

05 / 2026

DIRITTI & LAVORO

FLASH

idee e strumenti per il sindacato



ET DONA FERENTES

*Il salario giusto è legge.
Nelle pieghe delle norme i rischi
di una sua declinazione al ribasso*

La riforma "Zangrillo"
su dirigenza e
performance
del dipendente pubblico

Il nuovo distacco
nella legge di conversione
del decreto
"primo maggio"

La Corte di giustizia
sulla nozione
di licenziamento
collettivo

Politiche abitative
e mercato del lavoro
nel Piano Casa 2026

La Cassazione
sul rapporto di lavoro
dei "navigator"

05

Luglio 2026

04

**L'eccellenza a numero chiuso.
A proposito della riforma "Zangrillo"
sul pubblico impiego**

di *Francesca Maffei*

08

**La Cassazione riconosce ai navigator
le tutele del lavoro subordinato
in quanto lavoratori etero-organizzati**

di *Francesca Bassetti*

10

**Convertito in legge il "decreto primo
maggio": conferme, novità e criticità
in materia di "salario giusto"**

di *Giovanni Calvellini*

13

**Il nuovo distacco "senza interesse"
del distaccante nella legge di conversione
del decreto lavoro 2026**

di *Luisa Cosco*

16

**Verso un'interpretazione sempre più ampia
di "licenziamento" ai fini dell'applicazione
delle tutele previste nei casi
di licenziamento collettivo**

di *Andrea Ranfagni*

19

**PIANO CASA 2026:
Tutela del diritto all'abitare
o "ammodernamento" del capitalismo
immobiliare italiano?**

di *Andrea Francesco Greco*

DIRITTI & LAVORO

idee e strumenti per il sindacato

FLASH

A cura di

Centro Studi
"Diritti & Lavoro"

Direttore Scientifico

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

Contatti

Centro Studi
Diritti & Lavoro

Piazza dei Rossi, 1
50125 - Firenze

web: dirittilavoro.it

email: dirittilavoro@gmail.com

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.

L'eccellenza a numero chiuso. A proposito della riforma “Zangrillo” sul pubblico impiego



di
Francesca
Maffei

Nuovo Governo, nuova riforma sul pubblico impiego: il d.l. “Zangrillo”

Se si dovesse riassumere in una battuta il cuore della riforma Zangrillo sulla pubblica amministrazione, si potrebbe dire che è una riforma “del merito” che comincia col mettere un tetto al merito. Sembra un paradosso, e invece ne è, a ben vedere, la cifra più autentica.

D’ora in avanti, infatti, dentro ogni ufficio dirigenziale di livello generale il punteggio più alto non potrà andare a più del trenta per cento del personale valutato. Più che un incentivo a diventare competenti, sembra un contingentamento delle capacità: si stabilisce per legge quanti possono essere “bravi”, e si decide così, in partenza, che il merito si proietterà in una graduatoria a numero chiuso.

Ma conviene andare con ordine, perché la riforma è ben più consistente della mera introduzione di un tetto percentuale.

La legge 2 luglio 2026, n. 119 l’ex disegno di legge Zangrillo, che ora è divenuto legge mette mano a due testi cardine del lavoro pubblico: il d.lgs. n. 150/2009 sulla misurazione della performance e il d.lgs. n. 165/2001 nella parte relativa all’accesso alla dirigenza.

E lo fa toccando contestualmente quattro nodi

nevralgici del rapporto di lavoro: come si valuta la performance dei dipendenti; come si distribuiscono i premi e la retribuzione di risultato; quale ruolo spetta agli Organismi indipendenti di valutazione; e con quali regole si entra e si fa carriera nella dirigenza, di seconda e di prima fascia.

Conviene però separare i piani, o meglio i due terreni sui quali la riforma agisce: quello della performance – con i suoi obiettivi, i suoi premi e i suoi controllori – e quello della carriera, con le nuove porte d’accesso alla dirigenza. Li attraversa, come si cercherà di mostrare, un’unica direttrice; ma gli istituti sono troppo diversi perché le modifiche possano essere presentate e valutate insieme. Si esamineranno dunque separatamente.

Le novità in materia di performance

Cominciando dal primo terreno (ossia quello della performance), va riconosciuto che la riforma principia da una fotografia esatta della realtà che attraversa le amministrazioni pubbliche, in tema di disfunzioni croniche della logica valutativa. Che il sistema attuale di valutazione non funzioni è piuttosto difficile da negare: negli anni successivi alla sua introduzione la valutazione della performance si è ridotta a una liturgia dall’esito

scontato, in cui i dipendenti finiscono per ricevere tutti lo stesso voto - il più alto, ovviamente, che a dire dello stesso Ministro sarebbe raggiunto dal novantotto per cento del personale -, mentre la Corte dei conti da anni denuncia obiettivi «bassi e autoreferenziali», decisi da chi poi dovrà raggiungerli (cfr. la deliberazione 13 maggio 2024, n. 62/2024/G, sulle segnalazioni trasmesse alla Corte dagli OIV e sugli istituti di premialità riconosciuti al personale dipendente, dove l'autoreferenzialità è ricondotta per l'appunto alla rimessione della definizione degli obiettivi agli stessi dirigenti che ne sono destinatari, e gli indicatori sono giudicati poco sfidanti).

Contro questo appiattimento la legge si muove, in più punti, nella direzione giusta.

Sul terreno degli obiettivi, la riforma pretende tempi certi - con l'assegnazione entro il primo trimestre dell'anno - e formulazioni oggettive e misurabili, proprio per correggere quei bersagli tardivi e generici denunciati a più riprese dalla magistratura contabile. E c'è di più: la formazione - iniziale, continua e mirata - entra tra le finalità stesse del sistema di valutazione (art. 1, co. 2-bis, del d.lgs. n. 150/2009), mentre i livelli formativi raggiunti dal personale dipendente diventano essi stessi oggetto della valutazione di chi dirige (art. 9, co. 1, lett. a-bis). Il dirigente, insomma, risponderà anche della crescita professionale dei propri collaboratori: intuizione, questa, tra le più felici dell'intero provvedimento, perché responsabilizza la governance alla cura delle competenze.

Sul terreno della premialità la legge compie poi una scelta che merita adesione: al salario accessorio del personale non dirigenziale sono destinate le somme risparmiate sui risultati dei dirigenti, addirittura in deroga al tetto complessivo dell'accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, rimettendone la distribuzione alla contrattazione integrativa. Una logica redistributiva che muova dall'alto verso il basso è, di regola, prima ancora che una misura di equità retributiva, un fattore di coesione interna; e la coesione è ciò che tiene insieme le organizzazioni complesse, non diversamente da quanto accade alle democrazie che le governano. La frattura economica tra la dirigenza e le qualifiche non dirigenziali è, viceversa, tra le prime cause di quel malcontento sordo che avvelena il clima degli uffici e va apprezzato il legislatore per aver scelto, almeno qui, di cominciare a ricucirla.

C'è, infine, un'apertura di metodo: la valutazione non è

più affare esclusivo del superiore gerarchico, ma coinvolge collegi di dirigenti e, dove possibile, gli utenti dei servizi, mentre un'apposita delega promette di rifondare gli Organismi indipendenti di valutazione all'insegna della terzietà.

Fin qui, nulla da eccepire.

Il problema comincia quando si guarda ai mezzi che la riforma impiega per perseguire questi fini. Perché sotto la parola d'ordine del merito lavora una logica che, se non si può definire errata, appare quanto meno discutibile, in cui il potere di giudizio risale verso l'alto, verso il dirigente e verso l'organo politico, e, via via che risale, fa cadere gli argini che dovrebbero contenerlo: la terzietà, il contraddittorio, la dimensione collettiva.

È un tratto visibile su ciascuno dei nodi toccati dalla legge in tema di premialità e performance.

Prendiamo il premio. La retribuzione di risultato dovrà ora essere «strettamente corrispondente in termini percentuali» alla valutazione; ma la valutazione, nella logica di Zangrillo, è vincolata a muoversi entro due tetti: non più del trenta per cento di giudizi apicali, e non più del venti per cento di «eccellenze» tra questi ultimi.

Ma obbligare a differenziare non significa ancora differenziare bene: il vincolo normativamente introdotto agisce sul quantum della distribuzione, non sulla qualità del giudizio che la determina.

Se non tutti possono essere eccellenti - e non possono, per effetto di una soglia fissata a monte, prima e indipendentemente da ciò che ciascuno avrà fatto - il giudizio cessa di essere un momento di comprensione e di orientamento, capace di indicare al singolo la via del proprio miglioramento e, attraverso il singolo, quella dell'organizzazione, e si trasforma in graduatoria. Con la conseguenza che l'ufficio, da luogo di cooperazione, rischia di diventare un'arena.

Si colpisce così il sintomo, cioè le valutazioni gonfiate, senza però toccare la causa delle stesse, che consiste piuttosto in quegli obiettivi poco ambiziosi che restano, come prima, nelle mani di chi dovrà raggiungerli.

Nel frattempo cambia la natura stessa del metro valutativo, soprattutto per i dirigenti (è tra le disposizioni a loro dedicate che si colloca il nuovo comma 1.1 dell'art. 9 del d.lgs. n. 150/2009). Accanto ai «classici» risultati entrano le «caratteristiche trasversali» e il «potenziale»: la capacità di superare gli schemi consolidati, quella

realizzativa, la cooperazione interna ed esterna, la tempestività della decisione, l'attitudine a costruire gruppi di elevate prestazioni. Qualità preziose, certamente, e perfino necessarie a chi dirige, ma molto meno verificabili di un obiettivo misurabile, e per ciò stesso assai più esposte al giudizio soggettivo di chi "sta sopra". È come se, più che valorizzare il lavoro effettivamente svolto, si volesse porre l'accento su ciò che il dirigente promette di essere: uno slittamento dal risultato alla persona - o, per usare il lessico che alla riforma è più caro, dal risultato al «capitale umano» - con tutto il soggettivismo che uno slittamento di questo genere porta con sé.

