03 / 2026

DIRITTI&LAVORO FLASH

idee e strumenti per il sindacato

ASTUTA MOSSA PADRONALE

Il Governo spiazza tutti e vara il salario giusto. Ma ora la partita si gioca in Parlamento

La Corte costituzionale sulla legge della Regione Toscana sul salario minimo negli appalti

La Corte d'Appello di Catania sul valore probatorio delle comunicazioni obbligatorie

Il Decreto Primo Maggio sul lavoro tramite piattaforma

Libertà sindacali e conversione in legge del decreto sicurezza

La questione abitativa nel diritto dell'UE

Sommario

03 Aprile - Maggio 2026

04 **La Consulta boccia la legge della Regione Toscana sul salario minimo legale negli appalti pubblici** di *Genny Silvani*

07 **Vizi e virtù del salario giusto** di *Giovanni Orlandini*

11 **Qualificazione del rapporto, condizioni di lavoro e trasparenza: i problemi del lavoro tramite piattaforma che il decreto primo maggio non risolve** di *Francesca Bassetti*

14 **Il valore probatorio delle comunicazioni obbligatorie: una sentenza della Corte d'Appello di Catania svela l'inattendibilità dei dati ufficiali sulla copertura della contrattazione collettiva** di *Ivan Petrone*

17 **Verso l'amministrativizzazione del conflitto: il decreto sicurezza n. 23/2026 e l'attacco alle libertà sindacali** di *Giorgio De Girolamo*

20 **L'ingresso della questione abitativa nel diritto europeo: (poche) luci e (molte) ombre di un progetto politicamente ambiguo** di *Andrea Francesco Greco*

DIRITTI&LAVORO FLASH

idee e strumenti per il sindacato

A cura di — **Centro Studi *"Diritti & Lavoro"***

Direttore Scientifico — **Prof. Giovanni Orlandini**

Comitato di Redazione — **Andrea Danilo Conte** (PRESIDENTE)
Francesca Bassetti
Giovanni Calvellini
Giulia Frosecchi
Mariagrazia Lombardi
Ivan Petrone
Andrea Ranfagni
Marco Tufo

Progetto grafico — **Dario D'Ovidio**

Questo periodico è iscritto al Reg. Trib. n° 5725 del 07/05/2009

Crediti fotografici
Per le immagini senza crediti l'editore ha ricercato con ogni mezzo i titolari dei diritti fotografici senza riuscire a reperirli.
È ovviamente a completa disposizione per l'assolvimento di quanto occorre nei loro confronti.

Contatti

Centro Studi
Diritti & Lavoro
Piazza dei Rossi, 1
50125 - Firenze

web: *dirittielavoro.it*

email: *dirittielavoro@gmail.com*

La Consulta boccia la legge della Regione Toscana sul salario minimo legale negli appalti pubblici

di Genny Silvani

Non può certo dirsi un fulmine a ciel sereno la sentenza con la quale è stata dichiarata incostituzionale la legge n. 30/25 della Regione Toscana che ha previsto il criterio premiale di 9 euro lordi orari da inserire nei bandi di gara di competenza regionale (Corte costituzionale, n. 60/26 depositata lo scorso 30 aprile). I precedenti giurisprudenziali non giocavano infatti a favore del legislatore toscano.

Più volte in anni recenti i giudici delle leggi hanno ribadito come l'attribuzione in via esclusiva della competenza allo Stato della materia della concorrenza (art.117, comma 2, lett. e) Cost.) non lasci spazi per una regolazione regionale dei criteri di aggiudicazione degli appalti, che devono essere definiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. E la sentenza 60/26 non si scosta da tali precedenti (da ultimo, le sentenze n. 80 del 2025 e n. 4 del 2022), che vengono testualmente richiamati in tutto l'iter argomentativo. Ne consegue l'inevitabile conclusione che spetta al solo legislatore nazionale "*definire il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti, «come quelli sottesi al raggiungimento di obiettivi di politica sociale* [...], *di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese*»". La legge regionale censurata, introducendo un criterio (i 9 euro lordi orari minimi) "*ulteriore e distinto*" rispetto a quelli previsti dal codice dei contratti pubblici (d.lgs.36/23) a tutela dei lavoratori, determina invece una differenziazione territoriale che modifica gli assetti configurati dal legislatore nazionale per contemperare "*la libertà di iniziativa economica degli operatori privati, nell'ottica di favorire la concorrenza "per il mercato", e il perseguimento di obiettivi di politica sociale, di tutela dei lavoratori*" (punto 9.4). Il che, appunto, non è ammesso dal riparto di competenze tra Stato e regioni fissato dalla Costituzione.

Neppure giustificava maggior ottimismo l'immediato precedente che ha fatto salva la legge della Regione Puglia n. 30/24, nonostante il criterio dei 9 euro lordi vi sia definito in termini più rigidi rispetto alla legge toscana, sia perché espressamente riferito ai minimi tabellari, sia perché previsto non come criterio premiale ma (almeno così pare) come vero e proprio criterio selettivo. Nella sentenza n. 188/25 (sulla quale vd Bollettino n. 8/25) i giudici delle leggi hanno infatti respinto il ricorso del Governo in quanto inammissibile, senza entrare nel merito delle questioni di costituzionalità che, in questa stessa sentenza, la Corte riconosce come ancora tutte da sondare (punto 9.3); cosa che appunto è avvenuta con la sentenza 60/26. E dal momento che il salvataggio della legge pugliese si deve ai vizi formali del ricorso con il quale

è stata impugnata, c'è da attendersi che una futura censura di incostituzionalità la possa ancora investire, qualora il Governo solleciti nuovamente la Corte ad esprimersi.

Se è vero che la censura della Legge toscana era prevedibile, ciò non significa però che un simile esito fosse già scritto nei precedenti giudizi della Corte. La questione della fissazione di uno standard salariale minimo negli appalti pubblici solleva infatti specifiche problematiche, che la Corte non affronta in maniera convincente; il che rende la sentenza in commento opinabile nel suo esito.

Di fatto tutta l'argomentazione dei Giudici delle leggi si fonda sulla supposta esaustività dei criteri di aggiudicazione previsti dal legislatore nazionale, senza alcuna concessione ad una loro possibile diversa declinazione sul piano territoriale in senso incrementale per le tutele dei lavoratori. Per rafforzare tale asserzione, la Corte si sofferma lungamente sul quadro normativo definito dal nuovo codice degli appalti, dal quale essa ricava come in esso "*la tutela dei lavoratori opera a più livelli, in parte confermando istituti già presenti nel previgente codice, in parte innovandoli nell'ottica di una maggiore protezione dei lavoratori*". Il fine di rafforzare le tutele dei lavoratori è infatti perseguito da una parte dalla disciplina attinente al costo di manodopera (fissato dalle tabelle ministeriali sulla base dei CCNL siglati dalle organizzazioni più comparativamente più rappresentative, ai sensi dell'art. 41, comma 13, d.lgs. 36/23), dall'altra, dal nuovo istituto dell"incorporazione" dei contratti collettivi "leader" negli atti di gara, previsto dall'art.11 del codice; istituto, questo, che "*esprime una nitida funzione anti-dumping*" (punto 9.3.2 della sentenza). Un simile assetto normativo per la Corte dimostra come l'obiettivo della tutela dei lavoratori sia già ampiamente considerato dal legislatore nazionale, il che smentirebbe l'asserita esistenza di un "*vuoto normativo*" che il legislatore regionale toscano ha inteso erroneamente colmare.

Ma a non convincere è proprio la supposta rigidità "verso l'alto" dei criteri finalizzati a perseguire l'obiettivo sociale di tutela dei lavoratori, da cui conseguirebbe l'impossibilità di valorizzare ulteriormente tale obiettivo a livello sub-nazionale. Che in realtà non sia così si ricava dal diritto dell'UE, di cui la normativa nazionale costituisce attuazione (come ricorda la stessa Corte costituzionale nel punto 8.2.3 della sentenza).

FLASH

Dopo la Spagna, la Corte di giustizia condanna anche l'Italia per l'abuso dei contratti a termine nel lavoro pubblico: la disciplina del personale ATA scuola viola la direttiva 1999/70 e va riformato

Nuove censure della Corte di giustizia nei confronti degli Stati per la precarietà del lavoro pubblico, forse il fronte sul quale il diritto del lavoro dell'UE ha prodotto gli effetti più progressivi. La prima sentenza in ordine di tempo (del 14 aprile, in causa C-418/24, Obadal) riguarda la Spagna il cui regime sanzionatorio previsto in caso di abuso nell'utilizzo dei contratti a termine nel settore pubblico è stato dichiarato incompatibile con la clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70. Le sanzioni previste in caso di superamento della durata complessiva dei rapporti in successione (tre anni) sono inadeguate in quanto, da una parte, non garantiscono la stabilizzazione del lavoratore, ma il protrarsi a tempo indefinito di una condizione di precarietà (fondata sul c.d. "contratto di lavoro non permanente a tempo indeterminato"), superabile solo all'esito positivo di una procedura concorsuale; dall'altra (in caso di mancato superamento del concorso), consistono nell'erogazione di un'indennità che non risarcisce interamente il danno subito e non comporta un effetto deterrente per il datore. Per la Corte, dunque, delle due l'una: o lo Stato dimostra che l'indennità erogata in vece della stabilizzazione, è pienamente satisfattiva per il lavoratore e realmente dissuasiva per il datore, o deve essere garantita l'automatica trasformazione del rapporto in tempo indeterminato.
I principi enunciati nella sentenza Obadal servono anche per vagliare la compatibilità con i vincoli della direttiva 1999/70 della disciplina italiana, sia di carattere generale (oggi contenuta nell'art. 28, d.lgs. 81/15, recentemente riformato rafforzando il regime risarcitorio proprio per evitare future censure della Corte di giustizia), sia, soprattutto, di natura speciale, ossia relativa ai regimi derogatori previsti per specifiche categorie di lavoratori. Proprio uno di questi, quello relativo al personale ATA della scuola, è caduto sotto la censura dei giudici europei, a conclusione della procedura di infrazione della Commissione attivata nel 2019 (sentenza 13 maggio, causa C-155/25, Commissione europea c. Repubblica italiana). Sulla scia di quanto già affermato nella sentenza Mascolo del 2014, la Corte osserva che la normativa italiana viola in maniera palese l'obbligo di contrastare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a termine imposto dalla direttiva 1999/70, non esistendo né un limite massimo complessivo della loro durata, né alcuna ragione oggettiva che giustifichi assunzioni non stabili di questa tipologia di lavoratori. Non può infatti certo considerarsi tale l'esigenza (invocata dall'Italia) di coprire temporaneamente posti in attesa dell'attivazione di procedure concorsuali (che per altro, non vengono espletate regolarmente).

