all'elusione delle previsioni contrattuali e normative poste a tutela dei lavoratori. Essi hanno sperimentato sistematicamente: un sotto-inquadramento rispetto all'inquadramento previsto dal CCNL logistica; la mancata corresponsione delle maggiorazioni per lavoro straordinario, per lavoro festivo nonché il mancato riconoscimento dell'indennità durante i periodi di carenza per

---

[15] Sull'assenza di una nozione unitaria di sfruttamento lavorativo, in particolare: Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo,* in *LD,* n. 2, 2021, p. 194 ss.; D'Onghia, *Riflessioni sul concetto giuridico di sfruttamento lavorativo,* in Faleri, Martelloni, Ranieri (a cura di), *Lo sfruttamento del lavoro*, *cit.,* p. 55 ss.

[16] In ordine a tale aspetto, si veda Cusa, *Il controllo amministrativo sulle cooperative,* in *GComm,* 2012, n. 2, I, p. 247 ss.

[17] Così, Relazione intermedia sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, 20 aprile 2022, p. 48; disponibile al link https://www.senato.it/leg18/27401?seduta=297277.

[18] Battaggion, Imberti, *Potere di mercato del committente e false cooperative: un'analisi interdisciplinare,* in *DLRI,* 2026, online first, p. 3.

malattia; il congelamento della quattordicesima mensilità e la corresponsione solo parziale della tredicesima mensilità.

Questi trattamenti deteriori erano formalizzati, nel caso di una cooperativa, dal regolamento interno e da un contratto collettivo di prossimità. Si tratta, peraltro, della cooperativa che, rispetto alle altre coinvolte nella vicenda in esame, occupava il maggior numero di lavoratori, più di mille.

Visto il ricorso a questi due strumenti giuridici, già di per sé controversi, qui usati strumentalmente quali artifici gravanti sulle condizioni dei (non)soci-lavoratori, appare utile focalizzare ora l'attenzione sul regolamento interno e sulla contrattazione di prossimità.

4.1. **Il regolamento interno**

In tema di regolamento interno, giova ricordare che l'art. 6, co. 2 della l. n. 142/2001, modificata dalla l. n. 30/2003, dispone che "salvo quanto previsto alle lettere d), e) e f) del comma 1 […] il regolamento non può contenere disposizioni derogatorie *in pejus* rispetto al solo trattamento economico minimo di cui all'articolo 3, comma 1". Quest'ultima norma impone alle cooperative di corrispondere "al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore". In tal senso, è consentito ai regolamenti di derogare *in peius* rispetto alle condizioni di lavoro[19], mentre non è possibile derogare al trattamento economico complessivo per come stabilito dal CCNL di categoria. Inoltre, le succitate lettere d) ed e) del co. 1, consentono all'assemblea di deliberare un piano di crisi aziendale con "la possibilità di riduzione temporanea dei trattamenti economici integrativi" e di prevedere "forme di apporto anche economico, da parte dei soci lavoratori, alla soluzione della crisi". Secondo un orientamento interpretativo, i soci potrebbero conferire non solo denaro ma qualunque altro apporto valutabile economicamente, come quello lavorativo[20]. In tal senso, in caso di crisi potrebbe esservi una deroga peggiorativa al trattamento minimo *ex* art. 3, co. 1 della l. n. 142/2001. Come è noto, la dottrina discute sul significato da attribuire alla nozione di 'stato di crisi', in assenza di una specifica definizione normativa. La necessità di delimitarne i confini assume particolare rilievo in quanto, nella prassi,

---

[19] Si veda la Circolare del Min. del lavoro del 18 marzo 2004, n. 10, nella quale viene chiarito che, alla luce delle novità introdotte dalla l. n. 30/2003, "è stata eliminata la previsione che impediva al regolamento interno di contenere disposizioni derogatorie *in peius* rispetto alle condizioni di lavoro previste dai contratti collettivi".

[20] In tal senso, Laforgia, *La cooperazione e il socio-lavoratore*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 107. In senso analogo, ma con sfumature differenti, vedi, Imberti, *La disciplina del socio lavoratore tra vera e falsa cooperazione,* in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»,* 2007, n. 61, p. 1 ss. L'autore, in particolare, sostiene al riguardo che "i soci lavoratori possono deliberare, in qualità di soci, di rinunciare temporaneamente a determinati trattamenti economici e normativi spettantigli quali lavoratori ovvero di realizzare forme di apporto anche economico", p. 81.

le cooperative hanno talvolta dichiarato lo stato di crisi al precipuo scopo di comprimere il costo del lavoro e accrescere la propria competitività[21].

La possibilità riconosciuta alle cooperative di derogare alle condizioni di lavoro e, limitatamente alle ipotesi di crisi aziendale, anche ai trattamenti economici, non sembra sollevare particolari criticità qualora venga esercitata da cooperative realmente ispirate ai principi mutualistici. Diversamente, detta facoltà potrebbe destare rilevanti preoccupazioni ove fosse utilizzata in modo strumentale da parte di false cooperative.

Nel caso in esame, in assenza di una dichiarazione di stato di crisi (almeno per quanto noto) da parte della cooperativa, è il regolamento interno a sollevare alcune perplessità sotto il profilo della sua conformità alla disciplina vigente.

Infatti, il regolamento aziendale deroga, in senso peggiorativo rispetto al CCNL *leader*, all'inquadramento dei lavoratori di nuova assunzione e al trattamento in caso di malattia (non assicurando al lavoratore l'indennizzo dei periodi di carenza). Inoltre, si prevede che, in caso di riduzione o mancanza di lavoro, i soci-lavoratori possono non esercitare la loro attività lavorativa o esercitarla soltanto con riduzione dell'orario, senza alcun onere né alcuna conseguenza per la cooperativa. Parrebbe riconoscersi un trattamento economico legato alle ore di lavoro effettivamente svolte che, nel caso di riduzione dell'attività, potrebbe quindi essere inferiore rispetto a quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale. Sorge pertanto qualche dubbio circa il pieno rispetto delle previsioni contenute negli artt. 3, co. 1, e 6 della l. n. 142/2001.

4.2. **Il contratto di prossimità**

Inoltre, come detto, nel caso analizzato si è fatto ricorso anche alla contrattazione di prossimità. Ci si riferisce chiaramente alla contrattazione di cui all'art. 8 del d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011 (da ora, art. 8). La norma, com'è noto, attribuisce ai contratti collettivi aziendali o territoriali il potere di realizzare 'specifiche intese' che – a determinate condizioni – possono derogare *in peius* sia alle previsioni del CCNL sia a quelle di legge, con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati. Si tratta di una norma "piccola-piccola"[22] che, però, ha rappresentato una vera "rivoluzione"[23] nel sistema delle relazioni sindacali, tanto da costituire, per il diritto del lavoro, uno "spartiacque tra il mondo di ieri, costruito non senza difficoltà su alcuni pochi punti fermi, e quello di oggi, in cui tutto sembra rimesso ineluttabilmente in discussione"[24]. Non è questa la sede per affrontare in modo puntuale i molteplici aspetti problematici che pone la norma *de qua*, la quale incide sia sulla struttura della contrattazione collettiva

---

[21] Laforgia, *op. cit.,* p. 102 ss.