E' d'altronde questo il volto meno rassicurante del new public management: quello in cui il singolo non è misurato rispetto ai propri obiettivi, ma nel confronto con gli altri, e viene perciò spinto a rendersi gradito a chi lo giudica. Il rischio è quindi che la cooperazione faccia spazio alla competizione e che il merito lungi dal far "crescere" crei solo divisione.

Poi c'è la valutazione vera e propria, con la domanda che dovrebbe precedere ogni altra: chi controlla che il giudizio (e il sistema in base al quale è stato adottato) sia giusto? Fino a ieri lo faceva l'Organismo indipendente di valutazione, il cui parere sul sistema era vincolante. La riforma lo svuota con un solo monosillabo, perché quel parere diventa «non» vincolante e l'organismo scende al rango di chi propone senza decidere. Il monitoraggio, a sua volta, (ossia il controllo sull'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento per valutare la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio) passa dagli OIV ai «titolari della valutazione», vale a dire alla linea gerarchica.

Quanto ai dirigenti di vertice, il mutamento è più sottile di quanto appaia a prima vista. La decisione sulla loro valutazione annuale spettava già all'organo di indirizzo politico-amministrativo, che però la assumeva su proposta dell'OIV (art. 14, co. 4, lett. e), del d.lgs. n. 150/2009). Ciò che cambia è che quella proposta viene qualificata espressamente come «non vincolante» e che l'organo politico è ora indicato, esso stesso, tra i soggetti cui compete la misurazione e la valutazione della performance dei vertici (art. 7, co. 2, lett. a) e a-bis)). Non si assiste, dunque, a una politicizzazione improvvisa di ciò che prima era tecnico, ma all'indebolimento del filtro tecnico che quella

decisione accompagnava.

Che ciò costituisca in sé un male non è affermazione da dare per scontata: l'organo di indirizzo politico definisce gli obiettivi e risponde politicamente dei risultati, sicché una sua competenza a valutare chi quegli obiettivi deve attuare possiede una propria coerenza; e gli incarichi di vertice conservano, del resto, una componente fiduciaria che la legge non ha certo inventato. Resta però un punto di possibile attrito con il principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa (art. 4 del d.lgs. n. 165/2001; art. 107 del testo unico degli enti locali); principio che quella componente fiduciaria dovrebbe contenere e non dilatare: quando chi nomina valuta senza essere tenuto ad ascoltare una proposta terza, vi è il rischio di una progressiva rarefazione del controllo tecnico proprio dove sarebbe più necessario.

Resta, è vero, la delega che promette organismi più indipendenti, e i principi che la governano non sono affatto banali: sorteggio dei componenti, con la sola indicazione politica del presidente, rotazione degli incarichi, incompatibilità per chi è dipendente dell'amministrazione valutata. Ma è appunto una delega, e un giudizio compiuto potrà darsi soltanto quando i decreti saranno stati adottati.

Le novità in materia di accesso alla dirigenza

Veniamo poi agli articoli che si occupano della carriera dei dipendenti, dove pure qualcosa di buono è stato fatto e dove, anzi, si può intravedere il tratto più coraggioso dell'intero provvedimento, sebbene non privo di rischi. Il trenta per cento dei posti di seconda fascia, e la metà di quelli di prima, è ormai riservato allo «sviluppo di carriera» interno. Valorizzare chi già lavora nell'amministrazione è, in sé, un'idea giusta, per una ragione che va oltre l'efficienza, poiché restituisce respiro a carriere che ne erano prive. Chi ha frequentato gli uffici pubblici conosce bene quella rassegnazione di chi sa in anticipo che, per quanto lavori bene, si formi e migliori, il riconoscimento sarà inesistente o quasi: qualche spicciolo sull'accessorio e nessun mutamento reale della propria posizione nell'organizzazione. Aprire una quota dei posti dirigenziali a chi viene dall'interno significa dire a quelle persone che una strada, finalmente, esiste.

Il punto è che l'ingresso non è più un atto, ma un lungo cammino sotto osservazione. Prima si riceve un incarico

temporaneo, non oltre i tre anni e rinnovabile una sola volta; poi, per entrare davvero nei ruoli, bisogna superare un periodo di osservazione e valutazione di almeno quattro anni, cinque per i vertici, con la conferma appesa a un giudizio finale. È la precarietà che risale la scala fino alla dirigenza; e con essa il rischio, non nuovo, che una prova di lunga durata finisca per premiare la prudenza più dell'iniziativa.

A completare il quadro provvede poi una previsione ulteriore: ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. a), della legge - che inserisce il comma 1-quater nell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 - ciascun dirigente redige annualmente una relazione in cui indica il personale «ritenuto idoneo» ad assumere funzioni dirigenziali o comunque superiori a quelle rivestite, e di tale relazione dev'essere dato motivatamente conto nelle procedure di accesso. Il superiore diventa così scopritore e garante dei propri successori; e poiché i criteri e gli indicatori standardizzati ai quali la relazione dovrà attenersi sono rimessi al Dipartimento della funzione pubblica, e dunque ancora da definire, bisogna ancora capire quanto il confine tra individuazione del talento e cooptazione riesca a rimanere solido.

Infine, la legge cancella il vecchio transito automatico dalla seconda alla prima fascia: ciò che si otteneva quasi come un diritto - cinque anni di incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali senza incidenti di percorso, e la qualifica era acquisita in via definitiva (art. 23, co. 1, terzo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, ora sostituito) - diventa l'esito di una procedura selettiva e comparativa e di una valutazione finale. Su questo, però, si ritiene di condividere la scelta del legislatore. I posti di prima fascia non possono maturare per anzianità; è su di essi che si misura la capacità effettiva di governo dell'amministrazione, ed è lì che il confine con l'indirizzo politico si fa più sottile. Insomma una verifica al termine del quinquennio pare, dunque, quanto mai opportuna.

Per il resto, molto è ancora rimandato ad atti successivi: novanta giorni per il decreto ministeriale che dovrà assicurare l'«oggettività» della valutazione, tre mesi per il regolamento sulle procedure di accesso, sei mesi per la delega sugli OIV. La riforma vive già nei suoi principi, ma attende ancora nella sua attuazione. E poiché è negli atti successivi (si pensi ai decreti delegati dall'art. 11) che i criteri direttivi dovranno tradursi in garanzie effettive, un

giudizio compiuto sul merito della «riforma del merito» - sia perdonato il gioco di parole - si potrà formulare soltanto quando quegli atti saranno stati scritti.

Considerazioni conclusive

In chiusura, sia consentito evidenziare un elemento che prescinde dalla bontà o dall'inadeguatezza delle singole soluzioni che la riforma introduce: una valutazione, se si vuole, di sistema. L'inefficienza delle nostre amministrazioni (se si aderisce alla tesi che la considera reale) non nasce dalla generosità dei giudizi, ma dalle carenze dei procedimenti, dai vuoti di competenza, dall'assenza di una capacità manageriale diffusa. E mettere i dipendenti in gara tra loro non colma nessuno di questi vuoti. Un'amministrazione in competizione interna non diventa, per questo, più capace di rispondere ai bisogni dei cittadini; diventa soltanto più tesa, popolata di colleghi che si guardano con diffidenza e tutti, insieme, più timorosi del giudizio di chi li valuta.

Se davvero l'obiettivo è far lavorare bene le persone, e attraverso questo rendere un servizio migliore, allora le leve da azionare sono altre: un reclutamento capace di attrarre intelligenze all'altezza dei compiti; una formazione continua presidiata davvero, con risorse, tempo di lavoro e verifiche; e soltanto dopo, quando le competenze ci sono, la valutazione. Il merito, insomma, dovrebbe stare alla fine di un percorso.

Se il problema delle nostre amministrazioni è di competenza - e lo è - l'unica risposta possibile è quella della formazione: non la formazione evocata tra le finalità di un articolo di principio, né quella ridotta a voce di una scheda valutativa, ma formazione seria, obbligatoria, finanziata, presidiata da chi ne risponde.

Ed è da lì che passa tutto il resto. Servono menti capaci e aggiornate, abituate a decidere e non a rimandare; disponibili verso i cittadini perché consapevoli di essere al loro servizio; aperte al confronto con le università, con la ricerca, con l'impresa privata, da cui l'amministrazione ha molto da imparare senza per questo doverne imitare le logiche. È lì, che si superano le inefficienze a più riprese denunciate di un'amministrazione difensiva, chiusa e a tratti impaurita dalle proprie responsabilità. **D&L**

La Cassazione riconosce ai navigator le tutele del lavoro subordinato in quanto lavoratori etero-organizzati

di
Francesca Bassetti

Con sentenza 23436/2026 la Corte di Cassazione ha riformato la pronuncia della Corte di Appello di Torino che aveva escluso l'applicazione del regime di tutela del lavoro subordinato ai rapporti intercorsi tra i c.d. "navigator" e Sviluppo Lavoro Italia s.p.a. (già ANPAL Servizi s.p.a., controllata al 100% da ANPAL, Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro).

Come noto, in occasione dell'introduzione del reddito di cittadinanza ed in base all'art. 12 dello stesso D.L. 4/2019, sono stati selezionati ed assunti con contratto di collaborazione circa 3.000 lavoratori in tutto il Paese, al fine di svolgere attività di supporto ai Centri per l'impiego. La loro attività si è conclusa ma la qualificazione del rapporto ha suscitato un vivace contenzioso che con la sentenza in commento sembra arrivare ad un punto di svolta.