Già nella famosa sentenza *Regiopost* (causa C-115/14) la Corte di giustizia ha riconosciuto l'ammissibilità di una legge del Land tedesco Renania-Palatinato che imponeva il rispetto di un salario minimo orario pari ad un importo lordo di 8,50 euro a pena di esclusione dalla gara. Più di recente, è giunta poi la sentenza *AESTE* (causa C-210/24, sulla quale vd Bollettino n.2/26), con la quale la Corte di giustizia ha fatto salvo un criterio premiale previsto da un bando di gara di un comune spagnolo per le imprese che avessero garantito, attraverso la stipula di accordi aziendali, livelli retributivi superiori a quelli fissati dal contratto collettivo di settore.

Da queste sentenze emerge una declinazione meno rigida dei principi in materia di concorrenza sottesi alla disciplina degli appalti pubblici rispetto a quella operata dalla Consulta, giacché solo quest'ultima da quei principi ricava la necessità di una applicazione uniforme dei criteri di aggiudicazione sul piano nazionale, che non ammette alcuna diversa declinazione a livello territoriale. Il che è quanto meno sorprendente, visto che, come detto, le regole nazionali riflettono quelle europee, e che la materia della concorrenza è di esclusiva competenza statale proprio perché è, a sua volta, di esclusiva competenza dell'UE. Ed è ancor più sorprendente che la Corte costituzionale, dopo aver richiamato il diritto dell'UE, abbia del tutto omesso di confrontarcisi nel prosieguo della sua argomentazione.

E' vero però che la sentenza *Regiopost* riguardava un contesto normativo nazionale che non prevedeva un obbligo corrispondente a quello oggi previsto dall'art. 11 del nostrano codice dei contratti pubblici, in relazione al rispetto dei contratti collettivi. Così come è vero che nella sentenza *AESTE* l'ammissibilità di un criterio premiale che incide sul costo del lavoro incrementandolo rispetto a quanto prescritto a livello nazionale, in tanto è giudicata ammissibile in quanto è giustificata dall'oggetto dell'appalto, come prescrive l'art. 67 della direttiva 2014/24 sugli appalti pubblici. E' insomma l'oggetto dell' appalto nel caso concreto (servizi di assistenza sociale senza alloggio, ad alta intensità di manodopera) a rendere plausibile per i Giudici europei che "*un criterio di aggiudicazione che tiene conto di una retribuzione più favorevole del personale che esegue l'appalto rispetto a quella prevista dal contratto collettivo di settore in vigore possa contribuire a detto oggetto migliorando la qualità, l'accessibilità e la continuità del servizio*" (punto 47 della sentenza *AESTE*).

Nella perdurante incertezza del quadro dei principi unionali (non dissolta dai recenti arresti dei giudici europei), dai *dicta* della Corte di giustizia si possono in conclusione ricavare indicazioni circa i margini di praticabilità di interventi sui criteri di aggiudicazione operati a livello territoriale al fine di rafforzare le tutele per i lavoratori. Un limite salariale minimo (eventualmente anche fissato direttamente per via eteronoma e non tramite rinvio alla negoziazione collettiva) sembra infatti potersi ammettere se configurato in maniera flessibile, cioè connesso con la peculiare natura dell'attività oggetto dell'appalto.

L'alternativa ad una declaratoria secca di incostituzionalità dunque esiste, pur non essendo stata questa la strada seguita dalla Consulta. D'altra parte, è la stessa Consulta ad ammettere che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di concorrenza "*non può ritenersi così pervasiv*[a] *da impedire alle regioni ogni spazio di intervento espressivo di una competenza correlata*" (punto 8.1.2 della sentenza 60/26). Potrebbe allora uscire indenne da un giudizio della Corte costituzionale più attento alle indicazioni che giungono da Lussemburgo, la previsione di un minimo salariale orario la cui applicazione venga limitata ad appalti ad alta intensità di manodopera (dove si concentra la concorrenza al ribasso sul costo del lavoro) e rimessa alla valutazione caso per caso della stazione appaltante. Analogamente, un simile vincolo dovrebbe superare il vaglio di legittimità del giudice amministrativo, se applicato in attuazione delle varie delibere di giunta comunale che sono state adottate in alcune città italiane (Firenze *in primis*) e che hanno costituito il modello cui si sono ispirati il legislatore toscano e pugliese. **D&L**

Vizi e virtù del salario giusto

di Giovanni Orlandini

Non è dato conoscere quali siano le dinamiche politiche interne alla maggioranza di Governo che hanno portato all'adozione del c.d. Decreto Primo Maggio (d. l. n. 62/26), né se le sue disposizioni rispondano o meno ad una lucida e consapevole strategia politica. E' probabile che quest'ultima riforma operata per via di decretazione sia in parte spiegabile con la volontà del Governo Meloni di uscire dalla situazione di difficoltà causata dalla sconfitta referendaria. Ma non è questa la sede per addentrarsi in opinabili analisi di natura politica. Qui è necessario attenersi alle ragioni del diritto e queste impediscono di liquidare alcune disposizioni del decreto con lo scetticismo che hanno meritato i precedenti "decreti primo maggio", tradizionale occasione del Governo per dimostrare la sua improbabile anima "sociale". Ciò è vero in particolare per l'art. 7 rubricato "*criteri per l'individuazione del salario giusto*", articolo che apre il capo II ("*Disposizioni in materia di salario giusto*") e che non si può non accogliere con favore.

Salario minimo e salario giusto prima del Decreto Primo Maggio

Il concetto di "salario giusto" non è un neologismo inventato dal Decreto Primo Maggio e sta ad indicare un salario di importo superiore al "salario minimo", sia di origine contrattuale che legale. In questo senso il concetto è stato declinato sia nel dibattito dottrinale, sia, talvolta, nella stessa giurisprudenza.

Come noto, il salario minimo legale non trova cittadinanza nel nostro ordinamento ed è presente solo nei disegni di legge che, in questi ultimi anni, sono stati presentati dall'area del centro-sinistra (i famosi 9 euro lordi). Il salario minimo dunque, nel diritto vigente, identifica i minimi salariali previsti dalla contrattazione collettiva, cioè i minimi tabellari, o meglio, oggi quella componente della retribuzione che, in base alla classificazione introdotta dal Patto della Fabbrica del 2018, è identificabile con il TEM (Trattamento economico minimo). Proprio il Patto della Fabbrica contrappone al TEM il TEC (trattamento economico complessivo), che comprende tutte le voci che compongono la retribuzione cui il lavoratore ha diritto in virtù dell'applicazione del CCNL, ovvero l'intera sua parte economica (EDR, indennità, premi e maggiorazioni di varia natura, eventuale quattordicesima….).

La giurisprudenza che, supplendo alla latitanza del legislatore, ha fino ad oggi garantito il diritto ad un'equa retribuzione sulla base dell'art. 36 Cost., non lo quantifica considerando l'intera parte economica del CCNL (oggi, appunto, il TEC), ma si limita a considerare i soli elementi "basici" che, da sempre, sono presenti negli stessi CCNL (minimi tabellari, scatti di anzianità, talvolta tredicesima). Insomma, in mancanza di diversa previsione di legge, i giudici escludono il TEC dal nucleo "inderogabile" del diritto costituzionale all'equa retribuzione. Il che non significa che il legislatore non possa orientarsi diversamente (come ha riconosciuto la Corte costituzionale nella sentenza n. 51/15).

D'altra parte, i giudici del lavoro non dispongono di strumenti efficaci per contrastare i CCNL "pirata", cioè firmati da organizzazioni non rappresentative, non trovando nella legge un fondamento per disapplicare contratti da considerare comunque pienamente legittimi per l'ordinamento e altrettanto legittimamente applicati dalle imprese. Unico argine ad un simile far west contrattuale, ad oggi, è stato fornito dalla legislazione "speciale" che impone il rispetto dei CCNL firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (c.d. contratti leader) in ambiti del mercato del lavoro considerati più esposti al dumping

salariale (cooperative, trasporto aereo, terzo settore…), nonché negli appalti, sia pubblici (regolati dal d.lgs. 36/23, riformato nel 2024) che privati (regolati dall'art. 29, d.lgs. 276/03, riformato sempre nel 2024). Proprio le riforme che hanno interessato la materia degli appalti hanno dimostrare gli effetti positivi del rinvio "mobile" ai CCNL leader, rivelandosi funzionali, se non a risolvere del tutto, certo a ridurre significativamente il dumping contrattuale e salariale (vd, Bollettino n. 1/26), consentendo allo stesso sindacato di agire in giudizio ex art. 28 St. lav. per contrastarlo (vd Bollettino n. 8/25).

Gli effetti pratici del salario giusto introdotto dal Decreto Primo Maggio

Questa lunga premessa banalmente ricostruttiva, si è resa necessaria per cogliere la portata della novità prevista dall'art. 7 del Decreto Primo Maggio. Grazie ad esso, infatti, il rinvio mobile alla contrattazione leader viene generalizzato alla totalità delle imprese, essendo venuto meno nella sua versione finale il riferimento che lo configurava come mera condizione imposta alle imprese per beneficiare dei bonus previsti dal capo I. Il riferimento all'accesso ai bonus resta nel comma 5 dell'art. 7, ma certo non basta a modificare l'inequivoco significato delle altre disposizioni che compongono l'articolo, ed in specie del suo comma 2.

La normativa in materia di appalti pubblici costituisce il modello di riferimento di questa disposizione che prevede l'obbligo per tutti i datori di lavoro di garantire ai propri dipendenti il "*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*". L'assonanza con l'omologa disciplina degli appalti pubblici si coglie nelle precisazioni (contenute nell'art. 11 del d.lgs. 36/23 e nell'art. 4 del suo Allegato I.01) per le quali il CCNL leader da assumere come parametro per quantificare il giusto salario va selezionato tenendo conto dell' "*attività prevalente*" svolta dall'azienda (nel caso in cui questa svolga anche attività in parte riconducibili a diversi CCNL), nonché della sua natura giuridica (si pensi proprio al caso delle cooperative) e dimensione (si pensi alle imprese artigiane).

L'obbligo così configurato è ribadito nei successivi commi 3 e 4 in maniera ridondante e ambigua, che però non può appannare il significato del quadro regolativo complessivo. Nel comma 3 infatti si precisa che il TEC previsto da CCNL diversi da quelli leader (cioè, firmati da organizzazioni non rappresentative) "*non può essere inferiore*" a quello fissato da questi ultimi; con il che la norma si espone al rischio di incostituzionalità, non potendo il legislatore determinare il contenuto della libera negoziazione tra legittime organizzazioni, ma solo indicare standard di tutela che, come fonti esterne a tale negoziazione, prevalgono sui suoi prodotti. Ancor più oscura è poi la portata del successivo comma 4, deputato ad estendere l'applicazione dei CCNL leader "*il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso all'attività prestata dal datore*", nel caso in cui questo operi "*in settori non coperti dalla contrattazione collettiva*"; un'ipotesi, quest'ultima, che non dovrebbe esistere, dal momento che tutte le imprese sono tenute, in linea teorica, ad applicare un CCNL cui appunto l'art. 7, comma 2 rinvia.