[22] Pessi, *Contrattazione in deroga. Problematica,* in Carinci F. (a cura di), *La contrattazione in deroga,* Milano, Ipsoa, 2012, p. 317.

[23] Perulli, Speziale, *L'articolo 8 della legge 14 settembre 2011, n. 148 e la 'rivoluzione di agosto' del diritto del lavoro,* in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*, 2011, n. 132, p. 1 ss.

[24] Di Noia, *Il 'nodo gordiano' dei contratti di prossimità:* now and then*,* in *RGL,* 2024, n. 2, I, p. 201 ss.

che sul sistema delle fonti[25]. Ai fini del presente lavoro occorre, invece, verificare in che modo, nel caso esaminato, si è concretamente utilizzato lo strumento della contrattazione di prossimità.

Innanzitutto, chiariamo che il contratto di prossimità del quale ci si occupa è un contratto aziendale sottoscritto, a fine dicembre 2016, da rappresentanti delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Guardando al dato testuale, in premessa viene specificato che il settore stava attraversando un periodo di crisi ma che, ciononostante, la cooperativa aveva in programma di innalzare la qualità dei servizi e, per l'effetto, di incrementare anche la forza lavoro. Le parti, quindi, si sono occupate di indicare lo scopo cui, asseritamente, era finalizzato il contratto di prossimità, così rispettando formalmente quanto prescritto dall'art. 8, per il quale le 'specifiche intese' aventi efficacia generalizzata devono essere "finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività"[26].

L'art. 8, poi, indica le materie che possono essere oggetto di contrattazione di prossimità[27]. Nell'alveo di queste materie, il contratto di prossimità esaminato opera delle deroghe peggiorative sia al CCNL in materia di classificazione e inquadramento del personale (art. 8, co. 2, lett. b)), che alla legge in materia di orario di lavoro (art. 8, co. 2, lett. d)).

Infatti, il contratto stabilisce un livello di inquadramento inferiore rispetto a quello individuato dall'autonomia collettiva a livello nazionale. Tale inquadramento derogatorio appare del tutto speculare a quello già previsto dal regolamento interno.

Inoltre, con riferimento all'orario di lavoro, l'accordo contiene una previsione che recita testualmente: "la prestazione fino a 48 ore settimanali sarà considerata quale lavoro ordinario senza alcuna maggiorazione". Poi, sotto la voce denominata 'banca ore', si prevede che: "le ore eccedenti l'orario ordinario (48 ore settimanali) verranno accantonate in apposita banca delle ore con riconoscimento della maggiorazione del 10%" e "tali ore accantonate verranno poi utilizzate, senza limiti temporali, nei periodi di flessione dell'attività lavorativa". Entrambe le pre-

---

[25] La letteratura sul tema è sterminata: oltre a quanto già indicato nelle precedenti note 22, 23 e 24, si aggiungano senza pretesa di esaustività, Bavaro, *Azienda, contratto e sindacato,* Bari, Cacucci, 2012, in particolare, p. 137 ss.; Leccese, *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale,* in *DLRI,* 2012, n. 136, p. 479 ss.; Ales, *Dal 'caso Fiat' al 'caso Italia', Il diritto del lavoro 'di prossimità', le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali,* in *WP CSDLE «Massimo D'Antona»,* 2011, n. 134, p. 1 ss.

[26] Art. 8, co. 1, d.l. n. 138/2011.

[27] Art. 8, co. 2, d.l. n. 138/2011: "le specifiche intese di cui al co. 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro".

visioni derogano, in senso peggiorativo, alla legge e cioè, in particolare, alla disciplina generale di cui al d.lgs. n. 66/2003[28]. Segnatamente, esse paiono derogare alle disposizioni normative riguardanti il lavoro straordinario (art. 1, co. 2, lett. c)), l'orario normale di lavoro (art. 3) e la durata massima dell'orario di lavoro (art. 4). Com'è noto, quest'ultima norma permette di calcolare il limite massimo della durata della prestazione lavorativa, di quarantotto ore settimanali, come media nell'arco di un periodo non superiore ai quattro mesi. Inoltre, al suo co. 4, consente ai contratti collettivi di elevare il periodo a sei mesi e, solo a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, fino a dodici mesi. Il contratto di prossimità, prevedendo la possibilità di 'utilizzare' le ore di lavoro eccedenti le quarantotto settimanali senza alcuna limitazione temporale, di fatto interviene in via sostitutiva, e peggiorativa, rispetto ai limiti di cui all'art. 4.

Pertanto, il contratto appare derogatorio alla legge nella misura in cui ridisegna i perimetri dell'orario normale di lavoro (estendendolo oltre le 40 ore) e ridefinisce il lavoro straordinario. La deroga, alla luce di quanto sopra esposto, finisce per essere estesa anche alla disciplina sull'orario massimo di lavoro, ed è proprio questo il profilo più problematico dell'intesa di prossimità in discorso. Infatti, l'art. 8, con il suo co. 2-*bis,* offre certamente alle 'specifiche intese' la possibilità di derogare *in peius* anche alla legge ma, d'altro canto, pone dei limiti a tale potere costituiti dal "rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro".

A tal proposito, giova ricordare che la disciplina di cui al d.lgs. n. 66/2003 si conforma alla normativa comunitaria, cioè alla Direttiva 2003/88 che fissa la durata massima dell'orario di lavoro, il periodo di riferimento entro cui calcolare tale durata e i limiti di deroga a detto periodo mediante contrattazione collettiva[29]. La clausola di prossimità che consente di accantonare le eccedenze di lavoro "senza limiti temporali" finisce per eludere il rispetto del periodo di riferimento entro il quale deve essere calcolata la durata massima della prestazione lavorativa. Tale periodo, ai sensi degli artt. 16, 18 e 19 della citata Direttiva (nonché, come visto, alla luce della normativa interna di recepimento), è fissato in quattro mesi e può essere esteso, a determinate condizioni, fino ad un massimo di dodici mesi. Pertanto, il contratto in esame sembrerebbe, sotto tale aspetto, non rispettare "i

---

[28] In proposito, si veda anche la disciplina speciale per i lavoratori mobili di cui al d.lgs. n. 234/2007.

[29] La Direttiva 2003/88/CE, che assorbe la 93/104/CE, al suo art. 6 prevede che gli Stati membri debbano adottare "le misure necessarie affinché, in funzione degli imperativi di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori", limitando la durata media dell'orario di lavoro settimanale in modo che "non superi 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario" inoltre, al suo art. 16, consente agli Stati di riferire l'orario massimo di lavoro ad un periodo non superiore ai quattro mesi. Infine, tale limite è superabile solo alle condizioni di cui agli artt. 17-19 della Direttiva in parola. In particolare, l'art. 18, comma 2, offre agli Stati la possibilità di consentire le deroghe all'art. 16 mediante contratti collettivi di "livello adeguato" e l'art. 19, co. 1 e 2, chiarisce che la deroga mediante contratto collettivo "non può avere come conseguenza la fissazione di un periodo di riferimento superiore a sei mesi" estendibile solo "per ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro" per un periodo di riferimento che non può superare "in alcun caso i dodici mesi".

vincoli derivanti dalle normative comunitarie"[30], travalicando in tal modo i limiti che lo stesso art. 8, al co. 2-*bis,* pone espressamente[31] al potere dell'autonomia collettiva di prossimità di derogare tanto alla legge[32] quanto al CCNL.