La Corte di Appello aveva escluso lo svolgimento di fatto dei rapporti secondo le modalità tipiche del lavoro subordinato e la sottoposizione dei navigator a un potere

di direzione e controllo sufficientemente incisivo e dettagliato. Tale parte è stata confermata dalla Corte di Cassazione, la quale ha ritenuto rispettati dalla pronuncia impugnata i parametri che delimitano la nozione normativa di lavoro subordinato.

Il legame tra la società committente ed i collaboratori, dunque, era stato correttamente qualificato dai giudici di appello come ispirato ad una forma di coordinamento, in sintonia e in conforme attuazione delle previsioni normative del D.L. 4/2019. Che un certo livello di coordinamento fosse previsto da detta disciplina, peraltro, ricorda la Cassazione, non può far dimenticare come il tipo lavoro subordinato sia indisponibile per lo stesso legislatore. Neppure la legge, infatti, potrebbe qualificare come autonomo o coordinato un rapporto che di fatto si svolga con le modalità della subordinazione (Corte cost. sentenze n. 121 del 1993 e n. 115 del 1994 cit.; più recentemente, sentenza n. 76 del 2015). Tale principio, che secondo la Cassazione la Corte d'Appello non ha comunque violato, guida però una ricostruzione rigorosa che, nel

prosiegua della sentenza, capovolge gli esiti del giudizio.

Il punto in diritto fondamentale riguarda la parte di sentenza impugnata in cui, pur ritenendo riconducibile il rapporto dei navigator alla fattispecie della etero-organizzazione di cui all'art. 2 c. 1 d.lgs. 81/2015, la Corte d'Appello ha escluso l'applicabilità della disciplina del lavoro subordinato per gli effetti della predetta norma, con argomenti che la Cassazione contraddice, giungendo infine alla conclusione opposta.

In base al primo argomento, l'art. 12 del D.L. 4/2019 che fondava l'assunzione dei navigator era stato interpretato in appello come una norma speciale, temporalmente successiva al d.lgs. 81/15 e di carattere transitorio, implicitamente derogatoria rispetto alla generale disciplina delle collaborazioni etero-organizzate. Tale assunto, come detto, è smentito dalla Cassazione. La Corte esclude tale specialità in base al tenore dell'art. 12, il quale non è ritenuto fonte di una disciplina compiuta per un possibile nuovo tipo di collaborazione, essendo invece una previsione "scarna" e generica. La stessa rubrica "*Disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del Rdc*" supporta detta conclusione.

In base al secondo argomento, in appello era stata attribuita all'art. 2 citato una finalità esclusivamente antielusiva, tale da subordinarne l'applicazione alla dimostrazione di un intento fraudolento da parte del committente, al fine di impedire l'elusione delle tutele proprie del lavoro subordinato. L'intento antielusivo, pur presente nella legge delega in base alla quale è stato emanato il d.lgs. 81/2015, non è tuttavia ritenuto dalla Cassazione un elemento costitutivo implicito delle previsioni normative dell'art. 2, rilevando solo i requisiti testualmente previsti (prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente).

Infine, la Corte supera l'ultimo argomento della Corte d'Appello secondo il quale sarebbe comunque operante nel caso di specie la deroga di cui alla lett. a) del c. 2 dell'art. 2 citato. Detta disposizione impedisce l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato in favore di collaborazioni etero-organizzate ai sensi del c. 1 ove siano presenti "*accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale [che] prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore*". Detto accordo era stato individuato in appello nell'accordo

sindacale del 22 luglio 2015, e le successive proroghe, sottoscritto tra Italia Lavoro s.p.a. e CGIL, CISL e UIL.

Interpretando la norma qui sopra riportata la Cassazione afferma che con essa "*in controtendenza rispetto alla dinamica espansiva del diritto del lavoro realizzata dal primo comma, [si] attribuisce all'autonomia collettiva un potere derogatorio del disposto di legge; potere derogatorio che non è circoscritto a singoli e specifici profili del rapporto di lavoro ma che, come osservato dalla dottrina, è volto a confezionare interi statuti protettivi alternativi a quello proprio del lavoro subordinato*". Abilitati alla contrattazione in deroga sono gli accordi nazionali ed i soli sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, selezionati in base ad una serie di indici dettati da giurisprudenza consolidata, tra cui il numero complessivo dei lavoratori occupati, delle imprese associate, la diffusione territoriale, il numero dei contratti collettivi nazionali sottoscritti. Vi è inoltre un vincolo di contenuto: in particolare, la regolazione specifica del trattamento economico e normativo nonché l'individuazione esplicita di particolari esigenze produttive ed organizzative del settore che giustificano il particolare regime stabilito.

Due di tali requisiti non risultano nel caso di specie soddisfatti dall'accordo 22.7.2015 e dai successivi rinnovi: essi sono infatti intercorsi tra una specifica società, Italia Lavoro spa, e le sigle sindacali e sono pertanto accordi collettivi aziendali di primo livello anziché accordi collettivi nazionali di settore come quelli cui la norma fa riferimento; inoltre, essi sono precedenti all'entrata in vigore del D.L. 4/2019 e non dettano alcuna indicazione sulle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore, giustificative della deroga per i collaboratori-navigator.

All'esito, la Cassazione statuisce l'applicazione in favore dei ricorrenti dell'art. 2 c. 1, d.lgs. 81/2015 e dunque del regime di tutela del lavoro subordinato, rinviando alla Corte d'Appello, in diversa composizione, per la soluzione del caso in base a detta conclusione.

Si tratta come evidente di una pronuncia importante, che, oltre ad avere rilevanti effetti retributivi e previdenziali per una platea potenzialmente molto ampia di lavoratori, chiarisce i limiti della deroga al generale regime delle collaborazioni etero-organizzate e rafforza la tutela offerta a tale tipologia di collaboratori scongiurando percorsi interpretativi eccessivamente restrittivi. **D&L**

Convertito in legge il “decreto primo maggio”: conferme, novità e criticità in materia di “salario giusto”

di
Giovanni
Calvellini

Il c.d. “decreto primo maggio” edizione 2026 (d.l. n. 62/2026) è convertito in legge. Le tensioni politiche nella maggioranza sul contenuto di alcune disposizioni, tra le quali vi erano quelle del capo II sul “salario giusto”, sono state ricomposte e l’impianto originario del provvedimento – quantomeno per quanto riguarda la materia salariale – è stato confermato senza grossi stravolgimenti. E proprio questo aspetto, ovvero il fatto che il rinvio mobile alla contrattazione collettiva *leader* per la determinazione della retribuzione minima spettante ai lavoratori (art. 7) non è stato indebolito e ha mantenuto portata generale (e non soltanto limitata all’accesso agli incentivi alle assunzioni di cui al capo I), è forse il dato più significativo che si può ricavare dal passaggio parlamentare del decreto. Detto questo, però, bisogna comunque dire che, anche in tema di retribuzione, la legge di conversione – la n. 112 di quest’anno – non è priva di novità degne di nota.

Non è il caso di tornare sui contenuti del decreto, già oggetto di analisi sul Bollettino n. 3/2026. In breve, si può dire che l’art. 7, con il suo rinvio al ccnl *leader* per la definizione del trattamento economico dovuto, è una disposizione con molti meriti; gli stessi che avevano (e hanno) i suoi “precedenti” di settore (quelli per le cooperative, il terzo settore, il trasporto aereo, gli appalti pubblici e privati). Certo, non mancano alcune problematiche applicative e

possibili cortocircuiti di sistema, ma sembra difficilmente contestabile che, sul piano pratico, si tratti di una previsione che può portare dei benefici ai lavoratori: chi fino al 30 aprile si vedeva corrisposto un salario legittimamente calcolato secondo un ccnl pirata, dal 1° maggio ha diritto a che il suo trattamento economico sia rideterminato utilizzando i parametri retributivi stabiliti dal ccnl *leader*, verosimilmente più vantaggiosi.

A questi effetti benefici sul piano individuale si sommano poi quelli che riguardano l’attività ispettiva (legittimata proprio in virtù del carattere precettivo della norma) e, soprattutto, la dimensione collettiva. Innanzitutto, quelli che derivano dalla possibilità per il sindacato firmatario del contratto *leader* di ricorrere allo strumento dell’art. 28 Stat. lav. in caso di violazione da parte del datore di lavoro dell’art. 7. Non ci sono infatti ragioni per escludere che valga anche per quest’ultima previsione quanto il Tribunale di Milano ha affermato in relazione all’analogo – *mutatis mutandis* – rinvio mobile che il nuovo co. 1-bis dell’art. 29, d.lgs. n. 276/2003 contempla oggi per gli appalti privati: l’inosservanza di esso, non determina solo una lesione dell’interesse del lavoratore a un trattamento retributivo adeguato, ma configura pure una condotta antisindacale, «involge[ndo] la sfera di tutela e protezione collettiva del sindacato, e in particolare di quello comparativamente più rappresentativo, parte

stipulante del contratto paradigma, titolare di un potere-dovere di controllo del rispetto della disposizione e di prevenzione dei fenomeni di c.d. *dumping* salariale e, in generale, dell'applicazione di trattamenti deteriori» (Trib. Milano 4 dicembre 2025, decr., in Bollettino n. 8/2025). Inoltre, non si può nascondere che la clausola di rinvio possa almeno in parte liberare la contrattazione *leader* da uno degli effetti indiretti della massiccia presenza sul mercato di contratti minori e della conseguente possibilità di *shopping* contrattuale: l'«effetto-zavorra» che la sola esistenza di ccnl più convenienti produce sui rinnovi dei ccnl firmati dai soggetti sindacali più affidabili, schiacciati verso il basso dal rischio di fuga delle imprese verso i primi. Stabilire che lo standard minimo è in ogni caso quello del contratto *leader* implica anche andare a neutralizzare questo rischio; quantomeno in parte, perché va ricordato che per il trattamento normativo in realtà nulla cambia.