La doverosa critica al *drafting* normativo di queste disposizioni non può però far disconoscere gli effetti che l'art. 7 comma 2 è destinato a produrre nel nostro sregolato sistema di determinazione dei salari, giacché come detto questi effetti sono testimoniati dalla prassi applicativa della normativa speciale che tale disposizione ricalca. Grazie ad esse i giudici del lavoro possono adesso orientare il loro giudizio in merito al CCNL da utilizzare come parametro per dare sostanza all'art. 36 Cost., disapplicando i CCNL firmati da organizzazioni prive di rappresentatività (cosa come detto ad oggi non praticabile) e quantificando la retribuzione dovuta al lavoratore sulla base dell'intera parte economica del CCNL (il TEC, appunto) e non già, come avvenuto fino ad oggi, delle sole componenti basiche. Se solo si considera lo scarto "salariale" che, in taluni settori, sussiste tra CCNL leader e gli altri CCNL che insistono sui medesimi settori (talvolta superiore al 30%), diventa indiscutibile l'effetto di un significativo incremento "medio" degli importi delle retribuzioni, specie per i lavoratori collocati nei livelli più bassi di inquadramento.

Le criticità dell'art. 7 e i rischi (teorici) della sua futura applicazione

Ciò detto, va da sé, non è certo con un "salario giusto" così determinato che si risolve la questione salariale in Italia e neppure può dirsi che la strada scelta con il Decreto Primo Maggio sia la migliore perseguibile per dare forza alla contrattazione collettiva "di qualità", posto che questa passa necessariamente da una legge sulla rappresentanza che dia attuazione all'art. 39 Cost. (legge che ovviamente

questo governo non intende adottare, come per la verità tutti quelli che l'hanno preceduto). Non si può infatti ignorare come, in assenza di un meccanismo che garantisca l'*erga omnes*, il dumping perseguito attraverso l'applicazione di CCNL "minori" resti possibile per le condizioni previste dalla loro parte normativa. Proprio la perdurante inattuazione del disposto costituzionale lascia poi aperti tutti i nodi che hanno reso sino ad oggi imperfetto il riferimento *ex lege* ai CCNL leader, primo tra tutti, ovviamente, quello dell'assenza di criteri certi per pesare il grado di rappresentatività degli attori collettivi; nonché, a monte, la difficoltà di identificare il perimetro entro il quale effettuare la valutazione in merito a tale rappresentatività, dal momento che questo è definito dagli stessi CCNL oggetto di comparazione. Sotto questo secondo profilo, il problema si pone sia con riferimento a CCNL firmati da diverse federazioni delle stesse confederazioni dotate di maggior rappresentatività (che c'è da augurarsi affrontino prima possibile la questione, ridefinendo i perimetri contrattuali che identificano i vari settori); sia con riferimento a CCNL firmati da organizzazioni minori che, grazie a mirate operazioni di ritaglio, possono rivendicare una rappresentatività nell'ambito di settori di loro stesso conio (com'è avvenuto nel caso dei riders con il CCNL Assodelivery-UGL del 2020).

Ma anche se margini di incertezza e rischi di soggettivismo degli interpreti (cioè dei giudici) non sono esclusi dal nuovo quadro normativo, ciò non smentisce il fatto che grazie ad esso si aprano scenari più rassicuranti per il contrasto al dumping contrattuale e, dunque, per promuovere condizioni salariali più dignitose. Si tratta insomma, di un passo che, per quanto certamente ancora non risolutivo, va nella giusta direzione.

Il rischio più serio che la norma può configurare è piuttosto che, attraverso la sua implementazione, si intenda perseguire il fine ultimo di modificare la nozione

FLASH

Incentivi alle assunzioni di donne, giovani, precari e lavoratori del Mezzogiorno

Il d.l. n. 62/2026 introduce una serie di "bonus" per i datori di lavoro, sotto forma di esoneri contributivi, volti ad incrementare l'occupazione e per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2026. L'accesso ai bonus è condizionato al rispetto del trattamento economico complessivo corrispondente al "salario giusto" introdotto dallo stesso decreto (art.7, comma 5)

Per quanto riguarda le "donne", il decreto prevede un esonero dal pagamento dei contributi "previdenziali" mensili, ad eccezione di quelli "assicurativi" verso l'INAIL, per un massimo di 24 mesi e per massimo 650 euro mensili a lavoratrice assunta. Questo con riferimento all'assunzione a tempo indeterminato di donne di qualsiasi età, residenti ovunque, che siano prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi o prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 12 mesi se afferenti ad una delle categorie di "lavoratore svantaggiato" di cui alle lettere da b) a g) dell'art. 2, Regolamento UE n. 651/2014. Il beneficio in questione passa ad un limite massimo di esonero contributivo pari ad 800 euro mensili se la lavoratrice è residente nelle regioni della cosiddetta ZES unica per il Mezzogiorno. Il bonus in questione, sia nel massimale di 650 euro mensili, che di 800 euro mensili per le donne residenti nel Mezzogiorno, è di durata massima pari a 12 mesi qualora l'assunzione a tempo indeterminato riguardi lavoratrici che, senza guardare ai requisiti sopra indicati, appartengono ad una delle categorie di "lavoratore svantaggiato" di cui sopra.

Per quanto riguarda, invece, la categoria dei "giovani", l'esonero contributivo è anche qui di massimo 24 mesi e senza includere i contributi INAIL (che quindi devono essere pagati interamente), ma con un massimale più basso di 500 euro mensili. L'esonero riguarda l'assunzione a tempo indeterminato di soggetti che al momento delle medesima non hanno compiuto i 35 anni e sono privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi o 12 mesi se appartenenti ad una delle categorie di "lavoratore svantaggiato". Il massimale dell'esonero contributivo mensile in questione passa a 650 euro se l'assunzione avviene in una sede o unità produttiva ubicata nelle regioni del "Mezzogiorno". Gli esoneri contributivi in questione sono di durata massima pari a 12 mesi se l'assunzione a tempo indeterminato riguarda lavoratori che, previ dei requisiti sopra indicati, appartengono ad una delle categorie di "lavoratore svantaggiato".

Per quanto riguarda la categoria dei "lavoratori del Mezzogiorno" (bonus ZES), il decreto prevede un esonero contributivo, ad esclusione dei premi INAIL, per massimo 24 mesi e per 650 euro mensili, per le assunzioni a tempo indeterminato in sedi o unità produttive ubicate nelle regioni in questione. Deve trattarsi di datori di lavoro che occupano fino a 10 dipendenti nel mese di assunzione e di lavoratori con almeno 35 anni e disoccupati da almeno 24 mesi.

Infine, per quanto riguarda la categoria dei "precari", il decreto prevede sempre un esonero dei contributi INPS (esclusi quelli INAIL), per massimo di 500 euro mensili e per massimo 24 mesi. I destinatari sono i datori di lavoro che trasformano a tempo indeterminato contratti a termine (non quelli dei "dirigenti") che non hanno avuto una durata "complessiva" superiore a 12 mesi e sempre che il dipendente non abbia compiuto 35 anni e non sia mai stato occupato a tempo indeterminato. A differenza degli altri bonus, però, questo necessita dell'autorizzazione da parte della Commissione UE.

stessa di rappresentatività nel senso indicato dalla legge delega n. 144/25 (non attuata proprio per dare spazio al Decreto Primo Maggio), cioè valorizzando il dato dell'applicazione dei CCNL in vece degli altri consolidati criteri di rappresentatività (*in primis*, il dato numerico degli iscritti) (vd Bollettino n. 6/25). Un simile rischio potrebbe essere adombrato dalle norme successive all'art. 7 con le quali si rafforzano gli obblighi di comunicazione e informazione in relazione al CCNL effettivamente applicato, uniformandone la classificazione in base ai codici alfanumerici utilizzati dall'archivio dei CCNL del CNEL (vd l'articolo di Petrone in questo numero). Se questa fosse l'intenzione recondita (ma plausibile) del governo (o dei suoi tecnici), va ovviamente denunciata e contrastata. Va però detto che si tratterebbe comunque di un obiettivo, allo stato attuale, giuridicamente irraggiungibile: senza una espressa previsione di legge, come quella appunto contenuta nella legge 144/25 (per altro visibilmente incostituzionale), non è pensabile che si possa sovvertire la logica stessa della nozione di rappresentatività sindacale che poggia sulla effettiva capacità del sindacato di rappresentare i lavoratori e non sulla scelta del CCNL da applicare operata dai datori.

Il possibile sindacato giurisdizionale sul salario giusto ex art. 7

Resta infine il dubbio se dall'art. 7 possa derivare un effetto di neutralizzazione del nuovo corso della Cassazione inaugurato con il celebre sestetto di sentenze dell'ottobre 2023, con le quali è stato disapplicato il famigerato CCNL Servizi Fiduciari in quanto non rispettoso del diritto all'equa retribuzione garantito dall'art. 36 Cost. (v. Bollettino n. 6/23). Obiettivo, questo, come noto ripetutamente perseguito dal Governo con emendamenti inseriti ad hoc in vari decreti-legge, poi stralciati grazie alla decisa e compatta opposizione sindacale.

I dubbi in merito dovrebbero essere fugati dal fatto che, proprio nelle sentenze del "sestetto", la Cassazione ha messo in guardia da eventuali operazioni tese a sottrarle il sindacato ultimo sull'adeguatezza costituzionale della retribuzione, precisando che "*una legge che imponga la determinazione di un salario minimo attraverso la contrattazione deve essere parimenti assoggettata ad una interpretazione conforme all'art. 36 e 39 Cost.*" (così Cass. n. 27711/23). A nulla vale dunque il fatto che nel comma 1 dell'art. 7 si riconosca espressamente nella contrattazione collettiva "*lo strumento per la determinazione del salario giusto*" "*ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 Cost.*". Non si può però neppure escludere che un giudice, piuttosto che disapplicare il CCNL ritenuto incompatibile con l'art. 36 Cost, decida di sollevare una questione di costituzionalità sull'art. 7; una prospettiva che potrebbe giustificarsi proprio in ragione della rigida formula di rinvio utilizzata, che restringe in margini di praticabilità di un'interpretazione conforme della norma.

Merita comunque rilevare come le possibilità di un'eventuale censura del CCNL basata sull'art. 36 Cost. da parte dei giudici del lavoro si riducono decisamente proprio per effetto dell'art. 7, fino a rendere un simile scenario poco più che un caso di scuola. Il CCNL Servizi Fiduciari, con i suoi indecorosi minimi salariali (oggi per altro incrementati in sede di rinnovo, anche grazie al "sestetto") è infatti un caso limite, figlio di una affatto peculiare vicenda contrattuale che non trova equivalenti in altri settori presidiati dai CCNL "leader". In altre parole, proprio l'obbligo di garantire il TEC previsto dai CCNL firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, è l'antidoto migliore per scongiurare la presenza di salari di livello inferiore a quello considerato dai giudici di legittimità non "*sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa*" al lavoratore e alla sua famiglia. Anche perché (proprio tenendo a mente gli effetti concreti del famoso sestetto) detto livello è decisamente basso e, comunque, ricavato dai giudici del lavoro da altri CCNL leader in astratto applicabili al caso di specie.