Nell'economia del presente lavoro, occorre poi ulteriormente rilevare che l'accordo di prossimità oltre a intervenire, come visto, nelle materie elencate nell'art. 8, effettua delle deroghe *in peius* anche in materie che non parrebbero espressamente incluse in tale elenco. Sarebbe il caso, ad esempio, della previsione che sterilizza la tredicesima mensilità fino al 70% e che congela, per tre anni, la quattordicesima mensilità. La retribuzione, anche differita, non figura tra le materie che, *ex* art. 8, co. 2, possono essere regolate dalle intese di prossimità potendo, al più, essere ricondotta alla materia della "disciplina del rapporto di lavoro"[33] attraverso un'interpretazione estensiva di tale formula. In adesione alla migliore dottrina è però preferibile un'interpretazione restrittiva della norma[34], anche alla luce del carattere tassativo dell'elenco, di cui al co. 2, chiarito dalla giurisprudenza costituzionale[35].

Ad ogni buon conto, il contratto di prossimità, scaduto nel 2022, non è stato poi rinnovato.

5. **Conclusioni** ***de iure condendo***

L'analisi del caso pugliese evidenzia come i lavoratori costituiscano l'anello più debole della catena degli appalti e come la sistematica compressione dei loro diritti rappresenti uno strumento volto a incrementare la competitività delle imprese sul mercato. L'utilizzo distorto di forme contrattuali e societarie – quali i contratti di appalto, la contrattazione di prossimità e le cooperative – ha dato chiaramente luogo a fenomeni di compressione dei diritti dei lavoratori, che conducono quantomeno al *dumping* sociale ed economico. In effetti, il ricorso alle cooperative spurie negli appalti risponde ad una vera e propria politica d'impresa, diffusa e collaudata, basata sullo sfruttamento sistemico dei lavoratori finalizzato alla riduzione dei costi sul personale.

---

[30] Art. 8, d.l. n. 138/2011, co. 2-*bis.*

[31] La previsione invero appare "pleonastica e ridondante, essendo assolutamente scontato che qualunque attività contrattuale […] debba uniformarsi alle direttive dell'Unione europea e alle regole della comunità internazionale", così Ferraro, *Profili costituzionali della disponibilità del sistema di tutela del diritto del lavoro subordinato,* in *RGL,* 2012, n. 3, I, p. 475. In tal senso, vedi anche Bavaro, *op. cit.,* p. 168.

[32] Si veda, Perulli, Speziale, *op. cit.,* p. 49.

[33] Art. 8, d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, co. 2 lett. e).

[34] In tal senso, Bavaro, *op. cit.*, il quale chiarisce che un'interpretazione estensiva porterebbe a ricondurre tutte le materie elencate al co. 2 dell'art. 8 nell'alveo della sua lettera e), vanificando il carattere prescrittivo dell'elenco. Invece, una interpretazione restrittiva "rafforza la logica selettiva dell'elenco del comma 2, limitando l'ambito della formula 'disciplina del rapporto' alle norme sulla responsabilità disciplinare", p. 159.

[35] Al riguardo, Corte cost. 4 ottobre 2012, n. 221 la quale afferma che l'elenco di cui al co. 2 è tassativo. Inoltre, Corte cost. 28 marzo 2023, n. 52, richiamando la precedente pronuncia, riafferma il "carattere chiaramente eccezionale" dell'art. 8 che pertanto non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati. Sul punto, si veda Di Noia, *op. cit.,* p. 212 ss.

Il caso mostra anche come una volta espunte le anomalie, ai lavoratori possa essere garantita maggiore tutela. E, in effetti, nel corso della ricerca è stato anche analizzato l'impatto di questa vicenda sulle condizioni e sulle prospettive occupazionali dei lavoratori coinvolti, specialmente in considerazione dello scioglimento per atto di autorità delle cooperative e della liquidazione giudiziale del consorzio. A tal proposito, occorre qui brevemente riferire che, grazie al ricorso alla clausola sociale prevista dall'art. 42 del CCNL logistica e trasporti, dalle interlocuzioni con i soggetti sindacali è emerso che è stato garantito a circa l'80% dei lavoratori il passaggio diretto, senza soluzione di continuità, alle nuove imprese appaltatrici. Questi lavoratori, grazie al passaggio al nuovo appaltatore, sembrano aver ottenuto, tra l'altro, un corretto inquadramento contrattuale, la fruizione delle maggiorazioni per lavoro straordinario e festivo nonché la piena corresponsione della tredicesima e della quattordicesima mensilità. Per la maggior parte dei lavoratori delle cooperative sciolte si sarebbe in tal modo realizzato un ripristino sostanziale della legalità e dei diritti contrattuali.

Purtuttavia, limitare il contrasto ai fenomeni fraudolenti nel mercato del lavoro alla sola repressione penale non è sufficiente[36].

Al riguardo, si osserva in dottrina che fintanto permangono assetti normativi o organizzativi che incentivano l'aggiramento delle regole poste a tutela del lavoro, le condotte elusive continueranno a trovare terreno fertile. Ne consegue che l'azione di contrasto deve affiancare agli strumenti repressivi interventi volti a eliminare gli incentivi all'elusione, mediante l'introduzione di discipline più efficaci e di meccanismi capaci di ridurre gli spazi entro cui tali pratiche possono svilupparsi[37]. In proposito, occorre segnalare che, successivamente ai fatti oggetto del caso esaminato, il legislatore ha parzialmente riformato proprio la disciplina degli appalti[38]. In particolare, nel settore privato, il d.l. n. 19/2024, convertito in l. n. 56/2024, è intervenuto in materia di trattamenti minimi da garantire ai lavoratori impiegati negli appalti e nei subappalti[39] incidendo, al contempo, sul regime sanzionatorio dell'appalto illecito[40].

---

[36] In argomento, si veda ad esempio, Faleri, *"Non basta la repressione". A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura,* in *LD,* 2021, n. 2, p. 257 ss.

[37] In tal senso, Bellavista, *Cooperative e sfruttamento, op. cit.,* p. 456.

[38] Si veda, Martelloni, *op. cit.,* per il quale "la consapevolezza di un alto tasso di criticità nel sistema degli appalti sia pubblici che privati è così generale e pressante che […] anche il legislatore si è risolto a intervenire in tempi recenti. Non possono essere interpretate in altro modo le innovazioni introdotte nella disciplina degli appalti" p. 123. Sulla disciplina degli appalti pubblici e privati, vedi Bellavista, *La tutela dei lavoratori, cit.*: in particolare, sul nuovo Codice degli appalti, p. 141 ss. e sulle modifiche apportate nel settore privato, p. 156 ss.

[39] Il d.l. n. 19/2024, convertito in l. n. 56/2024, introduce il co. 1-*bis* all'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, il quale prevede che al lavoratore impiegato nell'appalto e nel subappalto debba essere garantito un trattamento "non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto di appalto". Per una ricostruzione sul processo evolutivo dell'art. 29, co. 1-*bis,* si v. Santoro, *op. cit.,* p. 289 ss.