Ciò chiarito, la modifica più di rilievo che la legge di conversione ha apportato all'art. 7 consiste nella specificazione di cosa debba intendersi per «trattamento economico complessivo» quale salario minimo spettante al lavoratore ai sensi del rinvio in questione. Ebbene, a questo fine, in tale concetto devono ricomprendersi «tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, definite dai [ccnl *leader*], comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative, nonché dalle prestazioni di *welfare* contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti e dagli eventuali altri istituti o indennità aventi valore economico, definiti dagli stessi contratti collettivi», restando escluse solamente le voci retributive discrezionali e variabili attribuite ai singoli lavoratori (co. 4-*bis*). Si tratta di una definizione più o meno in linea con quella di TEC dettata dal Patto per la Fabbrica del 2018, che, oltre al TEM, comprende «tutti quei trattamenti economici – nei quali [...] sono da ricomprensere fra gli altri anche le eventuali forme di *welfare* – che il contratto collettivo nazionale di categoria qualificherà come “comuni a tutti i lavoratori del settore”, a prescindere dal livello di contrattazione a cui il medesimo contratto collettivo nazionale di categoria ne affiderà la disciplina». Certo, le due definizioni sono date per finalità differenti; la prima serve a realizzare una comparazione fra prodotti negoziali che probabilmente non rientrava nella prospettiva dei firmatari del Patto per la Fabbrica. L'utilizzo di questa nozione nell'art. 7 potrebbe pertanto nascondere un'insidia che non ha invece ragion

d'essere nella logica dell'accordo interconfederale citato. Si allude alla possibilità astratta che nei prossimi rinnovi dei ccnl minori si vada a pareggiare il valore del trattamento economico complessivo stabilito dal contratto *leader* aumentando l'incidenza del *welfare* sul totale e lasciando invece il TEM su importi sensibilmente inferiori a quelli del ccnl-parametro. Il rischio c'è e per questo sarà decisivo indirizzare l'interprete (giudice *in primis*) ad adottare una lettura della disposizione che ne preservi la *ratio*, cioè la sua finalità antidumping. Ciò implica rifuggire da una comparazione che si limiti a confrontare i TEC dei diversi CCNL prescindendo dalle singole componenti di cui essi constano. Si tratterà cioè, se non di comparare le singole voci (operazione in vero non sempre facile da praticare), di considerarne le diverse funzioni, distinguendo quindi per lo meno gli elementi di *welfare* (che perseguono funzioni latamente previdenziali) da quelli più propriamente retributivi. In questo senso sembrano già muoversi gli attori sindacali confederali, i quali, nel documento congiunto di CGIL, CISL, UIL “Proposte per un accordo quadro” adottato lo scorso 17 giugno, precisano che “*Le differenze tra contratti devono essere accertate attraverso il confronto delle singole componenti retributive che concorrono alla determinazione del trattamento economico complessivo, tenendo conto della natura, delle funzioni, dei profili e del valore economico di ciascun istituto, secondo un criterio di comparazione analitica e non meramente compensativa o per saldo finale*”.

Va detto comunque che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 7, al lavoratore cui veniva applicato un ccnl pirata sarebbe spettato lo stesso TEM con un *welfare* di valore inferiore e, dunque, un TEC complessivamente più basso. Insomma, questa è una potenziale criticità della disposizione, che però, anche ove si concretizzasse, non impedirebbe al rinvio di legge di produrre comunque dei vantaggi per il lavoratore.

Le altre novità rispetto alla versione originaria del capo II del d.l. n. 62/2026 concernono la materia della trasparenza del nostro sistema di contrattazione collettiva, evidentemente decisiva ai fini di una piena ed effettiva tutela del diritto al salario giusto ex art. 7.

In primo luogo, si registra l'introduzione in sede di conversione di una previsione (l'art. 7-*bis* del decreto) che va a emendare la disciplina del contratto collettivo di prossimità (art. 8, d.l. n. 138/2011), cioè dell'accordo aziendale o territoriale a cui, in presenza di determinati

presupposti, è riconosciuta la possibilità di derogare anche in senso peggiorativo a previsioni di legge e a clausole del ccnl. Segnatamente, la novella prevede che questi accordi debbono essere depositati al Ministero del lavoro e al Cnel; che, per quanto riguarda i contratti aziendali peggiorativi in cui il datore di lavoro ha meno di 16 dipendenti, la stipula deve avvenire presso l'Irl competente per territorio; che i lavoratori hanno diritto a ricevere dal proprio datore di lavoro la comunicazione scritta della stipula dell'accordo peggiorativo entro tre giorni dalla sottoscrizione dello stesso. Sono così introdotti degli obblighi formali/procedurali, la cui violazione, però, ha conseguenze non del tutto chiare. Se certamente non si può ritenere che i vincoli siano stabiliti a pena di nullità, si può invece ipotizzare che il mancato rispetto degli stessi implichi l'inopponibilità nei confronti del lavoratore del contenuto dell'accordo di prossimità. Va detto che tra le materie sulle quali questi ultimi possono operare in senso peggiorativo non c'è la retribuzione, ma nel catalogo dell'art. 8, d.l. n. 138/2011 sono comunque presenti degli istituti (es. orario di lavoro e inquadramento) che sul salario hanno un'incidenza. Questo potrebbe spiegare il motivo della presenza della disposizione all'interno del capo II, rubricato *"Disposizioni in materia di salario giusto"*. L'emendamento merita comunque attenzione, specie se si legge alla luce di altre modifiche introdotte in sede di conversione che tradiscono la volontà del legislatore di valorizzare il livello decentrato di contrattazione, anche in relazione alla materia salariale.

Il riferimento è alla disposizione che invita Cnel, Istat, Inps, Inapp, Inl e altri istituti pubblici di ricerca a collaborare per «elaborare, con cadenza periodica e su base territoriale omogenea, indicatori sintetici relativi al costo della vita, al mercato delle locazioni immobiliari e ai prezzi al consumo dei beni e dei servizi anche a livello locale» (art. 8, co. 1). Nella stessa prospettiva si muove il ritocco all'art. 9, in cui ora si prevede che il Rapporto nazionale sulle retribuzioni che il Cnel elabora e trasmette al Parlamento deve contenere anche «indicatori relativi al costo della vita, ai costi abitativi, alla componente energetica e al potere di acquisto delle retribuzioni nei diversi ambiti territoriali». Queste norme di per sé prese possono anche essere considerate «innocue», mere esortazioni ad approfondire una variabile - quella territoriale - della questione retributiva; innocue, tuttavia, a patto che non

appunto preludano a una regionalizzazione del dibattito sull'adeguatezza del salario, quando non a un'apertura verso un qualcosa che assomiglia alle gabbie salariali.

Apparentemente molto positiva è infine l'ultima rilevante modifica del capo II del decreto, cioè quella che riguarda la disposizione pensata per favorire il tempestivo rinnovo dei ccnl. L'art. 10 viene infatti rivisto riducendo da 12 a 9 mesi il ritardo a seguito del quale scatta l'adeguamento delle retribuzioni alla variazione del costo della vita, in una misura che, con la legge di conversione, passa dal 30 al 50%. Tutto bene, sembrerebbe; sennonché, l'indicatore del costo della vita utilizzato (e che dunque oggi, ai fini dell'adeguamento salariale in esame, va considerato per la metà del suo valore) non è più - come nella versione originaria del decreto - l'IPCA, bensì l'IPCA al netto dei prodotti energetici importati (NEI). Considerato che, in un contesto come quello attuale di forti rincari energetici l'IPCA generale è significativamente più elevato dell'IPCA-NEI (nel 2022, ad esempio, è stato quasi il doppio), la modifica dell'indice di riferimento potrebbe neutralizzare il beneficio derivante dall'aumento della percentuale al 50%.

In definitiva, la legge di conversione conferma l'impressione avuta con la versione originaria del decreto: quella di un provvedimento che, per quanto riguarda la materia salariale, si muove nella direzione giusta, ma non senza contraddizioni, criticità, incertezze e pericoli. L'attenzione deve restare alta, soprattutto perché le norme esaminate sembrano non rappresentare la meta, il punto di arrivo, ma la tappa di un percorso più lungo rispetto al quale è funzionale l'investimento di risorse nelle attività di monitoraggio e di raccolta dati. Quale sia l'obiettivo politico del governo e della maggioranza parlamentare ancora non è chiaro; ed escluso che, nel medio-breve periodo, si possa giungere all'auspicata legge sulla rappresentanza, non resta che tenere gli occhi ben aperti. **D&L**

Il nuovo distacco “senza interesse” del distaccante nella legge di conversione del decreto lavoro 2026

di
Luisa
Cosco

Con la legge di conversione del decreto lavoro 2026, n. 112 del 25 giugno 2026, il legislatore è intervenuto su diversi istituti del diritto del lavoro. Tra le novità di maggiore interesse figura la nuova disciplina del distacco, presentata e concepita come uno strumento volto a favorire la gestione delle crisi temporanee d'impresa e la salvaguardia dei livelli occupazionali.

L'obiettivo dichiarato è certamente condivisibile: consentire alle imprese di affrontare momentanee difficoltà produttive evitando licenziamenti e garantendo la continuità occupazionale. Tuttavia, la soluzione adottata appare destinata ad incidere su quello che, fino ad oggi, ha rappresentato il principale elemento legittimante del distacco.