I pericoli del passaggio parlamentare

Il vero problema che pone l'art. 7 non è dunque la sua supposta (e implausibile) inutilità, ma piuttosto la fragilità del suo fondamento normativo. La norma per consolidarsi nell'ordinamento deve infatti passare dal vaglio del Parlamento, cui spetta la conversione in legge del decreto n. 62/26. Ed è su questo piano che gli interrogativi circa le reali intenzioni e strategie del Governo riacquistano rilevanza, perché c'è da aspettarsi che la maggioranza non sia compatta nel sostenere una norma indigesta ad almeno una parte della sua base elettorale. Il rischio esiste dunque che possa essere, se non stralciata, quanto meno indebolita in sede di conversione, magari derubricando l'obbligo di rispettare i CCNL leader a onere per accedere ai bonus previsti per incentivare l'occupazione. Certo è che sminuire l'importanza della norma nella sua versione attuale non è il miglior viatico per preservarla da simili rischi e per difenderla in sede parlamentare. **D&L**

Qualificazione del rapporto, condizioni di lavoro e trasparenza: i problemi del lavoro tramite piattaforma che il decreto primo maggio non risolve

di Francesca Bassetti

Il tema del lavoro tramite piattaforma richiama immediatamente l'immagine dei c.d. rider. Questi lavoratori malpagati sfrecciano per le città in bici o in motorino, di giorno e di notte, in qualsiasi condizione meteo, mentre un sistema digitale sorveglia i tempi e collega a consegne e corse accettate le chance successive di lavoro ed i compensi (in parte, stante il divieto di retribuzione a consegna, art. 47 quater c. 2 d.lgs. 81/15). Tra tentativi di regolazione legislativa, collettiva, sentenze lavoristiche ed inchieste giudiziarie per caporalato il problema è lontano dalla soluzione. Il c.d. decreto primo maggio (DL 62/26) purtroppo non offre risposte significative e, nelle more della sua conversione, è qui oggetto di un primo commento. Si ricorda peraltro che l'Italia è anche chiamata ad attuare entro dicembre 2026 la direttiva europea 2024/2831 sul lavoro tramite piattaforma (di cui ci siamo occupati in questo *Bollettino* nn. 4 e 7 del 2024).

E' opportuno premettere che il lavoro tramite piattaforma non è solo quello dei rider ma è assai ampio ed in grandissima crescita. Ai sensi della Direttiva, si tratta in generale del lavoro organizzato tramite una piattaforma intesa come la persona (fisica o giuridica) che fornisce un servizio che soddisfa tutti i requisiti seguenti: i) fornitura, almeno in parte, a distanza tramite strumenti elettronici (ad esempio, sito web o app); ii) fornitura su richiesta di un destinatario del servizio; iii) organizzazione del lavoro svolto da individui a titolo oneroso, online o in un luogo determinato; iv) uso di sistemi di monitoraggio automatizzati o di sistemi decisionali automatizzati. Non è sufficiente dunque che la piattaforma metta in comunicazione chi presta il servizio e chi ne fruisce, essendo necessarie l'organizzazione ed il monitoraggio automatizzato delle prestazioni. I dati europei indicavano nel 2022 lo svolgimento di attività lavorativa tramite piattaforme da parte di oltre 28 milioni di persone e prevedevano il raggiungimento dei 43 milioni entro il 2025. I dati Istat, anch'essi aggiornati al 2022, indicavano a quell'anno già oltre mezzo milione di lavoratori tramite piattaforma nel nostro Paese, fotografandone la presenza anche in settori meno "visibili", quali, tra gli altri, la pulizia di ambienti, lavori di idraulica, elettrici o simili, accudimento di bambini o cura di persone anziane, insegnamento e attività di tutoring, traduzioni, programmazione informatica, coding, web design o grafica, data entry o editing di testi…

In tale variegata galassia il problema della qualificazione del rapporto come subordinato oppure genuinamente autonomo assume evidentemente enorme rilevanza, date le conseguenze sulla disciplina di tutela normativa ed economica applicabile.

La particolare situazione di soggezione dell'individuo rispetto alla gestione algoritmica, in ogni caso, ha spinto sia il legislatore nazionale sia quello europeo a stabilire un – pur più ristretto – apparato di tutela anche per i lavoratori tramite piattaforma genuinamente autonomi. In verità,

il DL 62/2026 in commento non rimedia alla ormai ingiustificata restrizione ai soli rider dell'applicazione della disciplina di cui all'art. 47 bis ss. del d.lgs. 81/2015 che pone livelli minimi di tutela "*per i* [soli] *lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui*".

Si noti peraltro che invece l'applicazione dell'apparato di tutela del lavoro subordinato era già più opportunamente estesa a tutti coloro che, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 81/2015, rendono prestazioni etero-organizzate anche mediante piattaforme (dunque non solo ai rider). La giurisprudenza ha da tempo chiarito che a detta etero-organizzazione, anche nel caso di lavoro mediante piattaforme, "*la legge ricollega imperativamente l'applicazione della disciplina della subordinazione*" (sentenza Cass. 1663/2020, con cui sono stati fugati i dubbi sorti in alcune pronunce di merito all'applicabilità integrale ai rider dell'apparato di tutela della subordinazione, ad esempio sentenza n. 26/2019 del 4 febbraio 2019 della Corte d'Appello di Torino).

Su tale fondamentale qualificazione il DL 62/2026 interviene con una norma, l'art. 12, destinata a portare più incertezze che miglioramenti. Tale disposizione, che dovrebbe introdurre una presunzione di subordinazione, in verità complica il quadro chiaro delineato nel nostro ordinamento dall'art. 2094 cc in materia di subordinazione e dal già ricordato art. 2, anche in base alle consolidate interpretazioni giurisprudenziali. Si tratta di un tentativo maldestro di attuazione dell'art. 5 della Direttiva, per il quale un intervento non era probabilmente necessario come argomentato anche nei contributi già ricordati in questo *Bollettino*. L'unico intervento in grado di rafforzare le tutele dei riders sotto questo profilo dovrebbe passare per l'attribuzione di poteri di qualificazione del rapporto in capo al personale ispettivo. Cosa di cui non c'è traccia nel decreto.

Al primo comma la norma neo introdotta stabilisce che per la qualificazione del rapporto rilevino le modalità concrete di svolgimento e non le previsioni contrattuali, principio superfluo perché non solo consolidatissimo ma addirittura basilare nel diritto del lavoro. Il secondo e terzo comma statuiscono che per la qualificazione si tenga conto, "*tra l'altro, dell'esercizio, anche per il tramite di sistemi automatizzati o algoritmici, di poteri di organizzazione, direzione, controllo, valutazione, limitazione dell'accesso al lavoro o determinazione unilaterale del compenso*" e che all'emergere di indici di controllo o di eterodirezione il rapporto di lavoro si presume di natura subordinata, "*salvo prova contraria*".

I problemi principali sono sostanzialmente due.

Nell'indicare i fattori di cui tenere conto, la norma riprende di fatto gli indici sviluppati dalla giurisprudenza nell'interpretazione della nozione di subordinazione ed etero-organizzazione, in nulla innovando ma potendo semmai irrigidire il quadro già vigente. Benefici potrebbero immaginarsi ove la norma fosse interpretata come una ulteriore tipologia ricondotta al regime della subordinazione, nonostante la mancanza di indici chiari non giovi in tal senso. Un ampliamento dell'area di applicazione del regime della subordinazione nel particolare settore del lavoro tramite piattaforma potrebbe giustificarsi, considerando che qui l'esercizio dei poteri datoriali può rendersi meno visibile ma non meno stringente nei fatti, essendo attuato in uno spazio non fisico, con un algoritmo nella maggior parte dei casi scarsamente conoscibile. La giurisprudenza ha effettivamente affermato che in tale ambito l'attenuazione della manifestazione del potere direttivo non è di per sé ostativa al riconoscimento della subordinazione e la norma potrebbe consolidare tali approdi.

Il secondo problema è l'ammissione della prova contraria che certamente non può riguardare casi che integrino la subordinazione o la collaborazione etero-organizzata. Nel primo caso rileva l'indisponibilità del tipo lavoro subordinato (neppure il legislatore può classificare come non subordinato un lavoro che nei fatti lo è) e nel secondo si tratterebbe di uno scardinamento della norma ingiustificatamente riservato ad un solo settore anche in violazione della clausola di non regresso (che impedisce di diminuire il livello di tutela al recepimento della direttiva).

Anche i successivi articoli da 13 a 15 pure dedicati dal DL 62/26 al lavoro tramite piattaforma non apportano significativi miglioramenti.

L'art. 13, al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e di garantire la salute e sicurezza, delega il Ministero del lavoro ad individuare tramite decreto gli indicatori di rischio ed i dati che le piattaforme saranno tenute a comunicare alle autorità competenti in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro o della collaborazione, in aggiunta a quelli già obbligatori. E' solo genericamente prevista, poi, la condivisione di tali informazioni tra Ispettorato, INPS e INAIL per l'esercizio coordinato dei rispettivi poteri di controllo. Si prescrive, infine, la registrazione e l'accessibilità per il lavoratore e per le autorità ispettive dei dati relativi agli accessi, alle assegnazioni, ai rifiuti, ai tempi e ai corrispettivi, nonché la loro conservazione per almeno 5 anni.

L'art. 14 recepisce in modo generico, nonché obliterando completamente il ruolo delle organizzazioni sindacali, gli obblighi informativi previsti dalla Direttiva, qui indirizzati al solo lavoratore (e, a richiesta, alle autorità competenti). Essi riguardano "*i sistemi automatizzati o algoritmici utilizzati per: a) l'assegnazione delle attività; b) la determinazione o modifica dei compensi; c) la valutazione delle prestazioni; d) la sospensione, limitazione o cessazione dell'accesso alla piattaforma*".

Un dato positivo da segnalare è l'applicazione della norma ad ogni lavoratore tramite piattaforma. Il dato negativo è certamente la scarsa incisività di questa disposizione, anche in combinato con la precedente, per la risoluzione del grave problema dell'opacità algoritmica.

La giurisprudenza, non solo lavoristica ma anche amministrativa, ha indicato in tale caratteristica il punto più critico in ogni ambito in cui i diritti dell'essere umano e l'operatività dell'algoritmo si incontrano. La scarsa possibilità di ricostruire il meccanismo decisionale, pur a fronte dell'individuazione di alcune "regole" stabilite dall'utilizzatore/programmatore, e la non conoscenza del bacino di dati con il quale l'algoritmo è stato addestrato sono elementi che la giurisprudenza ha valorizzato anche utilizzando gli strumenti della tutela antidiscriminatoria, particolarmente adeguati a rimediare alle asimmetrie informative attraverso attenuazione o inversione dell'onere della prova. E' noto in tale ambito il caso dell'algoritmo Frank di Deliveroo (discriminatorio in base alla sentenza del Tribunale di Bologna del 31 dicembre 2020) che equiparava assenze per malattia o sciopero a ogni altro genere di assenza diminuendo il c.d. ranking del rider per l'accesso ai turni di lavoro. Se l'asimmetria informativa è una caratteristica del rapporto di lavoro, in cui il datore o il committente dispone di molte più informazioni rispetto al lavoratore, essa è amplificata nel lavoro tramite piattaforma. Le norme in commento non sono idonee a fronteggiare tale disequilibrio e si auspica una trasposizione più attenta della Direttiva.