[40] Il d.l. n. 19/2024 convertito in l. n. 56/2024, modifica con il suo art. 29, co. 4 e ss., l'apparato sanzionatorio dell'appalto illecito, reintroduce il reato di somministrazione non autorizzata

Inoltre, sul versante della prevenzione appaiono interessanti alcune forme di *governance* territoriale che si stanno sviluppando anche per il settore della logistica. Basti pensare all'adozione di specifici Protocolli di legalità per il comparto, quali ad esempio quello di Milano nel 2024[41]. Questo è stato promosso dalla Prefettura di Milano, dalla Regione Lombardia, dall'Osservatorio sulla Cooperazione presso l'Ispettorato di Area Metropolitana di Milano, dalle Associazioni Datoriali maggiormente rappresentative nei settori della logistica, trasporti e distribuzione (Legacoop, Confcooperative, AGCI, Assoram), dalle Organizzazioni Sindacali CGIL, CISL e UIL e dal Politecnico di Milano. I promotori intendono in tal modo sostenere la legalità e la trasparenza negli appalti, attraverso l'istituzione di una 'piattaforma di filiera'. Le imprese possono aderire alla piattaforma su base volontaria. Alle aderenti vengono imposti obblighi di monitoraggio e condivisione dei dati sulla piattaforma. In cambio, le imprese conformi ottengono un 'certificato di filiera', rinnovabile periodicamente, quale forma di premialità. Sull'effettiva capacità del sistema di incentivare l'adesione delle imprese, però, è lecito nutrire qualche dubbio. Innanzitutto, occorre rilevare che tra i promotori non compaiono alcune grandi associazioni datoriali, come Assologistica[42]. Inoltre, non risultano chiari gli effetti e i vantaggi concreti del 'certificato di filiera'. A ciò si aggiunga l'assenza di un meccanismo di verifica della veridicità delle informazioni caricate sulla piattaforma. Tali incertezze appaiono ancora più rilevanti se si considera l'onere organizzativo e amministrativo richiesto alle imprese chiamate a inserire e aggiornare costantemente un'ingente quantità di documentazione. Il rischio è, quindi, che la 'piattaforma di filiera', pur ispirata a finalità condivisibili, si riveli uno strumento di limitata efficacia pratica, gravato da adempimenti significativi a fronte di benefici poco significativi, di tipo prettamente reputazionale[43]. Nonostante le criticità evidenziate, lo strumento del Protocollo potrebbe rappresentare un'iniziativa meritevole di considerazione, nella misura in cui costituisce una base per un modello da replicare anche in Puglia, suscettibile, in ogni caso, di interventi correttivi e di affinamento.

---

e inasprisce le sanzioni penali per la somministrazione fraudolenta.

[41] Il Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nel settore della logistica, firmato il 18 luglio 2024 è disponibile su https://www.interno.gov.it/it/notizie/protocollo-milano-legalita-negli-appalti-sulla-logistica.

[42] Si veda, sul punto, Benincasa, *Luci e ombre del Protocollo lombardo per la legalità dei contratti di appalto nella logistica,* in *Boll. Adapt,* 2024, n. 29, 22 luglio.

[43] Sulle ombre relative ai Protocolli di legalità in generale e al Protocollo sulla logistica, in particolare, vedi, Pisconti, *La prevenzione dello sfruttamento illecito dei lavoratori nei sistemi di esternalizzazioni aziendali tramite lo strumento del Protocollo per la legalità,* in *DSL,* 2025, n. 2, p. 280 ss., in particolare, p. 292 ss.

Conclusioni

Lo sfruttamento lavorativo come questione costituzionale. Riflessioni conclusive

Margherita Cassano

1. Al termine di un percorso di ricerca così ricco, profondo, stimolante, il miglior contributo che posso offrire è l'assoluta sintesi.

Parto da un ringraziamento non di forma, ma di sostanza alla professoressa D'Onghia e a tutti coloro che hanno preso parte a questa ricerca, i cui esiti raccolti nel presente volume sono utilissimi e di rara intensità. Desidero rivolgere un ringraziamento aggiuntivo alla professoressa D'Onghia che, nonostante il grande coinvolgimento umano e affettivo nel ricordo di una Collega, la Prof.ssa Monica Mc Britton, a cui questo volume è dedicato e che ha avuto un ruolo così importante nella sua vita e negli studi giuslavoristici, specie sullo sfruttamento dei migranti, ha dimostrato grande sobrietà nel coniugare prospettive scientifiche e dimensione personale del ricordo.

2. Se dovessi elaborare alcune idee guida per sintetizzare il complesso dei contributi raccolti in questo volume e trovare una linea rossa che li ha accomunati, partirei innanzitutto da queste due parole: passione civile e forte idealità che trovano il loro denominatore comune nel rispetto autentico della dignità umana, nel riconoscimento del valore della persona in quanto tale, nel rispetto di sé e dell'altro, nel riconoscimento ad ogni donna e ad ogni uomo del diritto di discutere e di decidere sulla vita pubblica e di proiettarsi in una dimensione ampia che non si identifica unicamente con la cerchia delle relazioni familiari e private e sollecita ciascuno un impegno costante per l'inveramento dei principi sanciti nella Costituzione.

Si coglie, nei diversi contributi, la riaffermazione della centralità democratica della persona quale portatrice di specifiche qualità, la persona nella sua unicità, originalità, irripetibilità che si arricchisce e si sviluppa grazie alla fitta trama delle relazioni con gli altri che devono essere promosse e coltivate.

L'esperienza storica dei regimi totalitari insegna che una democrazia non fondata sulle qualità dell'individuo, ma su quelle della massa apre la strada ai demagoghi e che le dittature necessitano di uomini-massa e non di uomini-individui. Richiamando la lezione di Alexis de Tocqueville[1] è possibile affermare che la massificazione della società tramite una generica e astratta idea di uguaglianza e la spersonalizzazione dei suoi componenti è un pericolo mortale per la democrazia. Una democrazia che possa essere realmente definita tale e voglia scongiurare derive demagogiche deve porre al centro la persona quale valore in sé, quale espres-

---

[1] de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, II, Paris, Gosselin, 1840, parte quarta, spec. capp. II-III e VI-VII (trad. it. *La democrazia in America*, a cura di Candeloro, Milano, Rizzoli, 1992, libro II, parte quarta).

sione unica e deve stimolarne e garantirne l'‘originalità', intesa come attitudine progettuale e di rinnovamento della vita, contrastando qualsiasi forma di pigro conformismo o di passività.

L'art. 2 della nostra Costituzione, nel riconoscere il valore della persona, la promuove non solo nella dimensione individuale, ma anche in una prospettiva solidaristica che presuppone la disponibilità del singolo a mettere a disposizione della collettività, per amore della *res publica*, le proprie capacità, le proprie risorse intellettuali e materiali, il proprio tempo, affinché possano diventare un patrimonio comune cui tutti siano in condizione di attingere. Ciascuno, così, lungi dal perdere la sua individualità e 'originalità', esalta le sue doti e le sue potenzialità che vengono valorizzate dalla dimensione sociale in cui si esprime la sua personalità e dall'assolvimento dei doveri inderogabili di solidarietà che costituiscono il fondamento della convivenza civile, in quanto sollecitano la cura dell'altro, pur rispettando i suoi spazi di libertà e di autonomia, l'impegno a non abbandonarlo a se stesso e alle sue momentanee difficoltà di vita, a non lasciare indietro nessuno, tanto meno il debole, il povero, il 'diverso' da noi, l'emarginato in nome di paure irrazionali e ancestrali che affondano in un 'io' straniero anche a se stesso. Esiste, quindi, un connubio inscindibile tra democrazia e solidarietà, secondo quanto solennemente sancito dall'art. 2 della nostra Costituzione.