Il distacco trova infatti la propria disciplina nell'art. 30 del d.lgs. n. 276/2003, per cui il datore di lavoro può mettere temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di un altro soggetto esclusivamente per soddisfare un proprio interesse.

L'interesse del datore distaccante non costituisce dunque un mero requisito formale, bensì il presupposto essenziale di legittimità dell'intera operazione. La giurisprudenza, nel corso degli anni, ne ha progressivamente definito i contorni, chiarendo come esso debba essere concreto,

specifico, attuale e meritevole di tutela, pur non dovendo necessariamente tradursi in un vantaggio economico diretto. Questo elemento consente di distinguere il distacco dalla interposizione illecita di manodopera: il lavoratore viene inviato presso un terzo per realizzare un interesse del proprio datore e non per essere semplicemente "prestato" ad un'altra impresa.

È proprio su questo delicato equilibrio che interviene il nuovo art. 16-quater, rubricato "*Distacco per finalità di salvaguardia occupazionale e continuità produttiva*". La disposizione consente il distacco anche tra imprese appartenenti a settori economici diversi e che applicano differenti contratti collettivi, senza che sia più necessario dimostrare l'interesse del datore di lavoro distaccante, purché l'operazione avvenga nell'ambito di accordi sindacali finalizzati alla tutela dell'occupazione. Le finalità da perseguire con il distacco sono tassativamente elencate dal legislatore: salvaguardia dei livelli occupazionali o della continuità produttiva; conservazione delle competenze professionali; evitare o limitare sospensioni dell'attività lavorativa, riduzioni dell'orario di lavoro, ricorso agli ammortizzatori sociali o situazioni di esubero di personale. La disposizione ha carattere temporaneo, essendo prevista in via sperimentale fino al 31 dicembre 2029 ed è condizionata all'adozione (entro

60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione) di un decreto del Ministro del lavoro che dovrà dettare *"le disposizioni necessarie"* per la sua concreta applicazione (art. 16 *quater*, comma 2).

La nuova disposizione non può per la verità considerarsi una novità assoluta. Una disciplina speciale del distacco, in deroga all'art. 30, è infatti prevista anche dall'art. 8, comma 3, l. 236/93 che già consente accordi sindacali per legittimare il distacco temporaneo al fine di evitare riduzioni di personale. Questa norma ha però avuto fino ad oggi un'applicazione limitata all'ambito delle procedure di gestione delle crisi aziendali ed è stata utilizzata in alternativa al ricorso alla cassa integrazione. Il nuovo quadro normativo configura margini ben più ampi per il ricorso al distacco al di là dei limiti posti dall'art. 30.

La portata dalla nuova norma non può dunque essere sottovalutata: l'interesse del distaccante costituisce l'autentico spartiacque rispetto alla somministrazione. E riconoscere la centralità di questo presupposto significa tracciare un confine netto tra due istituti che, altrimenti, rischierebbero di sovrapporsi, trasformando la messa a disposizione del personale in una fornitura illecita di manodopera.

È vero che il legislatore individua nella salvaguardia occupazionale la causa giustificativa dell'operazione ma si tratta tuttavia di un interesse generale, certamente meritevole di tutela, ma diverso dall'interesse proprio del datore di lavoro che, per oltre vent'anni, ha costituito il fondamento dell'istituto.

Permangono, inoltre, alcune criticità sul ruolo della contrattazione collettiva in quanto la nuova disciplina, richiama genericamente gli "accordi sindacali", senza individuare quali organizzazioni siano legittimate a sottoscriverli né richiedere il requisito della maggiore rappresentatività comparativa.

Anche sotto il profilo della salute e sicurezza sul lavoro emergono alcune perplessità. Il d.lgs. n. 81/2008 infatti ripartisce gli obblighi tra datore distaccante e datore ospitante, ma la possibilità di effettuare distacchi tra imprese appartenenti a settori completamente diversi rende ancora più importante garantire una formazione realmente adeguata ai nuovi rischi lavorativi. Diversamente, la maggiore flessibilità potrebbe tradursi in un indebolimento degli standard di prevenzione.

Infine, la possibilità di distaccare lavoratori tra imprese

che applicano contratti collettivi differenti pone il problema del dumping salariale. Infatti, poiché il rapporto di lavoro rimane in capo al datore distaccante, continua ad applicarsi il contratto collettivo di quest'ultimo. Ne consegue che lavoratori impiegati nella stessa azienda e adibiti alle medesime mansioni potrebbero percepire trattamenti economici differenti, alimentando disparità di trattamento e una concorrenza fondata sul minor costo del lavoro.

La finalità perseguita dal legislatore è senz'altro apprezzabile, ma la scelta di eliminare il requisito dell'interesse del distaccante solleva interrogativi non trascurabili. Nel tentativo di offrire maggiore flessibilità alle imprese, la riforma rischia infatti di avvicinare eccessivamente il distacco alla somministrazione di lavoro illecita, lasciando alla futura interpretazione della giurisprudenza il compito di definirne i nuovi confini e di evitare possibili utilizzi distorti dell'istituto.

Novità anche sulla somministrazione: il nuovo limite dei 36 mesi, con il contatore azzerato

Accanto alla riforma del distacco, la legge di conversione del decreto lavoro 2026 è intervenuta anche sulla disciplina della somministrazione di lavoro, modificando l'art. 19 del d.lgs. n. 81 del 2015.

La novità principale consiste nell'introduzione del nuovo comma 2-bis, che consente ai lavoratori assunti a tempo indeterminato dall'agenzia di somministrazione di essere inviati in missione presso il medesimo utilizzatore per un periodo complessivo di trentasei mesi, anche non continuativi, salvo diversa previsione della contrattazione collettiva.

L'aspetto più rilevante della disposizione, tuttavia, non riguarda soltanto l'introduzione di un nuovo limite temporale, ma anche la scelta del legislatore di far decorrere il conteggio esclusivamente dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, escludendo dal computo le missioni già svolte in precedenza. In concreto, viene quindi azzerato il periodo maturato fino a quel momento, consentendo alle imprese utilizzatrici di beneficiare di un nuovo arco temporale di 36 mesi anche nei confronti di lavoratori che già da tempo operavano presso le stesse, quindi consentendo un arco temporale lunghissimo.

La ratio della norma è evidente: aumentare gli spazi di

flessibilità per le imprese e garantire loro la possibilità di continuare ad avvalersi di lavoratori già formati e inseriti nel contesto produttivo, senza dover necessariamente procedere ad una stabilizzazione o interrompere il rapporto di collaborazione. La somministrazione a tempo indeterminato nasce infatti con l'obiettivo di garantire al lavoratore una maggiore continuità occupazionale attraverso il rapporto stabile con l'agenzia, e non dovrebbe trasformarsi in uno strumento per consentire all'impresa utilizzatrice di disporre indefinitamente della stessa prestazione lavorativa senza assumere direttamente il dipendente.

Il rischio è che, ancora una volta, la flessibilità concessa dal legislatore finisca per spostare l'ago della bilancia a favore delle esigenze organizzative delle imprese,

trasformando la somministrazione da strumento di gestione temporanea del lavoro in una modalità ordinaria e prolungata di impiego della manodopera.

Insomma, salvaguardare l'occupazione è un obiettivo condivisibile; ma quando, per perseguirlo, si iniziano a sacrificare i principi che da sempre delimitano gli istituti del diritto del lavoro, il dubbio diventa inevitabile: si sta davvero semplificando il sistema o si rischia di svuotarlo progressivamente delle sue garanzie? **D&L**

FLASH

La mancata firma del CCNL di comparto non esclude la titolarità dei diritti di informazione e di confronto in sede decentrata: il Tribunale di Bari respinge il ricorso della CISL FP Puglia.

Importante decisione del Tribunale di Bari che interviene su aspetti controversi della regolazione dei diritti sindacali nel pubblico impiego. Il giudice pugliese, esprimendosi su un ricorso ex art. 28 Statuto dei Lavoratori (decreto del 23 luglio), risolve una controversia intersindacale che ha visto contrapposta CISL e CGIL Funzione Pubblica Puglia, in ragione del riconoscimento da parte della Regione della piena titolarità di quest'ultima dei diritti di informazione e confronto sindacale, con il conseguente suo coinvolgimento "in tutte le procedure di confronto previste in sede decentrata, nella qualità di soggetto sindacale rappresentativo, ancorché non firmatario del CCNL" (Direttiva del Capo di Gabinetto n. 23/26 del 3 marzo 2026). Secondo la CISL una simile condotta dell'ente regionale contraddirebbe quanto previsto dal Testo Unico del Pubblico Impiego che riserva la titolarità della contrattazione integrativa ai soli sindacati firmatari del Contratto nazionale di comparto (art. 40, comma 3 bis, d.lgs. 165/01). Da ciò il ricorso per accertare la condotta antisindacale della Regione Puglia "potendo detta condotta, se prolungata nel tempo, provocare un danno irreparabile alle organizzazioni sindacali ricorrenti in quanto poste sullo stesso piano, da un punto di vista delle relazioni sindacali, con la FP CGIL e facendo perdere credibilità nei confronti degli iscritti".