Parimenti deludente la disposizione del secondo comma dello stesso articolo 14 in merito al diritto del lavoratore ad ottenere, su richiesta, una spiegazione intelligibile della decisione automatizzata, nonché il riesame mediante intervento umano. Non sono infatti indicati né tempi né forme con le quali tali spiegazioni dovrebbero essere fornite, rendendo più incerta la tutela in caso di inadempienza totale o parziale della piattaforma.

L'articolo 15 conclude il capo riservato al lavoro tramite piattaforma apportando modifiche al segnalato regime di tutela minima dei rider autonomi di cui all'art. 47 bis ss. d.lgs. 81/2015. Oltre a rafforzare il quadro della formazione obbligatoria in materia di salute e sicurezza, l'articolo intende fronteggiare il fenomeno del subappalto illecito o del "noleggio" degli account purtroppo emerso nelle recenti inchieste penali sul caporalato. Lo fa imponendo l'autenticazione con SPID, CNS, CIE o credenziali multifattoriali rilasciate dalla piattaforma e prevedendo una sanzione amministrativa per chi ceda le credenziali. Alla piattaforma è fatto divieto di rilasciare più account per lo stesso codice fiscale e di commissionare allo stesso lavoratore prestazione temporalmente inconciliabili l'una con l'altra, divieti pure presidiati da sanzione amministrativa.

Lo stesso articolo estende, infine, con il c. 2, applicabile a tutti i lavoratori tramite piattaforma e non solo ai rider, il regime fiscale migliorativo di cui al c. 58 dell'art. 1 l. 197/22 per le liberalità elargite dai clienti anche con strumenti di pagamento elettronico.

In conclusione, nei due ambiti fondamentali in cui i lavoratori hanno chiesto finora tutela anche nelle aule di Tribunale – qualificazione del rapporto e trasparenza/non discriminazione nell'accesso al lavoro – il decreto non segna passi in avanti significativi. La materia retributiva, fortemente connessa al primo aspetto, è affrontata per i lavoratori subordinati con la complessa norma sul salario giusto, per la quale si rinvia ad altro contributo in questo *Bollettino*. Nessuna indicazione per i compensi dei lavoratori tramite piattaforma autonomi diversi dai rider (cui è applicabile il disposto dell'art. 47 quater d.lgs. 81/2015).

Si deve infine notare come alcuni dei problemi che il legislatore non risolve riguardino una platea di lavoratori più ampia di quelli che operano tramite piattaforma. L'esercizio dei poteri datoriali di direzione e controllo da parte di un algoritmo e la conseguente possibile de-responsabilizzazione del datore di lavoro cui tali poteri sono attribuiti dalla legge riguardano infatti molte altre forme di lavoro. E' già noto che i sistemi informatici consentono oggi un monitoraggio inedito dell'attività lavorativa, con criticità peraltro amplificate nel nostro ordinamento dalle modifiche all'art. 4 l. 300/70 circa l'utilizzabilità dei dati a fini disciplinari, come pure cresce la sensibilità rispetto all'invadenza nella sfera privata dei molteplici sistemi digitali, spingendo la domanda all'esercizio del diritto alla disconnessione che però fatica a trovare riconoscimento. A ben guardare la prestazione lavorativa è resa in misura sempre maggiore attraverso sistemi digitali, nella sempre più variegata interazione con essi ed in base ad informazioni che se ne traggono. L'eterodirezione algoritmica, in varie forme, giunge in molti casi fino al lavoro impiegatizio e di concetto, soprattutto attraverso procedure standardizzate e guidate dal sistema con cui sono eseguite, monitorate e valutate le prestazioni. La rapida evoluzione in corso, in altre parole, rende alcuni aspetti del lavoro tramite piattaforma un futuro possibile in molti settori e richiede per tutti i lavoratori risposte più efficaci. **D&L**

Il valore probatorio delle comunicazioni obbligatorie: una sentenza della Corte d'Appello di Catania svela l'inattendibilità dei dati ufficiali sulla copertura della contrattazione collettiva

di Ivan Petrone

La sentenza della sezione lavoro della Corte d'Appello di Catania dello scorso 5 marzo sul valore probatorio del modello UNILAV solo apparentemente tocca problematiche relative a meri adempimenti burocratici. In realtà il caso all'origine della controversia merita la massima attenzione perché chiama in causa la centrale questione del dumping contrattuale e salariale, che si intende affrontare con le nuove disposizioni contenute nel c.d. Decreto "Primo Maggio".

La controversia ha riguardato un lavoratore che rivendicava l'applicazione del CCNL indicato dal proprio datore di lavoro nella comunicazione obbligatoria effettuata ai sensi dell'art. 9 *bis* D.L. 510/95 tramite il modello UNILAV. In primo grado il Tribunale di Siracusa con sentenza del 2 febbraio 2023 aveva dato ragione al ricorrente, sconfessando dunque la pretesa dell'azienda di applicare un diverso (e meno favorevole) CCNL sulla base della propria adesione all'associazione datoriale firmataria e di altri elementi fattuali relativi alla concreta gestione del rapporto (quali le buste paga con riconoscimento di voci retributive conformi al diverso CCNL). A questa conclusione il giudice siracusano era giunto considerando dirimente sul piano probatorio il dato formale della comunicazione obbligatoria ai sensi di legge, ciò sulla scia di un filone giurisprudenziale in vero ormai minoritario (vd Tribunale Napoli 5 maggio 2017, n. 5192; Corte d'Appello di Genova 21 gennaio 2022, n. 98). L'orientamento maggioritario ha infatti trovato conferma nella sentenza n. 4253/23 con la quale la Cassazione ha riconosciuto che la comunicazione UNILAV, in quanto dichiarazione resa ad un terzo, non può avere valore di prova legale, ma è valorizzabile in sede giudiziaria come mero indizio della volontà negoziale delle parti. Conclusione, questa, che trova radicamento nel diritto civile, dal momento che, ai sensi dell'art. 2735 c.c., la dichiarazione di parte acquista valore di prova legale solo se resa alla controparte o ad un suo rappresentante. Le dichiarazioni rivolte ad un terzo (com'è la comunicazione

obbligatoria) ha invece valore di mero indizio o presunzione semplice, il cui valore probatorio è rimesso alla discrezionalità del giudice, che nella sua valutazione non può ignorare eventuali divergenti elementi probatori. E nel caso di specie la condotta datoriale segnalava in modo chiaro la volontà di applicare un diverso CCNL rispetto a quello comunicato, dal momento che il datore appellante (come detto) nella gestione concreta del rapporto di lavoro utilizzava un diverso CCNL, firmato da un'associazione cui lo stesso datore risultava iscritto.

L'inquadramento della comunicazione sotto il profilo "civilistico" porta in conclusione il giudice catanese a riconoscere che le comunicazioni UNILAV servono per garantire la trasparenza del mercato del lavoro, favorendo l'attività ispettiva e il contrasto al sommerso, ma non a certificare il tipo di CCNL applicato dal datore che le effettua; tant'è che la comunicazione può dirsi correttamente effettuata anche in caso di una sua mancata o non veritiera indicazione.

Una simile "svalorizzazione" della funzione della comunicazione obbligatoria sul piano dei rapporti di lavoro può a ben ragione ritenersi opinabile. Se infatti è vero che il fine primario della comunicazione è garantire la trasparenza del mercato del lavoro, non si vede come ciò possa essere perseguito senza imporre la veridicità del dato attinente ad uno dei fattori che massimamente incidono sulla sua opacità, qual è appunto quello del regime contrattuale applicato dalle aziende. Resta il fatto che una simile lettura pare come detto ormai avallata dalla giurisprudenza di legittimità. L'annullamento della sentenza del giudice di prime cure era dunque prevedibile.

Se l'esito della controversia non deve sorprendere, l'importanza della sentenza in commento risiede nel fatto di rivelare un dato che si tende comunemente ad ignorare nel dibattito pubblico e scientifico intorno alla questione salariale ed al problema del dumping contrattuale, che con tale questione nel nostro paese è strettamente connesso. Se infatti le comunicazioni UNILAV non costituiscono una prova dell'effettiva applicazione del CCNL da parte dei datori che le effettuano, ciò può di conseguenza *a fortiori* dirsi anche per le comunicazioni UNIEMENS, effettuate al fine previdenziale di determinare l'onere contributivo. Al contrario di quanto avviene per le comunicazioni UNILAV, in relazione a queste ultime il datore, infatti, non è libero di indicare qualsivoglia CCNL, dovendo per legge determinare il proprio onere contributivo sulla base dei CCNL firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (ex art 1, co. 1, d. l. n. 338/89). La sentenza in commento conferma, dunque, che un datore che applica un CCNL "pirata" o comunque firmato da organizzazioni non rappresentative, non trova nell'ordinamento alcun ostacolo a dichiararne uno diverso ai fini previdenziali (cioè, nel caso della comunicazione UNIEMENS quello richiesto dalla legge), giacché tale comportamento non lo vincola in alcun modo nei confronti dei propri lavoratori.

Dal sistema di regole che governa le comunicazioni cui il datore è tenuto ai fini dei suoi adempimenti amministrativi e previdenziali, si ricava in conclusione come i dati acquisiti grazie ad esse dalle autorità pubbliche non abbiano alcuna attendibilità, o per lo meno come la loro attendibilità sia impossibile da dimostrare. Il problema è che i dati ufficiali che descrivono il nostro sistema di contrattazione collettiva derivano proprio dalle comunicazioni UNIEMENS raccolte dall'INPS, perché il CNEL su queste si basa per gestire il proprio archivio. E' da questi dati che si ricavano le indicazioni più che confortanti sulla copertura contrattuale garantita dai CCNL c.d. leader (cioè appunto, firmati dalle organizzazioni più rappresentative), cioè sul numero dei lavoratori cui questi si applicano, viste la percentuale "bulgara" attestate dall'archivio CNEL (97% circa dell'intera forza lavoro occupata). Quasi nessuno fino ad oggi ha messo in discussione questi dati, neppure la Commissione europea che in base ad essi considera l'Italia il paese più virtuoso in Europa quanto a copertura contrattuale (il che, per inciso, ci esonera dal recepire la direttiva UE 2022/2041 sui salari minimi adeguati).