L'opposto di tale visione è il 'darwinismo applicato alla vita sociale', ossia un'ideologia fondata sul predominio e sulla sopraffazione dell'individuo più forte che, richiamando asseriti benefici per l'intero corpo sociale, si disinteressa del debole, ne decreta l'inesistenza sociale abbandonandolo al suo destino di emarginazione.

Gli Autori e le Autrici di questo volume, da studiosi raffinati quali sono, dimostrano di avere ben presente questo quadro di riferimento costituzionale, là dove coniugano lo studio e la ricerca scientifica con l'analisi della pratica applicativa per ricostruire le molteplici forme del lavoro 'sfruttato' e per porre rimedio in chiave propositiva alle più vistose criticità che il nostro ordinamento purtroppo ancora conosce.

3. Una terza parola chiave, evocata da questi contributi, è l'effettività, riferita sia al ruolo della legge in un moderno ordinamento democratico che alle capacità di risposta della giurisdizione.

Con riguardo al primo aspetto dell'effettività, osservo che talvolta la legislazione in materia di sfruttamento del lavoro non costituisce l'approdo di un'analisi approfondita e organica sui tanti profili implicati a partire dal doveroso punto di equilibrio tra tutela della salute e della sicurezza del lavoratore da un lato e libertà d'impresa dall'altro, tra proporzionalità della retribuzione e tipologia e modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, ma rappresenta la giustapposizione di singole previsioni di settore – talora adottate in coincidenza con eventi drammatici per dimostrare la capacità di reazione dell'ordinamento – che stentano, però, a collocarsi in un quadro d'insieme coerente e aggiornato. La lettura delle singole disposizioni non sempre è agevole, in quanto non preceduta – soprattutto in caso di decreti legge – dalla imprescindibile opera di coordinamento o di abrogazione

espressa delle previsioni previgenti non conciliabili con le nuove oppure non accompagnate dalle disposizioni di attuazione cui le norme primarie fanno rinvio.

La proliferazione normativa nei diversi ambiti del lavoro fa legittimamente sorgere l'interrogativo se la legge civile e/o penale possa esaurire la risposta dell'ordinamento alle espressioni più gravi e macroscopiche del lavoro 'sfruttato' che ha ormai assunto connotazioni strutturali o non solleciti un dibattito di ampio respiro sia tra gli addetti ai lavori che all'interno della società sul modello di sviluppo perseguito e sui possibili correttivi di sistema sia a livello nazionale che internazionale. Dobbiamo anche chiederci se la delega della risposta in via esclusiva al legislatore non sia l'espressione della volontà di abdicare ad un ruolo di cittadinanza attiva e all'adempimento degli inderogabili doveri sociali, oltre che di un atteggiamento di passività e rassegnazione destinato a rendere ancora più difficile il contenimento del fenomeno, tanto più allarmante in quanto disconosce la dignità della persona del lavoratore.

Nell'ambito di questo dinamismo legislativo sono fonte, inoltre, di perplessità interventi in ambito penale non ben calibrati e non rispettosi del principio di legalità in cui convivono, quali aspetti inscindibili, la riserva di legge, la tassatività, la necessaria determinatezza della fattispecie, l'irretroattività della nuova norma penale più sfavorevole che opera come limite al potere punitivo dello Stato. In questi casi, infatti, disposizioni dalla formulazione vaga, ambigua e di stampo quasi sociologico rischiano di riservare alla legge un ruolo meramente simbolico. Emblematica mi pare, al riguardo, l'introduzione dell'art. 603-*bis* c.p. che nella sua attuale formulazione, come le pagine che precedono hanno ben evidenziato, pone delicatissimi problemi interpretativi che rischiano di vanificare l'utilità e il significato stesso della nuova previsione.

Al contempo, l'enfatizzazione del momento punitivo, destinato ad operare in presenza di violazioni conclamate, può alterare il rapporto di complementarietà tra due diversi ambiti, quello preventivo e quello repressivo che, in linea teorica, dovrebbe avere uno spazio residuale, ossia quando non abbiano funzionato tutti i meccanismi di controllo destinati ad assicurare la fisiologia del rapporto di lavoro in tutti i suoi aspetti.

Sempre sotto il profilo dell'effettività osservo, poi, che la moltiplicazione delle leggi è foriera di disorganicità e incoerenze, soprattutto a fronte di un esercizio sempre più frequente del potere legislativo non da parte del Parlamento, suo fisiologico titolare, bensì del Governo che, agendo in situazioni di necessità e urgenza, non può sempre assicurare la indispensabile opera di coordinamento con le altre leggi già esistenti. Si determina, in tal modo, un quadro di riferimento normativo non sempre chiaro e univoco che aumenta inevitabilmente i margini di discrezionalità del magistrato, chiamato ad individuare, fra le tante, la regola da applicare al caso concreto, a verificare la tenuta della sua opzione esegetica mediante la ricostruzione organica del sistema delle fonti e a dichiarare, nei casi di inerzia del legislatore e, quindi, in via sussidiaria, l'abrogazione implicita della legge precedente, incompatibile con quella successiva.

Relativamente al secondo e distinto profilo dell'effettività concernente il ruolo della giurisdizione osservo che la proliferazione legislativa rischia anche di de-

terminare in concreto la stasi del sistema, in quanto assicurare la indiscriminata ricorribilità in giudizio per qualsiasi controversia, pur se di minimo rilievo, crea aspettative destinate fatalmente ad essere deluse, nega l'effettività della risposta giudiziaria e, soprattutto, riserva ai magistrati, dotati di una legittimazione esclusivamente tecnico-professionale, la selezione delle cause da definire prioritariamente nell'impossibilità di trattare contemporaneamente una quantità di procedimenti non proporzionata alle loro forze.

Si determina, in tal modo, un'alterazione del rapporto con il potere legislativo alla cui opera di mediazione delle diverse sensibilità presenti nel corpo sociale dovrebbe essere riservata ogni determinazione in ordine ai beni giuridici meritevoli di protezione in via prioritaria, all'esito di un loro attento bilanciamento nell'ambito di un progetto politico più ampio e rispettoso della prospettiva costituzionale.

4. La quarta parola chiave che emerge da questa ricerca riguarda l'attuale fisionomia dell'attività interpretativa, attualmente influenzata da una pluralità di fattori: la dimensione pluri-ordinamentale in cui accanto allo Stato-legislatore, indispensabile per garantire, in un'ordinata convivenza, le libertà dei cittadini, coesistono altre realtà; la tutela multilivello dei diritti fondamentali cui concorrono gli organi di giustizia nazionali e sovranazionali; la necessità di assicurare l'adeguatezza e la congruenza del sistema interno rispetto ai livelli di garanzia richiesti dal diritto eurounitario; il mutato rapporto tra legge e giurisdizione in un contesto in rapida evoluzione, caratterizzato dalla formulazione di sempre nuove domande di giustizia.