A monte della vicenda c'è la mancata sottoscrizione della CGIL del CCNL Comparto Funzioni Locali del 23.02.2026, che, secondo la ricorrente, le precluderebbe qualsiasi relazioni sindacale con la Regione appunto in virtù di quanto prevede l'art. 40 del TU. Una simile lettura della norma di legge è però respinta dal giudice barese, perché presuppone un'impropria sovrapposizione tra l'attività di contrattazione collettive e le altre prerogative di cui consta l'esercizio della libertà sindacale a livello decentrato. La prima è rigidamente regolata dal CCNL, al punto che il TU sanziona con la nullità le clausole del contratto integrativo che lo contraddicono: coerentemente, dunque, il TU riserva ai firmatari del primo la titolarità della negoziazione del secondo. I diritti di informazione e di confronto non riguardano però le materie oggetto di contrattazione (come certifica l'art. 40, comma 1) e la loro negazione nei confronti di sindacati rappresentativi (quale ovviamente è la CGIL) configurerebbe, questa sì, una condotta antisindacale. Tali diritti, infatti, "rappresentano il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei relativi strumenti, al fine di consentire ai soggetti sindacali di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare, e rendono effettivo l'esercizio dell'attività sindacale, in termini di partecipazione, alle scelte organizzative dell'ente". D'altra parte, degli strumenti della partecipazione sindacali si occupa l'art. 9 del TU, che ne demanda la disciplina specifica alla contrattazione nazionale non ammettendo che questa possa limitarne l'accesso a sindacati rappresentativi nel comparto. Nessun interesse concreto della CISL è dunque stato leso dalla Regione Puglia, dal momento che l'unica condotta che avrebbe inciso sulla sua sfera giuridica sarebbe stata l'ammissione della CGIL al tavolo di contrattazione; ammissione che avrebbe effettivamente indebolito l'influenza ed il peso delle organizzazioni firmatarie del CCNL.

Verso un'interpretazione sempre più ampia di "licenziamento" ai fini dell'applicazione delle tutele previste nei casi di licenziamento collettivo

di
Andrea
Ranfagni

Con la Sentenza *Orefice Generators* del 4 giugno 2026, resa nella causa C-907/2024, la Corte di Giustizia UE ha affermato che rientra nella nozione di "licenziamento" di cui all'art. 1, paragrafo 1, Direttiva UE n. 98/59, finalizzata al raggiungimento della soglia numerica di licenziamenti perché scatti l'obbligo di attivare la procedura di licenziamento collettivo, il licenziamento "disciplinare" per assenza ingiustificata disposto nei confronti del lavoratore che non ha ottemperato ad un ordine di trasferimento a distanza considerevole.

La decisione in commento costituisce un ulteriore passo in avanti da parte della Corte di Giustizia UE nel senso di una interpretazione sempre più estensiva della nozione di licenziamento da considerare utile ai fini del raggiungimento della soglia numerica perché trovino applicazione le tutele previste nei casi di licenziamenti collettivi.

Essa dà seguito ad altre sentenze che, sotto altri profili, avevano esteso l'applicabilità della nozione ad ipotesi diverse dal "classico" licenziamento per motivi "oggettivi" inerenti l'azienda (quali, ad esempio, ristrutturazione, riorganizzazione, soppressione del posto di lavoro).

Il caso da cui è scaturita la decisione della Corte di Giustizia UE

La sentenza in commento trae origine da un caso che vedeva come protagonista una società italiana specializzata nella fabbricazione di gruppo elettrogeni, la quale aveva deciso di cessare la propria attività in un'unità produttiva sita in Campania e di trasferirla in una sede in Sardegna. In conseguenza di tale decisione, aveva così comunicato a tutti i lavoratori impiegati nella sede campana il trasferimento presso la nuova sede sarda, distante oltre 600 km.

I lavoratori, evidentemente impossibilitati a prendere servizio nella nuova sede stante la distanza e gli oneri economici e familiari che ciò comportava, non si erano presentati presso la medesima. Trascorsi 30 giorni di assenza presso la nuova sede, la società datrice di lavoro aveva, pertanto, proceduto a disporre il licenziamento disciplinare dei lavoratori, per "assenza ingiustificata".

I dipendenti avevano così impugnato il licenziamento presso il Tribunale di Napoli, sostenendo che fosse stato disposto senza l'osservanza della normativa sui licenziamenti collettivi di cui alla l. n. 223/1991, alla luce di un'interpretazione della nozione di "licenziamento", conforme alla Direttiva UE n. 98/59 e tale da comprendere, appunto, anche i licenziamenti disciplinari laddove

essi conseguano a modifiche “sostanziali” di “elementi essenziali” del contratto di lavoro disposte dal datore di lavoro.

Il Tribunale di Napoli accoglieva tale interpretazione e dichiarava così illegittimi i licenziamenti per mancata attivazione della procedura di licenziamento collettivo di cui alla l. n. 223/1991.

La società presentava appello presso la Corte di Napoli, la quale decideva di sottoporre la questione in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, ponendo quattro questioni pregiudiziali, riassumibili in un duplice quesito: 1) se l'art. 1, paragrafo 1, Direttiva UE 98/59 debba essere interpretato nel senso che la risoluzione di un contratto di lavoro per uno o più motivi non inerenti alla persona del lavoratore, effettuata dal datore di lavoro in seguito al rifiuto del lavoratore di ottemperare alla decisione unilaterale di tale datore di lavoro di trasferire il luogo di lavoro in una sede distante dalla sede iniziale, rientra nella nozione di “licenziamento” ai sensi del primo comma, lettera a) di tale disposizione, o nella nozione di “cessazione del contratto di lavoro”, ai sensi del secondo comma di quest'ultima; 2) se l'art. 1, paragrafo 1, primo comma, lettera a), della Direttiva UE 98/59 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che la risoluzione di un contratto di lavoro per una o più ragioni non inerenti alla persona del lavoratore, effettuata dal datore di lavoro in seguito al rifiuto di tale lavoratore di conformarsi alla decisione unilaterale del datore di lavoro di trasferire il suo luogo di lavoro in una sede distante dalla sede iniziale, non sia presa in considerazione ai fini del computo del numero dei licenziamenti effettuati tenuto conto delle soglie fissate da tale direttiva.

La decisione della Corte di Giustizia UE

Per quanto riguarda il primo quesito, il Giudice europeo fornisce una risposta positiva, ritenendo, quindi, che la risoluzione di un contratto di lavoro effettuata dal datore di lavoro in seguito al rifiuto di tale lavoratore di ottemperare alla sua decisione unilaterale di trasferire il luogo di lavoro in una sede distante dalla sede iniziale, rientra nella nozione di “licenziamento” ai sensi del primo comma, lettera a) dell'art. 1 della Direttiva UE n. 98/59.

A tale conclusione la Corte di Giustizia UE arriva richiamando precedenti orientamenti nei quali si è affermato che della nozione di “licenziamento” contenuta

nella Direttiva deve sempre darsi un'interpretazione “estensiva” e questo perché il principale obiettivo della Direttiva è quello di “rafforzare la tutela dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi”, come emerge chiaramente dal Considerando n. 2.

Ne consegue, pertanto, che rientra nella nozione di “licenziamento” ogni risoluzione disposta dal datore di lavoro in conseguenza di una modifica “sostanziale” degli elementi “essenziali” del contratto di lavoro per ragioni non inerenti alla persona del lavoratore.

È questo il caso, continua la Corte, del licenziamento disciplinare conseguente alla mancata esecuzione di un trasferimento disposto per ragioni aziendali, come, appunto, era avvenuto nel caso di specie. Secondo il Giudice europeo, infatti, il luogo di lavoro è un elemento “essenziale” del contratto di lavoro, in quanto il suo mutamento può avere conseguenze economiche e organizzative per il lavoratore interessato.

Quanto, invece, al carattere “sostanziale” della modifica inerente la sede di lavoro, per valutarne la sussistenza è necessario verificare: se è la modifica è temporanea o definitiva; la distanza tra le due sedi; la presenza o meno di misure di accompagnamento alla modifica di sede.

Nel caso di specie, trattandosi di un trasferimento definitivo, ad una distanza molto lontana (come visto, oltre 600 km), e considerando l'assenza di misure di “sostegno” allo spostamento del lavoratore, si poteva ritenere sussistente una modifica “sostanziale” della sede di lavoro.

Tali argomentazioni sono avvenute mediante il richiamo ad un precedente della stessa Corte, ovvero quello reso nella sentenza *Ineo Infracom* (C-249/24), che, a sua volta, richiamava quello reso nella sentenza *Pujante Rivera* (C-422/14).

Con particolare riferimento a quest'ultima decisione, si evidenzia come in questa si è arrivati ad equiparare al “licenziamento” la cessazione del rapporto con il “consenso” del lavoratore, come nel caso di una risoluzione “consensuale” preceduta da un trasferimento definitivo ad altra sede di lavoro particolarmente distante. E ciò sempre in virtù della necessità di interpretare in maniera “estensiva” la nozione di licenziamento, facendovi quindi ricomprendere tutte quelle cessazioni del rapporto, anche di comune accordo con il dipendente, ma che hanno tratto origine da modifiche importanti del contratto

di lavoro disposte unilateralmente dal datore di lavoro per ragioni aziendali e che, quindi, hanno costretto il dipendente ad abbandonare il rapporto di lavoro. Una fattispecie, quest'ultima, qualificata dalla stessa Corte come "licenziamento indiretto", che è stata recepita anche nella giurisprudenza italiana (si veda Sentenza Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, n. 15401/2020) e che la stessa INPS identifica come una causa di perdita "involontaria" del posto di lavoro ai fini della percezione della NASPL.

In virtù di questi approdi giurisprudenziali diventano così residuali le ipotesi di cessazione del rapporto "assimilata" al licenziamento (cui fa riferimento l'art. 1, par. 1, comma 2) computabili come licenziamento a condizione che vi siano almeno 5 licenziamenti effettivi (cioè tali ai sensi dell'art. 1, par. 1, comma 1). Con questa seconda nozione vanno infatti intese le ipotesi di risoluzione del rapporto per "genuino" consenso del lavoratore (come, ad esempio, un esodo incentivato), in quanto tali non qualificabili come licenziamenti indiretti.