D'altra parte, se i dati forniti dal CNEL fossero corretti, il problema della contrattazione pirata e del dumping salariale non avrebbe ragion d'essere. Cosa che gli stessi attori che legittimano quei dati non arrivano a sostenere. A partire dal CNEL, che nel suo XXVII Rapporto sul mercato del lavoro italiano recentemente pubblicato, da una parte riconosce l'esistenza del problema, dall'altra dedica ampio spazio a smentire quanti (come detto, in vero molto pochi) mettono in discussione l'attendibilità dei dati sulla copertura contrattuale ricavati dal suo stesso archivio. Ciò, per altro, attribuendo al contempo patente di rappresentatività ad UGL e CONFSAL, cui per l'appunto

sono imputabili le pratiche di dumping rispetto ai CCNL leader.

Per far luce sul reale stato del sistema di contrattazione sarebbe necessario *in primis*, come dimostra la sentenza in commento, tener conto dei dati relativi al numero degli iscritti delle associazioni firmatarie dei CCNL c.d. pirata. Ricorda infatti a ragione il giudice catanese che l'iscrizione all'associazione firmataria di un CCNL è un elemento dirimente per identificare il CCNL da applicare in un'azienda, in ragione dell'obbligo gravante sul datore che deriva dal mandato rappresentativo conferito all'associazione firmataria. Ma sono, questi, dati di difficilissima acquisizione e che, per ovvi motivi, le stesse associazioni mantengono riservati.

Le disposizioni contenute nel capo II del c.d. Decreto Primo Maggio, orientate ad aumentare la trasparenza del sistema di contrattazione, non risolvono del tutto queste problematiche. Da una parte si prevede un sistema di raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati relativi alla retribuzione basato sulla collaborazione di tutti gli attori istituzionali che, a vario titolo, operano nel mercato del lavoro (CNEL, INPS, ISTAT, INAPP, INL, enti pubblici e istituti di statistica) (art. 8, d.l. 62/26), dall'altra si rende obbligatorio per questi stessi attori l'utilizzo del codice alfanumerico unico utilizzato dal CNEL per identificare i CCNL, onde superare gli attuali problemi di disallineamento tra i diversi sistemi di classificazione attualmente in uso, imponendone l'utilizzo anche al datore nell'adempimento dei suoi obblighi di informazione nei confronti del lavoratori ex d.lgs. 152/97 (come riformato dal d.lgs. 104/22) e nell'elaborazione della busta paga (art. 11). Pur apprezzabili, nella misura in cui migliorano il quadro caotico esistente rafforzando gli obblighi di trasparenza per le imprese, queste innovazioni normative però, non incidendo sugli effetti prodotti dalle comunicazioni obbligatorie nel rapporto di lavoro, non scongiurano la possibilità che un datore possa continuare ad applicare ai propri dipendenti un CCNL diverso da quello comunicato agli organismi pubblici che operano nel mercato del lavoro.

La strada da percorrere per acquisire dati certi ed attendibili sul nostro sistema di contrattazione è dunque ancora lunga. Ed è una strada che si deve percorrere con la massima attenzione e rigore, se si vuole contrastare efficacemente il dumping e la contrattazione pirata, fuggendo la tentazione di descrivere una realtà meno allarmante di quanto sia in realtà. Perché, va da sé, a questo e solo a questo servono i dati ricavabili dall'archivio CNEL: descrivere la realtà del sistema di contrattazione, al fine di far emergere l'eventuale diffusione nel mercato del lavoro di CCNL firmati da organizzazioni non rappresentative. Precisazione, questa, scontata ma non superflua, se è vero che in seno all'attuale maggioranza cova ancora l'idea di riesumare (magari proprio in attuazione del Decreto Primo Maggio) la nozione di CCNL maggiormente applicato come criterio selettivo del CCNL leader per dare sostanza al neonato "salario giusto" (vd Orlandini in questo numero). Un'idea da contrastare fermamente tenendo a mente che l'attendibilità dei dati del CNEL sull'applicazione dei contratti serve per contrastare la presenza di CCNL "pirata" e non per l'opposto (e paradossale, oltre che incostituzionale) fine di dare patente di rappresentatività ad organizzazioni che ne sono prive. **D&L**

Verso l'amministrativizzazione del conflitto: il decreto sicurezza n. 23/2026 e l'attacco alle libertà sindacali.

di Giorgio De Girolamo

Il 24 aprile scorso è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la l. n. 54/2026 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n. 23/2026 recante *«Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale»* (c.d. decreto sicurezza).

Si tratta di un intervento normativo che ha riscosso una forte attenzione mediatica ed è stato oggetto di un acceso dibattito pubblico negli scorsi mesi. Il contenuto del decreto è assai eterogeneo e non è questa la sede per ripercorrerne in dettaglio ogni singola disposizione. Si cercherà quindi di analizzare soltanto quelle norme idonee a incidere negativamente sull'esercizio delle libertà sindacali e del diritto di sciopero e quindi a entrare in frizione con le garanzie costituzionali di queste ultime.

Anzitutto però, il primo profilo problematico del decreto è di carattere procedurale ed è rappresentato dalla stessa scelta di ricorrere alla decretazione d'urgenza per intervenire nella materia penale e processuale penale. Si tratta di una prassi ormai consolidata, nonostante l'indirizzo costante della Corte costituzionale sull'uso improprio (e quindi in assenza del requisito della *"straordinaria necessità e urgenza"*) del decreto legge, che ha in particolare evidenziato come il Parlamento (pressato anche, come pure in questo caso in sede di conversione, dalla questione di fiducia) non possa ridursi a un mero organo di ratifica delle scelte governative, dovendo invece preservare la centralità dell'ordinaria funzione legislativa.

Scendendo nel merito del decreto, tra le norme più controverse e potenzialmente idonee a entrare in frizione con le libertà sindacali costituzionalmente garantite, si segnalano l'art. 4, che amplia l'ambito di applicazione del c.d. "daspo urbano" e dell'ordine di allontanamento, attribuendo al prefetto il potere di individuare *"zone a vigilanza rafforzata"*; l'art. 7, che introduce il fermo preventivo in occasione di manifestazioni pubbliche, consentendo l'accompagnamento coattivo negli uffici di polizia fino a 12 ore per soggetti ritenuti *"pericolosi"* e l'art. 10, che introduce una pena accessoria consistente nel divieto di partecipazione a specifiche riunioni o assembramenti in luogo pubblico per un periodo da uno a tre anni, e applicabile con la sentenza di condanna per un'ampia serie di delitti, *"commessi in occasione o a causa di riunioni o assembramenti in luogo pubblico"*.

La norma del decreto che rischia però di comprimere maggiormente l'esercizio delle libertà sindacali e del conflitto collettivo, è l'art. 9, a cui in sede di conversione non sono state apportate sostanziali modifiche. Tale disposizione, rubricata *"Modifiche alle disposizioni in materia di pubbliche manifestazioni"*, incide in maniera significativa sulla disciplina delle riunioni pubbliche dettate dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (T.U.L.P.S., R.D. n. 773/1931), modificandone gli artt. 18 e 24.

L'art. 18 del T.U.L.P.S., come è noto, impone ai promotori di una riunione in luogo pubblico di darne preavviso, almeno tre giorni prima, al Questore. Fino al recente intervento del Governo, la violazione di tale obbligo da parte dei promotori – e quindi l'organizzazione di una manifestazione pubblica in mancanza di preavviso – costituiva una condotta punita con l'arresto fino a 6 mesi e con un'ammenda compresa tra 103 e 413 euro. Nel caso invece di violazione del divieto di svolgimento della riunione o delle prescrizioni in ordine alle modalità di svolgimento imposte dal questore, la sanzione – limitata ancora soltanto ai promotori – era aumentata al massimo di un anno, con ammenda da 206 a 413 euro.

L'art. 9 del d.l. sicurezza imbocca, almeno formalmente,

il sentiero della depenalizzazione. In prima battuta potrebbe quindi apparire come una scelta contrastante con lo spirito che ha animato i precedenti decreti sicurezza (d.l. n. 113/2018, in questo *Bollettino* n. 8/2018; d.l. n. 53/2019; d.l. n. 48/2025, in questo *Bollettino* n. 3/2025) nonché con le scelte di sistema – orientate alla costante estensione dell'area del penalmente rilevante – adottate in molte delle disposizioni dello stesso d.l. n. 23/2026.

Si tratta però di una mera illusione. La norma in commento infatti sostituisce alla sanzione penale prevista, sempre a carico dei soli promotori, per l'omesso preavviso, una sanzione amministrativa – la cui irrogazione è competenza del Prefetto – compresa fra un minimo di 1.000 e un massimo di 10.000 euro, aumentata nel massimo a 12.000 euro nel caso di violazione del divieto o delle prescrizioni imposte dal Questore. Una sanzione compresa tra un minimo di 2.000 e un massimo di 20.000 euro è invece introdotta per la fattispecie prevista dall'art. 24, c. 3, T.U.L.P.S., ovverosia il rifiuto di obbedire all'ordine di scioglimento della riunione, in questo caso non limitata soltanto ai promotori, ma estesa a tutti i soggetti che si rifiutano di obbedire. Inoltre una sanzione compresa tra 1.000 e 10.000 euro è prevista nei casi di mancato rispetto, in occasione di una riunione in luogo pubblico, delle limitazioni poste alla circolazione o dell'itinerario previsto per la predetta riunione, da cui possa derivare un pericolo per la sicurezza o l'incolumità pubblica.

Si assiste quindi a un ricorso alla depenalizzazione che non è volto a mitigare il trattamento sanzionatorio previgente, con ciò esprimendo un mutato giudizio in ordine al disvalore della condotta sanzionata, bensì esclusivamente a perseguire una maggiore effettività della risposta sanzionatoria. La dottrina giuridica ha parlato, in casi come questi, di *"amministrativizzazione afflittiva"* dell'apparato sanzionatorio: laddove la sanzione penale non esercita una sufficiente funzione deterrente, si ricorre all'introduzione di sanzioni amministrative (ma dall'anima *sostanzialmente* penale) di importo assolutamente sproporzionato rispetto alla gravità delle singole fattispecie di illecito previste, rimaste peraltro immutate (tale fenomeno per cui la sanzione amministrativa finisce per risultare più afflittiva della sanzione penale è stato già oggetto di alcune pronunce della Corte costituzionale: v. ad es. n. 68/2017 e n. 223/2018).

Tale operazione comporta anche – e non può non considerarsi questo uno degli effetti auspicati dal legislatore – una profonda riduzione delle garanzie processuali, venendo meno le tutele che circondano l'accertamento della responsabilità penale nonché il relativo regime della prescrizione: quindi una depenalizzazione che si offre anche come un'evidente fuga dalla giurisdizione. Si tratta di uno degli scopi perseguiti dallo stesso legislatore del 2023 in materia di soccorso in mare svolto dalle ONG (d.l. n. 1/2023): in quel caso la depenalizzazione oltre all'evidente funzione afflittiva e di ricerca di maggiore effettività e celerità applicativa (con sanzioni, ad esempio, da 10.000 a 50.000 euro quando vi è stata la violazione del divieto di transito e sosta, con la sanzione accessoria del fermo amministrativo della nave), perseguiva lo scopo di criminalizzare una condotta – quella del soccorso in mare – che nelle aule di giustizia, per gli orientamenti giurisprudenziali che si andavano consolidando, sarebbe stata dichiarata lecita.