La poliedricità di questo quadro di riferimento ha precise ricadute sull'attività del giurista-interprete, chiamato a ricostruire un sistema molto più complesso rispetto al passato di fonti, nonché a coglierne il differente grado di prescrittività e, in caso di loro inconciliabilità, a stabilirne l'ordine di prevalenza.

È ormai tramontato l'ideale illuministico del diritto chiaro e preciso, espresso dal legislatore con un insieme di disposizioni facenti capo esclusivamente allo Stato e ordinate in modo gerarchicamente rigoroso. Mutuando le parole di Paolo Grossi, si è verificata la rottura dell'"incantesimo verticistico" che aveva incarnato l'aspirazione a una scienza pura e, di conseguenza, la sua riduzione a sistema, e aveva "snaturato il diritto che nasce negli strati profondi della società, pluralizza le sue fonti, le de-tipicizza, separandolo dal divenire sociale e dissanguandolo della sua intrinseca storicità"[2]. La nuova realtà policentrica apre spazi inediti al ceto giurisprudenziale, "coinvolto nella dinamica produttiva del diritto" e chiamato a disegnare quei principi che maggiormente si prestano a ordinare il movimento/mutamento del nostro tempo giuridico[3]. In altri termini, il superamento del paradigma monistico della legge statale restituisce centralità alla dimensione storica e sociale del diritto e valorizza il ruolo dell'interprete nella costruzione dell'ordinamento.

---

[2] Grossi, *Oltre la legalità*, Roma-Bari, Laterza, 2020, spec. pp. 26 e 38.

[3] Cfr. Id., *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2017, *passim*.

Il giurista è, quindi, chiamato ad interrogarsi sul principio di legalità, fondamento di ogni società democratica e patrimonio comune degli Stati membri del Consiglio d'Europa, che, pur se consacrato nel solo art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ne permea l'intero impianto.

Determinante, in proposito, appare l'elaborazione giurisprudenziale della Corte EDU che, valorizzando il richiamo al 'diritto' (e non alla sola 'legge') contenuto nella predetta disposizione, rivolta sia agli ordinamenti di *common law* che a quelli di *civil law*, suggerisce una nozione ampia di legalità, comprensiva non solo del diritto di produzione legislativa, ma anche di quello di derivazione giurisprudenziale con conseguente riconoscimento del ruolo fondamentale dell'interprete nell'enucleazione della norma, il cui significato è reso esplicito dalla combinazione di due dati: quello legislativo e quello esegetico[4].

Il carattere necessariamente generale ed astratto della legge quale sequenza testuale di termini rende indispensabile l'attività dell'interprete che, chiamato a pronunziarsi sul singolo caso, deve ricavare dal dato statico della singola disposizione la regola da applicare alla specifica fattispecie sottoposta al suo esame. Il testo di una disposizione di legge, quindi, per quanto possa apparire chiaro, non può prescindere dall'elemento dell'interpretazione.

Leggere il principio di legalità coniugando la previsione legislativa con la sua concretizzazione in sede giudiziaria ha, secondo la Corte EDU, precisi riflessi di sistema, in quanto impone all'interprete di riservare la doverosa attenzione a profili ulteriori quali l'accessibilità della norma e la ragionevole prevedibilità delle conseguenze derivanti dalla sua inosservanza, riferibili non tanto all'astratta previsione legale quanto alla norma 'vivente', risultante dall'applicazione e dall'interpretazione da parte dei giudici[5].

Questa rinnovata consapevolezza sollecita a rivisitare le tradizionali categorie dogmatiche, a sperimentare letture rinnovate delle disposizioni alla luce del divenire sociale, ad aprirsi a nuove realtà sapienziali, a verificare la tenuta logica dell'esegesi nella pratica applicativa, a fornire risposta alle nuove domande di giustizia con lucida razionalità e rigore metodologico nel rispetto del quadro costituzionale e sovranazionale di riferimento in un contesto in cui l'evoluzione sociale è più rapida del processo legislativo che nella sede parlamentare propria richiede tempi tecnici di approfondimento e discussione in vista, ove possibile, dell'efficace sintesi dei diversi punti.

Le ricerche qui raccolte dimostrano una piena consapevolezza della grande responsabilità che grava sull'interprete, chiamato non solo ad analizzare le singole disposizioni nel rispetto dei criteri interpretativi stabiliti dall'art. 12 delle preleg-

---

[4] Cfr., *ex plurimis*, Corte EDU, 24 aprile 1990, *Kruslin c. Francia*, ric. n. 11801/85, §§ 27-30; 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*, ric. n. 14307/88, § 52; 15 novembre 1996, *Cantoni c. Francia*, ric. n. 17862/91, §§ 29-35; 12 febbraio 2008, *Kafkaris c. Cipro* [GC], ric. n. 21906/04, §§ 139-141.

[5] Cfr. Corte EDU, 15 novembre 1996, *Cantoni*, *cit.*; 22 novembre 1995, *S.W. c. Regno Unito*, ric. n. 20166/92, §§ 34-36, e *C.R. c. Regno Unito*, ric. n. 20190/92, §§ 32-34; 29 marzo 2006, *Achour c. Francia* [GC], ric. n. 67335/01, §§ 41-42.

gi, ma anche a sperimentarne la tenuta nella pratica applicativa quale desumibile dal diritto vivente.

Esse dimostrano, altresì, quanto importante possa essere il ruolo propulsivo di giuristi che, collaborando armoniosamente fra loro e superando le rigidità delle tradizionali categorie dogmatiche, intendano ricostruire in tutte le loro molteplici sfaccettature le diverse espressioni del lavoro 'sfruttato' e che elaborano progetti e risposte di ampio respiro, basati su un dialogo inedito tra diverse discipline, su nuove forme di linguaggio, su ricerche in ambiti in passato impensabili.

Vi si prospettano, inoltre, intelligenti forme di diversificazione dello studio destinate a riflettersi positivamente non solo sul rilievo scientifico delle iniziative e sulla dignità professionale di coloro che ne sono coinvolti, ma anche sull'incisività sociale di una ricerca in materia di lavoro aperta alle forme di svolgimento delle attività nei diversi comparti e incentrata sul rispetto della dignità del lavoratore e dei suoi diritti fondamentali, troppo frequentemente violati in nome di malintese e miopi logiche di profitto fini a se stesse.

5. La quinta parola chiave che si ricava da questi contributi è contaminazione dei saperi, indispensabile per recuperare una visione ampia che sappia cogliere la complessità delle questioni, rifugga da schematizzazioni che invece purtroppo sono sempre più ricorrenti nel dibattito pubblico e che penso sia compito di uno studioso contrastare.

Lo sforzo comune del moderno giurista deve, invero, essere quello di fare comprendere ad un'opinione pubblica sempre più stanca e disillusa che l'ordinamento vive della molteplicità degli interventi da parte di coloro che sono investiti di responsabilità, che non è possibile banalizzare la lettura della realtà, che non può esistere un'unica 'azione salvifica' e che sugli studiosi e sugli interpreti grava il compito condiviso di recuperare la capacità di leggere i fenomeni nella loro complessità per fornire risposte adeguate, correttamente argomentate ed effettive e scongiurare il pericolo che l'apparato normativo assolva ad una funzione meramente simbolica.