Anche il secondo quesito è risolto positivamente dalla Corte di Giustizia UE, nel senso di riconoscere che l'ipotesi di specie, rientrando nella nozione di licenziamento, deve necessariamente valere ai fini del raggiungimento delle soglie numeriche per l'applicazione delle tutele. L'obiettivo di rafforzare le tutele nei casi di licenziamenti collettivi, esplicitato al Considerando 2, e la necessità di garantire "uniformità" nell'interpretazione della Direttiva, rende infatti irrilevante il fatto che la normativa italiana (cioè l'art. 24, paragrafo 1, l. n. 223/1991) prevede una soglia inferiore a quelle fissate dalla direttiva, configurando così una disciplina più favorevole per i lavoratori.

In conclusione, con la decisione in questione si può constatare il consolidarsi di una tendenza interpretativa del Giudice europeo "estensiva" della nozione di "licenziamento" ai fini dell'applicazione delle tutele previste per i licenziamenti collettivi. Emerge, in particolare, come diventi irrilevante la tipologia di licenziamento (disciplinare o per motivi oggettivi/aziendali) e, in generale, di cessazione del rapporto (che può anche essere consensuale), laddove questa sia "causata" da iniziative "unilaterali" del datore di lavoro, che hanno modificato in maniera sostanziale elementi essenziali del contratto, a tal punto da costringere il dipendente a risolvere il rapporto o a tenere comportamenti che ne hanno determinato la cessazione. **D&L**

PIANO CASA 2026: Tutela del diritto all'abitare o “ammodernamento” del capitalismo immobiliare italiano?

di
Andrea
Francesco
Greco

Un processo di «dialogo sociale» più apparente che reale

Per approcciarsi all'analisi del decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, convertito con modificazioni dalla l. n. 116/2026 e recante «Disposizioni urgenti per il Piano Casa», appare opportuno soffermarsi anzitutto sul percorso che ne ha preceduto l'adozione: la ricostruzione del procedimento di formazione del provvedimento consente infatti di cogliere con maggiore chiarezza le scelte di politica del diritto che ne hanno orientato l'impianto, così come gli interessi ad esse sottesi.

Il decreto è stato preceduto da un articolato processo di «coinvolgimento partenariale» (così definito dalla stessa parte pubblica) avviato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con l'istituzione, nel 2024, del c.d. Tavolo Casa. Nelle intenzioni dichiarate, tale sede avrebbe dovuto favorire il confronto tra istituzioni, enti territoriali e parti sociali, al fine di individuare le direttrici dei successivi interventi legislativi in materia abitativa. Già la composizione del Tavolo restituisce, tuttavia, un quadro sensibilmente diverso da quello formalmente professato. A fronte dell'ampia partecipazione delle associazioni rappresentative del settore delle costruzioni e dell'edilizia (ANCE, ANAEPA Confartigianato, Confcooperative, ecc.), delle organizzazioni della proprietà e dell'intermediazione immobiliare (Confedilizia, FIAIP,

ASPESI Unione Immobiliare, Confabitare, ecc.), nonché degli ordini professionali e dei gestori dell'edilizia pubblica (Consiglio nazionale degli ingegneri, Consiglio nazionale degli architetti, Federcasa), il Governo ha infatti optato per la sistematica esclusione dal confronto tanto delle organizzazioni sindacali dei lavoratori quanto delle principali rappresentanze degli inquilini, confederali e autonome.

Ne consegue che il processo di elaborazione del Piano Casa, seppur formalmente ricondotto dagli stessi promotori alla categoria della concertazione sociale, si è materialmente sviluppato attraverso un coinvolgimento fortemente asimmetrico degli interessi in gioco. Sin dalla fase preparatoria emerge, dunque, una precisa opzione politico-istituzionale: riconoscere un ruolo privilegiato alle organizzazioni espressive della proprietà immobiliare e dell'impresa edilizia, relegando ai margini i soggetti rappresentativi degli interessi dei lavoratori e degli inquilini.

Un'edilizia pubblica che guarda al privato

Richiamato il percorso che ha condotto all'approvazione del decreto, l'analisi della disciplina può prendere le mosse dall'art. 1 del testo, disposizione particolarmente idonea a esprimere lo spirito generale dell'intero provvedimento. Essa individua, da un lato, le tipologie di intervento

promosse e, dall'altro, le categorie sociali destinatarie delle misure, delineando già in questa sede alcune delle principali opzioni di politica del diritto fatte proprie dal legislatore.

Sotto il primo profilo, il Piano si propone di «favorire la realizzazione e la valorizzazione di immobili di edilizia residenziale pubblica, sociale e integrata, destinati alla vendita o alla locazione a prezzo calmierato», al fine di rispondere ai fabbisogni abitativi di giovani, studenti universitari, lavoratori privati e pubblici, giovani coppie, genitori separati e persone anziane. L'elemento di maggiore novità consiste nell'introduzione, accanto ai tradizionali modelli dell'edilizia residenziale pubblica (ERP) e dell'edilizia residenziale sociale (ERS), di una nuova tipologia denominata "edilizia integrata" (EI). Le tre categorie, sebbene menzionate quasi come strumenti intercambiabili al servizio di un medesimo obiettivo, si differenziano invero profondamente le une dalle altre, in particolare sotto il profilo del rapporto che si instaura tra iniziativa pubblica e capitale privato: l'ERP coincide con la tradizionale "edilizia popolare" a canone sociale e proprietà pubblica; l'ERS individua le esperienze di *social housing*, collocate in una posizione intermedia tra intervento pubblico e mercato privato; l'EI ricomprende, infine, programmi destinati alla locazione o alla vendita a prezzi calmierati e realizzati prevalentemente attraverso l'apporto di capitali privati.

In questa prospettiva, l'introduzione dell'edilizia integrata non rappresenta la semplice aggiunta di una nuova categoria normativa, bensì l'ulteriore sviluppo di una trasformazione già avviata con l'affermazione dell'edilizia residenziale sociale. Se quest'ultima aveva segnato una prima attenuazione del ruolo diretto dello Stato, sostituendo progressivamente la produzione pubblica di alloggi con forme di partenariato pubblico-privato, il Piano Casa 2026 compie un passaggio ulteriore: il ricorso all'investimento privato cessa di costituire una modalità complementare dell'intervento pubblico e viene elevato a componente strutturale del sistema delle politiche abitative. In altri termini, il decreto sembra sancire il passaggio da un modello nel quale il capitale privato integra (in forma mediata e residuale) l'azione pubblica a uno nel quale esso è chiamato a svolgere una funzione strutturale e istituzionalmente riconosciuta nella soddisfazione dei bisogni abitativi.

Una simile impostazione emerge anche con riferimento alla disciplina dei destinatari. Tra i soggetti espressamente individuati dal legislatore figurano infatti, indipendentemente dalla loro condizione economica, i lavoratori fuori sede del settore privato e, a seguito delle modifiche introdotte in sede di conversione, anche quelli del settore pubblico. Tale scelta potrebbe essere letta come il segnale di una accresciuta consapevolezza delle profonde interdipendenze che, nelle economie contemporanee, legano il diritto all'abitare alle dinamiche del mercato del lavoro. Una lettura sistematica del provvedimento induce, tuttavia, a una diversa conclusione. Come si vedrà nell'analisi dell'art. 9, gli interventi rivolti ai lavoratori sono invero ricondotti principalmente nell'ambito dell'edilizia integrata, secondo un'impostazione che presenta significativi punti di contatto con il progetto di Confindustria sulle «Soluzioni Abitative Sostenibili per i Lavoratori». Più che ricondurre il fattore lavoro entro le politiche pubbliche dell'abitare, il Piano sembra dunque muoversi nella direzione opposta, funzionalizzando progressivamente la risposta al bisogno abitativo alle esigenze di mobilità e di organizzazione del sistema produttivo.

La struttura "bicefala" del Piano Casa

L'impostazione appena delineata trova immediata traduzione nella struttura del provvedimento. La scelta di affiancare all'ERP e all'ERS un terzo pilastro rappresentato dall'edilizia integrata non si esaurisce, infatti, in una nuova classificazione delle tipologie di intervento abitativo, ma costituisce il principio ordinatore dell'intero decreto, che si articola coerentemente lungo due direttrici fondamentali: da un lato il Capo II, dedicato all'edilizia residenziale pubblica e sociale; dall'altro il Capo III, che disciplina i programmi di edilizia integrata.

Il Capo II si fonda su due strumenti principali: gli interventi edilizi sul patrimonio abitativo pubblico e sociale e l'istituzione di specifici fondi. Al primo gruppo appartengono il programma straordinario di recupero e manutenzione del patrimonio ERP ed ERS (art. 2), le operazioni di vendita e riscatto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (art. 5) e i progetti di edilizia residenziale sociale destinati alla locazione di lunga durata con facoltà di riscatto (art. 6). Al secondo gruppo sono invece riconducibili il Fondo di garanzia per la morosità

incolpevole degli assegnatari ERP (art. 4) - alimentato da una quota parte dei canoni versati dagli stessi assegnatari nonché, per i primi due anni, da 24 milioni di euro complessivamente trasferiti dal (già sottofinanziato) Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli - e il Fondo Housing Coesione, destinato al finanziamento di interventi di edilizia residenziale pubblica e sociale mediante il trasferimento di 100 milioni di euro dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (art. 7).