Da un lato le prime applicazioni di tali sanzioni non si sono fatte attendere: basta richiamare il caso dei quattro sindacalisti del Si Cobas sanzionati per alcuni presidi non preavvisati nel settore della logistica a Tortona del 27 febbraio scorso; ma anche quello dei tre sindacalisti del Sudd Cobas di Prato sanzionati per una manifestazione non preavvisata del 7 marzo scorso; nonché le sanzioni irrogate ad alcuni cittadini per il presidio non preavvisato del 28 marzo scorso di contestazione dell'apertura della prima sede fiorentina del partito Nazione Futura.

Allo stesso modo non può non osservarsi un effetto positivo dell'intervento normativo su tutte le condotte poste in essere prima della sua entrata in vigore. Il principio di retroattività dell'abolizione delle preesistenti incriminazioni (art. 2, c. 2, c.p.) – dettato da una fondamentale ragione di uguaglianza (art. 3 Cost.), per cui "nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge posteriore, non costituisce reato" – si combina in caso di depenalizzazione con il principio di irretroattività delle sanzioni amministrative (art. 1, c. 1, l. n. 689/1981). In assenza quindi di una disciplina speciale, non contenuta nel d.l. 23/2026, che detti una disciplina transitoria volta a mantenere la punibilità in base alla nuova qualifica amministrativa dei fatti già costituenti reato, si crea un'area in cui non può applicarsi né la sanzione penale, né la durissima sanzione amministrativa che l'ha sostituita. In questo senso si è già orientato qualche giudice di merito: v. Trib. Genova, 22 aprile 2026, inedita per quanto consta, che ha pronunciato una sentenza di non luogo a procedere in un processo per una manifestazione non preavvisata risalente al 2023.

Sembra questo anche l'esito più probabile – almeno con riferimento alla contestata violazione dell'obbligo di preavviso di cui all'art. 18 T.U.L.P.S. – dei vari procedimenti già aperti nei confronti delle decine di attivisti, militanti e dirigenti sindacali che tra settembre e ottobre dello scorso anno hanno organizzato e promosso presidi e cortei spontanei, affiancati in alcune giornate anche dall'indizione di due scioperi generali, per protestare contro l'attacco israeliano alla Global Sumud Flotilla e il genocidio del popolo palestinese. È proprio la spontaneità

imposta dal corso degli eventi che ha caratterizzato tale ciclo di manifestazioni – pacifiche e molto partecipate – che ha ispirato l'intervento di chiara natura repressiva del governo attraverso la modifica di una disposizione, l'art. 18 T.U.L.P.S., che in quasi un secolo di vita, seppur incisa da alcune importanti declaratorie di illegittimità costituzionale, non era mai stato oggetto di precedenti interventi del legislatore.

L'inasprimento dell'apparato sanzionatorio in materia di preavviso rischia di determinare un'ingiustificata limitazione del diritto di riunione costituzionalmente riconosciuto e protetto (art. 17 Cost.), ma è anche idoneo a entrare in insanabile frizione con il libero esercizio dell'attività sindacale e del diritto di sciopero (artt. 39 e 40 Cost.). In particolare in alcuni settori – si pensi alla logistica o alla rete di appalti e subappalti di alcuni distretti del tessile – le modalità ormai tipiche del conflitto collettivo sono necessariamente spontanee e non preavvisate e si traducono in picchetti diretti a bloccare il transito delle merci, nonché in presidi e cortei spontanei che vedono spesso coinvolti anche soggetti terzi estranei al rapporto di lavoro.

Queste forme meno tradizionali di conflitto collettivo, oltre a venire attaccate da un lato dal reato di blocco stradale re-introdotto con il d.l. n. 48/2025, sono dall'altro minacciate dall'afflittività sanzionatoria introdotta nell'art. 18 T.U.L.P.S. Quest'ultima è infatti potenzialmente idonea a paralizzare – in particolare, ma non solo – i sindacati di base, spesso di piccole dimensioni, che sono i principali protagonisti dell'organizzazione sindacale e dell'esercizio dell'azione collettiva in settori che, come quelli sopra citati, presentano un alto tasso di illegalità e di sfruttamento del lavoro.

L'obbligo di preavviso svolge la duplice funzione di fornire un supporto alle forze di pubblica sicurezza nella salvaguardia dell'ordine pubblico e, in particolare, di garantire il carattere pacifico delle stesse manifestazioni, nell'interesse degli stessi partecipanti, nel quadro di un adeguato bilanciamento con gli altri diritti costituzionali e il diritto di riunione e di esercitare il conflitto collettivo. Quest'ultimo comprende anche il diritto di sciopero, ma in esso non si risolve, dando spazio altresì a tutte quelle forme meno classiche e più radicali di azione collettiva, ma che ricadono comunque sotto la protezione dell'art. 40 Cost. o, almeno – seppur con effetti diversi – dell'art. 39. Da tale copertura costituzionale discende quindi che le violazioni della disciplina sul preavviso realizzatesi nel contesto delle lotte sindacali, godano di una specifica tutela, tale da ampliarne gli spazi di agibilità rispetto alle altre forme di espressione del diritto di riunione e di manifestazione, fondate sugli artt. 17, 18 e 21 della Costituzione.

Se la spontaneità dell'azione collettiva rappresenta quindi in molti casi l'elemento indispensabile per garantire il pieno esercizio dello stesso diritto di sciopero, è evidente come la tutela dell'ordine pubblico sia recessiva nel bilanciamento con gli altri diritti costituzionali succitati, soprattutto quando tali manifestazioni si svolgano pacificamente. Ma soprattutto deve segnalarsi come la finalità impressa dall'inasprimento del relativo apparato sanzionatorio all'obbligo di preavviso sia divergente rispetto a quelle tradizionalmente in esso riconosciute e coincida con la mera repressione del diritto di riunirsi, di manifestare e di esercitare il conflitto sociale: si tratta evidentemente di una torsione in senso autoritario della norma che la pone in aperto contrasto con le prescrizioni costituzionali.

Peraltro merita osservare come il Tribunale di Firenze (ordinanza, 16 giugno 2025, n. 153) avesse di recente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, c. 3, T.U.L.P.S., per il contrasto della ormai abrogata previsione della sanzione penale in caso di violazione con gli artt. 17, 21, 117, valorizzando come parametro proprio l'art. 11 Cedu, la disposizione che riconosce il diritto alla libertà di associazione, anche sindacale, e da cui la Corte Edu ricava anche il riconoscimento nella famiglia dei diritti umani del diritto di sciopero (Corte Edu 21 aprile 2009, *Enerij Japi-Yol Sen c. Turchia*).

Alla luce della stessa giurisprudenza dei giudici di Strasburgo, non è quindi da escludere il potenziale contrasto con l'art. 11 Cedu di sanzioni amministrative chiaramente sproporzionate come quelle appena introdotte (sull'inidoneità del mancato preavviso a giustificare la dispersione di una manifestazione spontanea ma pacifica v. Corte Edu, 6 ottobre 2020, *Laguna Guzman c. Spagna*, che comunque non esclude che i promotori siano destinatari di sanzioni purché siano proporzionate; con specifico riguardo alla necessaria proporzionalità delle sanzioni amministrative previste in caso di violazione dell'obbligo di preavviso v. Corte Edu, 2 settembre 2010, *Hyde Park c. Moldavia*). Il fatto, infine, che certi illeciti commessi nell'esercizio dell'azione collettiva si inseriscano in un contesto di lotta sindacale assume anche per i giudici di Strasburgo un particolare rilievo nella valutazione della proporzionalità delle restrizioni imposte dagli stati all'esercizio del diritto al conflitto collettivo (art. 11, c. 2, Cedu; sul punto, in materia di blocchi stradali, v. le motivazioni di Corte Edu, 16 gennaio 2025, *Bodson e altri contro Belgio*): un elemento che non può non essere ulteriormente valorizzato nella ricostruzione dei molti profili che, come si è avuto sopra modo di osservare, pongono il nuovo apparato sanzionatorio in materia di preavviso – introdotto dal Governo con espresse finalità repressive – a forte rischio di incostituzionalità.

L'ingresso della questione abitativa nel diritto europeo: (poche) luci e (molte) ombre di un progetto politicamente ambiguo

di Andrea Francesco Greco

Un primo tentativo di rispondere alla crisi abitativa?

Dinanzi al progressivo aggravarsi dell'emergenza abitativa le Istituzioni europee si sono finalmente decise a prendere atto dell'esistenza di una vera e propria *housing crisis* e della necessità di includere in modo più organico il diritto all'abitare all'interno dell'agenda politica e del sistema giuridico dell'Unione. Una prospettiva, questa, che quantomeno sul piano delle premesse potrebbe essere accolta positivamente. Ma che, tuttavia, nel passaggio dal livello programmatico a quello delle concrete opzioni regolative ha rivelato non poche ambiguità di fondo, lasciando emergere un'impostazione fortemente orientata alla valorizzazione dei meccanismi di mercato e, sotto diversi profili, permeata da una cultura politica di stampo securitario.

Tra la fine del 2025 ed i primi mesi del 2026 sono stati, infatti, approvati due atti destinati a porre le basi per l'adozione, prevista entro la fine del 2026, di una misura legislativa (il c.d. "*European Affordable Housing Act*") formalmente finalizzata a disciplinare in modo complessivo la questione abitativa e a fornire risposte strutturali alla crisi in corso. Si tratta, in particolare, della "*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on The European Affordable Housing Plan*" del 16/12/2025 e della recente INI 2025-2070 "*Housing crisis in the European Union with the aim of proposing solutions for decent, sustainable and affordable housing*" approvata il 10/03/2026. Due documenti che, da un lato, presentano il merito di delineare un'analisi lucida e in molte parti condivisibile delle conseguenze che l'attuale crisi abitativa produce sul lavoro e sulle condizioni materiali di vita di ampie fasce della popolazione europea. Ma che, dall'altro, prospettano soluzioni che paiono spesso disallineate rispetto alle stesse premesse analitiche da cui i testi prendono avvio, riproponendo strumenti di deregolazione del mercato immobiliare e di repressione della conflittualità sociale che rischiano di rafforzare alcune delle dinamiche alla base della crisi stessa.

Nelle pagine che seguono si passeranno dunque in rassegna i principali profili lavoristici e sindacali emergenti dagli atti europei richiamati, per poi soffermarsi sulle linee di politica del diritto che sembrano orientare il percorso in atto e, infine, formulare alcune brevi considerazioni conclusive.