6. La sesta parola chiave sollecitata da queste ricerche è interdisciplinarietà.

Il mondo dei saperi tecnici, sociali, scientifici e quello del sapere giuridico presentano differenze sostanziali, ma sono al contempo simmetrici e complementari, in quanto entrambi operano attraverso processi inferenziali, muovendo da fatti ed evidenze per verificare ipotesi e giustificare conclusioni. Le continue, nuove acquisizioni in tutti i campi richiedono ai giuristi di confrontarsi con nuovi saperi che, a loro volta, impongono di dare risposta ai nuovi interrogativi che esse aprono. Stimolano, inoltre, a rivedere criticamente i tradizionali paradigmi per verificarne la perdurante attualità. Si tratta, quindi, di integrare i diversi saperi rispetto ai fatti che impongono metodologie di individuazione, qualificazione e ricognizione di competenza specialistica.

A loro volta i saperi diversi da quello giuridico in tanto possono fornire un apporto utile e apprezzabile in quanto siano in grado di fornire ai diversi quesiti una risposta qualificata e concreta tale da essere successivamente vagliata.

A tale riguardo occorre evidenziare che tutti gli Autori e le Autrici, con accenti diversi, sottolineano quanto sia difficile ricostruire una nozione giuridicamente apprezzabile di sfruttamento del lavoro, perché questa nozione non solo dovrebbe essere la sintesi di un'ottica squisitamente giuridica, ma dovrebbe anche necessariamente tener conto della dimensione economica e sociale.

Se si vuole che la legge abbia una sua effettività e un suo ambito concreto di applicazione questo sforzo di integrazione di categorie va fatto, pena il rischio di mere declamazioni, utili solo per tacitare l'opinione pubblica. In questo senso l'opera del giurista deve essere sempre ispirata a logica, razionalità e completezza argomentativa, rispetto della metodica del dubbio, ascolto attento delle ragioni altrui al fine di sottoporre a verifica conclusioni provvisoriamente raggiunte e deve rifuggire da qualunque forma di superficialità, approssimazione, emotività, proprie di una logica populista che rappresenta la negazione della giustizia.

7. La settima parola chiave, che costituisce il comune denominatore di questo volume, è la natura strutturale dello sfruttamento lavorativo che è diventato quasi componente patologica integrante dell'intera dimensione economica e produttiva e non attecchisce soltanto in alcune aree tradizionalmente conosciute, ma riguarda anche filiere cui in passato non avremmo mai pensato e si annida anche nei settori caratterizzati da elevata tecnologia e da sofisticati livelli di specializzazione (ad es., le c.d. *big tech*).

Il carattere strutturale del fenomeno richiede un'indagine approfondita, corroborata scientificamente, delle cause profonde ad esso sottese a partire dalla sempre più accentuata asimmetria contrattuale che costringe a ripensare le tradizionali categorie del diritto privato incentrate sul 'mito' dell'autonomia contrattuale delle parti, in buona parte smentita dalla realtà economica e da un modello di sviluppo che rischia di determinare una sorta di bipolarizzazione sociale con concentrazione delle ricchezze nella disponibilità di un numero ristretto di persone le quali, in nome di logiche esasperate di profitto, non esitano a calpestare la dignità delle persone.

Quest'analisi è resa ancor più cogente alla luce delle plurime forme di sfruttamento del lavoro collegate ai fenomeni migratori che aprono nuove prospettive di ricerca in grado di adeguare la lettura delle disposizioni all'inarrestabile divenire sociale.

Tale realtà così composita e drammatica ci interroga non solo come studiosi, ma anche come cittadini e fornisce sollecitazioni importanti per fare dialogare diritto ed economia, ponendo al centro della riflessione la persona, il diritto al lavoro, la dignità del lavoro, il rispetto del principio di proporzionalità della retribuzione, la tutela della salute e della sicurezza del lavoratore nel più ampio prisma dei suoi diritti fondamentali, l'adeguatezza della prevalenza accordata alle soluzioni risarcitorie rispetto a quelle di *restitutio in integrum*.

È alla stregua del lavoro che si può misurare il successo o il fallimento della dignità sociale non solo come ideale, ma come precetto. Il lavoro è diritto-dovere di solidarietà, fondamentale per l'integrità stessa dell'individuo che, attraverso di esso, oltre a procurarsi i mezzi per un'esistenza "libera e dignitosa", sviluppa la propria personalità, si sente parte integrante della società, persegue il proprio progetto di vita.

Logiche economiche di esasperata flessibilità tralasciano il profilo della 'qualità' dei posti di lavoro, disattendono la "sintonia tra le caratteristiche specifiche del lavoratore e i requisiti richiesti per svolgere una determinata attività"[6], generano occupazioni precarie, non garantiscono la necessaria protezione, favoriscono il lavoro irregolare, creano le condizioni di tragici epiloghi per la vita del lavoratore.

Nell'alveo del lavoro 'irregolare', fenomeno complesso e capillarmente diffuso, confluiscono distinte ipotesi: lavoro nero, lavoro sommerso, lavoro invisibile, lavoro simulato, lavoro difforme, lavoro 'grigio'. Ciò che accomuna tutte queste situazioni è il mancato assolvimento, totale o parziale, da parte del datore di lavoro degli obblighi vigenti in materia civile, amministrativa, fiscale, previdenziale e assicurativa. Il lavoro irregolare consente di eludere le imposte e i contributi previdenziali, di sottrarsi all'osservanza dei diritti sociali (salario minimo, legislazione a tutela del lavoro, ferie), di evitare i costi legati alla tutela della salute e della sicurezza; determina, infine, il c.d. *dumping* sociale, perché crea forme di impropria concorrenza alle attività svolte nel rispetto delle norme, giungendo a metterle fuori mercato.

Il lavoro 'irregolare' accresce sensibilmente il rischio di lesioni e morti sul lavoro. Le denunce di infortunio con esito mortale presentate all'INAIL entro dicembre 2025 sono state 1093 (+3 rispetto al 2024), mentre le denunce di infortunio sul lavoro sono state 516.839 (+1,4% rispetto allo stesso periodo del 2024). Sono in aumento dell'11,3% rispetto al periodo precedente le patologie di origine professionale denunciate, pari a 98.463[7]. Si tratta di numeri purtroppo assai eloquenti, ma non sufficienti a descrivere la dimensione del fenomeno cui concorrono anche gli infortuni 'sommersi' che non sono denunciati all'INAIL proprio a causa della natura irregolare del rapporto di lavoro, oppure per paura di ritorsioni, ovvero per il timore di cagionare conseguenze negative al datore di lavoro.

Sono numeri inaccettabili per uno Stato che voglia definirsi democratico e che devono suscitare la nostra indignazione. Essi confermano l'ineffettività dei controlli e l'assenza di tutele effettive per prevenire lo sfruttamento del lavoro che consegnano inevitabilmente il lavoratore ad accettare, tanto più se è immigrato e tanto più se irregolare, forme, indegne per una civiltà moderna, di prestazione lavorativa che si sottrae completamente alle garanzie minime che dovrebbero

---

[6] Commissione europea, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Politiche sociali e del mercato del lavoro: una strategia d'investimento nella qualità*, COM(2001) 313 def., 21 giugno 2001, par. 2 su "Definire la qualità nell'ambito del lavoro".

[7] Cfr. Inail, *Dati Inail. Andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali,* n. 1, gennaio 2026.

presiederla. La sede di lavoro deve essere non il luogo del martirio della persona, ma un luogo in cui essa cresce, matura le sue relazioni e recupera la sua dignità complessiva.

L'autorità giudiziaria interviene al termine di queste situazioni patologiche, quando ormai si sono verificate conseguenze per lo più irreversibili che possono trovare un valido argine solo in una forte azione preventiva, ostacolata da talune criticità quali:

- il mancato riordino normativo (previsto dall'art. 13, co. 3, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81) delle competenze dei molteplici organi di vigilanza facenti capo a diversi enti e istituzioni, dotati di competenze talora concorrenti o sovrapponibili (Asl, INL, INPS, INAIL, Vigili del fuoco, Arpa, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dei Trasporti o delle infrastrutture, Carabinieri del lavoro, Guardia di finanza, servizi sanitari di Forze dell'ordine e Forze armate, Visag, Autorità marittime, portuali e aeroportuali, Ustif);
- l'incompleta attuazione dell'interoperabilità tra le banche dati gestite dai diversi enti preposti (INL, INPS, INAIL, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Vigili del fuoco), indispensabile per garantire l'analisi di tutti i diversi profili implicati dal tema della legalità del lavoro;
- l'omessa alimentazione del "Portale nazionale del sommerso" (d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79) in cui dovrebbero confluire gli esiti di tutte le attività ispettive, il cui concreto avvio è stato oggetto di rinvio al 30 maggio 2025 ad opera del d.m. 20 novembre 2024, n. 170;
- la diversa modulazione, nell'ambito delle singole Regioni, degli organici degli ispettori, dotati di specifica professionalità e titolari di compiti di polizia giudiziaria, con conseguente diversa intensità delle tutele a seconda dei territori;
- gli obblighi di preventiva comunicazione al datore di lavoro dell'ispezione programmata (art. 5, co. 8, d.lgs. 12 luglio 2024, n. 103) con evidente depotenziamento dell'effetto a sorpresa;
- la mancata previsione di sanzioni amministrative conseguenti all'inosservanza della diffida alla regolarizzazione nei casi di accertata violazione (art. 6, d.lgs. 12 luglio 2024, n. 103).

8. In questo contesto così preoccupante si accende una luce di speranza grazie alle cliniche legali sul territorio[8] e allo studio di casi concreti[9], il tutto affidato a giovani studiosi e studiose, che ringrazio per l'impegno innovativo, intelligente e

---

[8] Il riferimento è alla "Clinica legale sui diritti dei senza fissa dimora e di migranti", attiva presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Foggia, sotto la responsabilità scientifica della Prof.ssa Madia D'Onghia. Per un approfondimento si rinvia a Pasquarella, D'Onghia (a cura di), *Didattica,* law clinic*, giustizia sociale e territorio*, Bari, Cacucci, 2022.

[9] Si vedano, in particolare, i contributi raccolti nella Sezione V di *questo volume*, dedicata alla ricerca empirica, ai contesti produttivi e agli studi di caso.

generoso, arricchito dalle molteplici e sensibili sollecitazioni offerte dai loro maestri che hanno tracciato la strada di un nuovo modo di effettuare una ricerca che sia in grado di far convivere rigore della metodologia scientifica, dialogo tra saperi diversi, passione civile, volontà di dare voce agli ultimi della terra e di restituire loro la dignità di persone.

L'opera che il lettore ha tra le mani dimostra come una ricerca autenticamente interdisciplinare possa contribuire non soltanto ad approfondire la conoscenza di un fenomeno complesso quale lo sfruttamento lavorativo, ma anche a costruire nuove categorie interpretative e nuove prospettive di intervento. È questo, probabilmente, il risultato più significativo del progetto *EXPLOIT*: avere mostrato che solo il dialogo fra discipline, tra ricerca teorica e ricerca empirica, tra diritto vivente e analisi dei contesti produttivi consente di cogliere la natura strutturale dello sfruttamento e di immaginare strumenti realmente efficaci di prevenzione.

Le Autrici e gli Autori

Adriana Addante – *Professoressa associata di Diritto privato nell'Università degli Studi di Foggia*

Cristina Alessi – *Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Brescia*

Lucia Amorosi – *PhD in Economic Sociology and Labour Studies nell'Università degli Studi di Milano*

Alberto Avio – *Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Ferrara*

Fabrizio Bano – *Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Sassari*

Ludovico Bin – *Ricercatore di Diritto penale nell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Silvia Borelli – *Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Ferrara*

Angelo Pio Buffo – *Professore associato di Filosofia del diritto nell'Università degli Studi di Foggia*

Stefania Buoso – *Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Ferrara*

Laura Calafà – *Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Verona*

Piera Campanella – *Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo*

Aurora Cao – *Borsista presso la Clinica del diritto dell'immigrazione nell'Università degli Studi di Roma Tre*

Marco Casiello – *Dottorando di ricerca in Diritto e Sicurezza nell'Università degli Studi di Foggia*

Margherita Cassano – *Prima Presidente emerita della Corte Suprema di Cassazione*

William Chiaromonte – *Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Firenze*

Rossella Ciavarella – *Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Foggia*

Madia D'Onghia – *Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Foggia*

Claudio de Martino – *Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Foggia*

Francesco Di Noia – *Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Foggia*

Marco Esposito – *Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*

Claudia Faleri – *Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Siena*

Stella Laforgia – *Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro*

Marco Marrone – *Ricercatore di Sociologia nell'Università degli Studi del Salento*

Adelaide Massimi – *Assistente di ricerca presso la Clinica del diritto dell'immigrazione nell'Università degli Studi di Roma Tre*

Alberto Mattei – *Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Verona*

Vittorio Mete – *Professore ordinario di Sociologia dei fenomeni politici nell'Università degli Studi di Firenze*

Mariagrazia Militello – *Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Catania*

Gianni Mignone – *Professore associato di Diritto commerciale nell'Università degli Studi di Torino*

Federico Maria Mucciarelli – *Professore ordinario di Diritto commerciale nell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Veronica Papa – *Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Catania*

Valentina Pasquarella – *Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Foggia*

Caterina Pasquariello – *Professoressa associata di Diritto commerciale nell'Università degli Studi di Ferrara*

Venera Protopapa – *Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Verona*

Maurizio Ricci – *Professore emerito di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Foggia*

Enrica Rigo – *Professoressa associata di Filosofia del diritto nell'Università degli Studi di Roma Tre*

Maria Luisa Serrano – *Avvocata del foro di Lecce e assegnista di ricerca nell'Università degli Studi del Salento*

Giovanni Soccio – *Assegnista di ricerca nell'Università degli Studi di Foggia*

Riccardo Tonelli – *Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Ferrara*

Silvia Tordini Cagli – *Professoressa associata di Diritto penale nell'Università di Bologna*

Valeria Torre – *Professoressa ordinaria di Diritto penale nell'Università degli Studi di Foggia*

Marco Tufo – *Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo*

Lucia Viola – *Dottoranda di ricerca in Diritti e Sostenibilità nell'Università degli Studi del Salento*