Profili di rilievo lavoristico

Sotto il profilo lavoristico, i documenti europei si distinguono anzitutto per il tentativo, in larga misura inedito, di affrontare questione abitativa e questione lavorativa non come ambiti distinti e privi di connessioni reciproche, bensì come dimensioni profondamente intrecciate nella materialità della crisi sociale contemporanea. Già a partire dai considerando e dalle premesse viene osservato, invero, come i lavoratori a salario minimo in media risultino costretti a destinare somme dell' 8,6% superiori al proprio reddito da lavoro alla copertura dei costi abitativi (comprensivi di canone di locazione, oneri accessori e utenze) e come il 10,6% della popolazione europea si trovi a sostenere spese legate all'alloggio

considerate "insostenibili" (vale a dire superiori al 40% del reddito disponibile del nucleo familiare). A partire da tali dati, i documenti osservano, pertanto, come l'incidenza dei costi dell'abitazione sulla retribuzione stia producendo effetti diretti sul mercato del lavoro e sulla mobilità della forza lavoro. In numerose città europee, infatti, i c.d. "lavoratori essenziali" non risultano più in grado di abitare le comunità in cui prestano la propria attività lavorativa in ragione del crescente divario tra salari e canoni, venendo progressivamente "espulsi" dai centri urbani e costretti a spostarsi verso aree periferiche. Parallelamente, inoltre, la stessa forza lavoro proveniente da altri contesti territoriali incontra crescenti difficoltà nell'accedere a tali mercati occupazionali proprio in ragione dell'elevato costo degli alloggi e della loro strutturale scarsità. Una dinamica, questa, che non solo contribuisce ad alimentare fenomeni di carenza di manodopera, ma pone anche questioni particolarmente rilevanti con riferimento alle condizioni di vita e di lavoro del personale migrante e stagionale, tanto infra UE quanto, a maggior ragione, extra UE. Gli atti citati riconoscono infatti che tali soggetti, oltre a trovarsi frequentemente esclusi dalla concreta possibilità di accedere a opportunità occupazionali, risultano spesso costretti ad accettare forme di «segregazione spaziale» in «alloggi sovraffollati o miseri» che incidono negativamente sul «rispetto delle condizioni di lavoro».

In questo quadro, il Parlamento europeo, pertanto, richiama espressamente la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nelle cause riunite C-724/18 e C-727/18, nella quale si afferma che «può esistere un legittimo interesse a istituire meccanismi di regolamentazione delle locazioni a breve termine a livello nazionale regionale o locale, a condizione che siano necessarie, adeguate e proporzionate». Il riferimento fatto è, in particolare, funzionale a sostenere la possibilità per gli Stati membri di adottare strumenti diretti a garantire l'accesso all'abitazione per i nuclei a basso e medio reddito, anche attraverso la riserva di quote di alloggi destinati a lavoratori strategici ed essenziali. Sempre il Parlamento, inoltre, incoraggia la Commissione e gli Stati membri «a garantire che i lavoratori migranti in situazione regolare il cui alloggio è fornito dal datore di lavoro abbiano accesso ad alloggi dignitosi, sostenibili e a prezzi accessibili» nonché «ad analizzare gli effetti sociali e territoriali della concentrazione di alloggi per i lavoratori migranti e stagionali» al fine di «valutare se tale segregazione spaziale comprometta la coesione sociale e l'integrazione delle comunità».

Infine, il Parlamento sottolinea anche la necessità che «il piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili sia collegato alla tabella di marcia dell'UE per posti di lavoro di qualità» riconoscendo implicitamente come la crisi abitativa non possa essere affrontata isolatamente dalla questione salariale e dalle più generali trasformazioni del mercato del lavoro.

Un profilo di rilevanza sindacale

Accanto ai profili lavoristici, il percorso europeo in materia abitativa presenta anche un elemento di significativa rilevanza sindacale. Nel paragrafo 29 dell'INI 2025-2070, il Parlamento Europeo ha infatti riconosciuto «il ruolo dei sindacati dei locatari e degli attori della società civile dell'edilizia abitativa in quanto portatori di interessi nella politica abitativa» sancendo così una sia pur parziale legittimazione della loro funzione di rappresentanza e un esplicito inquadramento del fenomeno in chiave sindacale. Tuttavia, il significato di questo riconoscimento non può essere compreso senza considerare il contesto politico nel quale esso è maturato. La prima bozza del documento, infatti, si limitava a richiedere l'implementazione di politiche coordinate a livello europeo volte a «contrastare ogni forma di occupazione abusiva di immobili», qualificate come minaccia alla certezza del diritto, alla stabilità economica e alla sicurezza. L'inserimento del riferimento ai sindacati degli inquilini rappresenta, quindi, il risultato delle pressioni esercitate da organizzazioni collettive e movimenti sociali che, soprattutto nei contesti dell'Europa meridionale, hanno fatto ricorso in più occasioni a pratiche di occupazione abitativa quale strumento conflittuale e di pressione collettiva. Al tempo stesso, inoltre, il testo approvato il 10 marzo costituisce chiaramente anche una soluzione di compromesso maturata tra gruppi politici differenti (in particolare Socialisti, Popolari e Conservatori) diretta a mantenere, da un lato, una ferma condanna delle occupazioni abitative (come si vedrà a breve) e, dall'altro, a introdurre un "riconoscimento minimo" del ruolo delle organizzazioni degli inquilini, evitando così di recepire proposte più "avanzate". In particolare, è stata respinta la proposta contenuta nell'emendamento n. 79 del Gruppo dei Verdi, sostenuta anche dall'International Union of Tenants (IUT) e dal gruppo parlamentare della Sinistra, che chiedeva di riconoscere espressamente le «*tenants' unions as representative unions for the purpose of defending the collective interests of tenants within the meaning of Article 12 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and their consequent right to take part in collective bargaining and collective action* [...]».

Sebbene tale paragrafo costituisca, pertanto, un primo riconoscimento che, per ovvi motivi, non vale la pena sminuire, allo stesso tempo non può essere ignorato come esso evidenzi chiaramente la volontà politica di circoscrivere il più possibile la legittimazione giuridica delle organizzazioni collettive degli inquilini, mantenendo il riconoscimento entro confini estremamente limitati.

Le ombre del capitalismo securitario sul diritto europeo

Alla luce di quanto sin qui evidenziato potrebbe apparire che, tra alti e bassi, l'ingresso della questione abitativa nel Diritto Europeo stia avvenendo complessivamente in maniera consapevole e con la presa di coscienza dei molteplici risvolti che l'attuale crisi del diritto all'abitare è in grado di assumere. A ben vedere, tuttavia, la linea di politica del diritto che emerge complessivamente dal percorso in analisi (e in particolare dall'INI 2025-2070) appare largamente incoerente rispetto alle stesse premesse sociali e analitiche richiamate dai documenti europei. Nonostante il riconoscimento del carattere strutturale della crisi abitativa, infatti, le misure prospettate sembrano prestare un'attenzione assai limitata ai fenomeni di speculazione immobiliare, alla finanziarizzazione dell'abitare e al ruolo che la massimizzazione della rendita urbana svolge nella produzione della scarsità abitativa e dell'aumento dei canoni di locazione.

Al contrario, le Istituzioni europee tendono a ricondurre la crisi prevalentemente a uno squilibrio tra domanda e offerta di alloggi, individuando nel riequilibrio quantitativo del mercato il principale obiettivo regolativo. In questa prospettiva, Stati membri e Istituzioni vengono, pertanto, invitati a ridurre gli ostacoli burocratici gravanti sul settore edilizio e a semplificare i quadri regolativi applicabili alle imprese edili, al fine di abbattere i *compliance costs* e incentivare la costruzione di nuovi alloggi in tempi più rapidi. Parallelamente, viene attribuita particolare importanza alla necessità di attrarre capitali privati nel settore dell'edilizia abitativa attraverso sistemi di garanzie pubbliche (al momento privi di condizionalità chiaramente definite) destinati agli operatori impegnati nella realizzazione di c.d. "*affordable housing*".

Anche con riferimento alle organizzazioni degli inquilini, poi, emergono con chiarezza i tratti di questa impostazione. Il relatore dell'INI 2025-2070, Giménez Larraz Borja, eurodeputato spagnolo appartenente al *Partido Popular*, è infatti riuscito a mantenere nel testo approvato l'esplicito riferimento alla necessità di contrastare le occupazioni abitative, descritte come una minaccia alla proprietà privata e alla stabilità del mercato locativo. Il documento richiede, in particolare, l'introduzione di «meccanismi giuridici rapidi ed efficaci per il recupero dei beni, compresi provvedimenti giudiziari di sfratto tempestivi, di modo da rafforzare la protezione delle vittime di tali atti», nonché l'adozione di politiche coordinate a livello europeo e nazionale finalizzate al contrasto delle occupazioni attraverso raccolte dati, scambi di informazioni tra forze di polizia e la possibile creazione di piattaforme comuni di monitoraggio. Viene inoltre sollecitato un maggiore utilizzo degli strumenti di Europol nei casi in cui si sospetti il coinvolgimento di forme di criminalità organizzata nelle pratiche di occupazione abitativa.

Si tratta di elementi particolarmente significativi se si considera che, nei contesti dell'Europa meridionale, dai quali sono giunte le maggiori pressioni per l'approvazione di tali misure (in particolare Spagna e Italia), accuse di associazione a delinquere sono state rivolte, in più di un'occasione, anche nei confronti di organizzazioni collettive di inquilini impegnate in pratiche di mobilitazione sociale. Soprattutto, colpisce il fatto che la necessità di tali strumenti venga motivata con l'esigenza di preservare la "fiducia degli investitori", rendendo particolarmente evidente il nesso funzionale tra politiche securitarie e processi di finanziarizzazione dell'abitare.

A mo' di conclusione

Nonostante le premesse da cui il percorso che porterà alla promulgazione dell' *European Housing Act* ha preso avvio, gli atti finora adottati sembrano delineare una linea di politica del diritto fondata, da un lato, sull'espansione delle dinamiche di mercato quale principale strumento di gestione della crisi abitativa e, dall'altro, sull'irrigidimento degli strumenti di controllo della conflittualità sociale connessa al diritto all'abitare. L'impostazione che ne emerge appare, dunque, in definitiva orientata a ridurre i vincoli pubblicistici gravanti sul settore immobiliare e a contenere quelle forme di organizzazione e mobilitazione collettiva considerate suscettibili di interferire con i processi di valorizzazione economica della proprietà immobiliare. In questa prospettiva, deregolazione del mercato edilizio e securitizzazione del conflitto abitativo finiscono così per configurarsi come elementi reciprocamente complementari. Un orientamento, questo, che come dimostrano anche recentissimi sviluppi nazionali in materia di politiche abitative (come il Piano Casa appena adottato dal Governo), sembra progressivamente filtrare dal livello europeo agli ordinamenti interni, contribuendo alla diffusione di modelli regolativi accomunati dalla medesima impostazione politico-giuridica. Se, dunque, l'obiettivo dichiarato dell'Unione era affrontare la crisi abitativa come una questione sociale di rilievo europeo, tale intento pare potersi dire in larga misura disatteso. Al contrario, ciò che sembra emergere con maggiore forza è l'apertura di una nuova fase orientata, da un lato, al rafforzamento degli strumenti di repressione dell'autonomia collettiva e, dall'altro, all'ulteriore incentivazione dell'intervento degli investitori privati nel settore abitativo.