Al di là del contenuto delle singole misure e della loro evidente insufficienza quantitativa rispetto all'attuale fabbisogno abitativo, ciò che maggiormente colpisce è la direzione complessiva dell'intervento legislativo. Più che perseguire un rafforzamento strutturale del patrimonio abitativo pubblico mediante la costruzione di nuovi vani e il recupero di quelli esistenti (esigenza tutt'altro che secondaria, se si considera che in Italia l'edilizia residenziale pubblica rappresenta appena il 3,7% dello stock abitativo, a fronte di una media europea prossima al 10%) il Piano conferma una linea di politica del diritto profondamente radicata nell'esperienza italiana: privilegiare la diffusione della proprietà individuale dell'abitazione rispetto alla costruzione e alla conservazione di un patrimonio pubblico destinato alla locazione sociale.

Si tratta di un'impostazione che affonda le proprie radici ben oltre il Piano Casa 2026. Come noto, infatti, la promozione della proprietà dell'abitazione viene elaborata negli Stati Uniti degli anni Trenta quale strumento di stabilizzazione della conflittualità sociale, secondo la celebre formula per cui *homeowners don't strike*. Tale paradigma viene successivamente recepito anche nel contesto italiano, trovando una significativa espressione nel motto coniato da Guido Gonella al primo Congresso della Democrazia Cristiana («non tutti proletari ma tutti proprietari»), per poi riflettersi tanto nell'art. 47, secondo comma, Cost., quanto nelle principali politiche abitative del secondo dopoguerra, a partire dal Piano INA-Casa.

L'esperienza storica ha tuttavia già ampiamente dimostrato i limiti strutturali di questo modello. La progressiva valorizzazione dell'accesso alla proprietà, oltre a fungere da strumento *soft* di contenimento del conflitto, si è sistematicamente tradotta (quantomeno nell'esperienza italiana) in fenomeni di dismissione del patrimonio pubblico, rendendo strutturalmente più difficile la formazione e la conservazione di uno stock di

alloggi sociali capace di crescere nel tempo e di rispondere ai bisogni abitativi delle fasce sociali più vulnerabili.

Il Capo II del Piano Casa si pone in sostanziale continuità con tale tradizione. Benché formalmente dedicato all'edilizia residenziale pubblica e sociale, esso attribuisce un ruolo centrale a strumenti orientati alla vendita o al riscatto degli immobili ERP, mentre gli interventi diretti ad ampliare stabilmente il patrimonio pubblico assumono un rilievo comparativamente più limitato. Ne deriva l'impressione che anche il nuovo Piano continui a privilegiare la diffusione della proprietà privata dell'abitazione rispetto al rafforzamento del sistema della locazione sociale; ed è pertanto lecito dubitare che un intervento di portata assai più contenuta rispetto ai suoi predecessori (ed in particolare al Piano INA-Casa) possa evitare quelle medesime criticità che, nel lungo periodo, hanno contribuito alla progressiva erosione dello stock di edilizia pubblica in Italia.

Se il Capo II conferma, dunque, la persistenza di una tradizionale concezione proprietaria delle politiche abitative, è poi il Capo III a rappresentare l'elemento di maggiore novità del testo: è in questa parte del provvedimento, infatti, che il processo di ridefinizione del ruolo del capitale privato nelle politiche dell'abitare trova la sua espressione più compiuta e assume, per quanto qui interessa, implicazioni di particolare rilievo anche dal punto di vista del diritto del lavoro.

Il Capo III l'istituzionalizzazione dell'edilizia integrata

Come accennato, è attraverso la disciplina dell'edilizia integrata che il legislatore porta a compimento quel processo di integrazione del capitale privato nelle politiche abitative già prefigurato dall'art. 1 del decreto. Da una prospettiva lavoristica, inoltre, questa parte del provvedimento assume particolare rilievo in quanto gli artt. 9 ss. individuano espressamente alcune specifiche categorie di lavoratori, privati e pubblici, tra i principali destinatari degli interventi previsti.

L'art. 9 qualifica anzitutto i programmi infrastrutturali di edilizia integrata come strumenti diretti ad «assicurare un'offerta abitativa coerente con le disponibilità economiche» di quei soggetti che, pur non possedendo i requisiti per accedere all'edilizia residenziale pubblica, incontrano comunque difficoltà nell'accesso al mercato

della locazione o nell'acquisto della prima casa. Tra questi vengono espressamente ricompresi anche i lavoratori del settore privato «per le relative esigenze abitative a carico del datore di lavoro» che debbano trasferirsi in una diversa località per ragioni di servizio, ivi inclusi i lavoratori stagionali. La disposizione prevede inoltre che i programmi di edilizia integrata siano realizzati mediante il ricorso prevalente a capitali privati e disciplinati da apposite convenzioni, nonché (al fine di contemperare la sostenibilità economica degli investimenti con le finalità sociali dichiarate dal legislatore) che almeno il 70% delle risorse sia destinato a interventi di edilizia convenzionata per la realizzazione di alloggi a canone o prezzo calmierato di almeno un terzo rispetto ai valori di mercato, assoggettati a un vincolo di destinazione residenziale trentennale. Il quadro è completato dalle disposizioni introdotte in sede di conversione: l'art. 9-bis, che istituisce una nuova categoria di "alloggi di servizio temporanei" destinati all'Arma dei Carabinieri (ASET); l'art. 9-ter, che amplia le possibilità operative di Invimit SGR (la società del MEF che gestisce il patrimonio immobiliare pubblico), consentendole di partecipare anche a fondi immobiliari promossi o partecipati da società a partecipazione pubblica maggioritaria (e non più necessariamente totalitaria); e l'art. 11-bis, volto al potenziamento del patrimonio immobiliare del Ministero della Difesa per le esigenze delle Forze armate e del Corpo della Guardia di Finanza.

Nel loro complesso, tali disposizioni confermano la tendenza del legislatore a valorizzare strumenti di investimento immobiliare sempre più aperti alla penetrazione di istanze e logiche proprie del settore privato, facendo emergere due profili di particolare interesse.

Il primo concerne il rapporto tra politiche abitative e mercato del lavoro. La scelta di includere tra i destinatari dell'edilizia integrata i lavoratori privati esclusivamente con riferimento alle esigenze abitative «a carico del datore di lavoro» suggerisce infatti che il bisogno abitativo venga preso in considerazione non già come situazione meritevole di tutela in sé, bensì nella misura in cui la sua soddisfazione risulti funzionale alle esigenze organizzative dell'impresa. Più che configurarsi come misura di universalizzazione del diritto all'abitare, la disciplina sembra dunque perseguire l'obiettivo di favorire la mobilità della forza lavoro e di ridurre uno dei principali costi indiretti che gravano sui processi di reclutamento e di trasferimento del personale.

Sotto questo profilo, non appare inoltre privo di significato il fatto che l'impostazione del provvedimento presenti rilevanti punti di contatto con le proposte avanzate negli ultimi anni dalle principali organizzazioni datoriali in materia di alloggi per lavoratori, dichiaratamente dirette a realizzare un «allineamento tra i costi degli alloggi e la produttività del lavoro».

Il secondo profilo riguarda la stessa nozione di "accessibilità" dell'abitazione accolta dal legislatore. Il requisito della riduzione di un terzo rispetto ai prezzi di mercato, pur rappresentando un temperamento delle ordinarie dinamiche concorrenziali, non risulta coerente con i criteri generalmente adottati a livello europeo e internazionale, secondo cui un'abitazione può dirsi realmente *affordable* solo nella misura in cui il suo costo complessivo non superi una determinata quota del reddito disponibile del nucleo familiare, tipicamente individuata nel 30%. A ciò si aggiungono l'assenza di una quota minima di alloggi da destinare necessariamente alla locazione, la possibilità di orientare gli interventi primariamente verso la vendita dei vani edificati e il progressivo ampliamento degli spazi di intervento riconosciuti agli investitori privati per il tramite di Invimit SGR.

Questa tendenza trova, infine, un'ulteriore conferma nei commi 7 e 8 dell'art. 9, che estendono ai grandi programmi di edilizia integrata di valore superiore a un miliardo di euro le procedure semplificate già previste per gli investimenti strategici di rilievo nazionale e consentono la nomina di un commissario straordinario incaricato di coordinarne la tempestiva realizzazione. Tali disposizioni mostrano quindi come il legislatore, con il Piano Casa 2026, non si limiti a riconoscere un ruolo crescente al capitale privato nella produzione dell'offerta abitativa, ma si spinga a predisporre un quadro regolatorio volto ad agevolarne l'intervento mediante significative semplificazioni amministrative e procedurali - con il risultato paradossale di rendere, in talune circostanze, più semplice e conveniente, sotto il profilo procedurale, l'edificazione di alloggi privati rispetto agli ordinari interventi di edilizia residenziale pubblica.

Considerazioni conclusive

L'analisi condotta consente, in conclusione, di tornare all'interrogativo posto in apertura. Nel loro insieme, le disposizioni del Piano Casa 2026 (e, in particolare, quelle

del Capo III) segnano un deciso mutamento di paradigma delle politiche abitative: l'obiettivo non pare più soltanto quello di integrare l'intervento pubblico con l'apporto di capitali privati, bensì quello di delegare progressivamente al mercato e ai suoi operatori una parte crescente della risposta al bisogno abitativo, riservando allo Stato un ruolo prevalentemente regolatorio e di incentivo. È in questa prospettiva che la disciplina dell'edilizia integrata assume il suo significato più profondo: non come semplice innovazione tecnica del sistema, ma come espressione di una diversa concezione del rapporto tra diritto all'abitare, mercato immobiliare e organizzazione della produzione.

Se questa lettura è corretta, la risposta all'alternativa evocata nel titolo appare difficilmente eludibile. Un provvedimento elaborato attraverso un confronto sociale strutturalmente asimmetrico, che nel Capo II ripropone la tradizionale preferenza per la diffusione della proprietà individuale a scapito del rafforzamento dello stock

pubblico destinato alla locazione sociale, e che nel Capo III eleva il capitale privato a componente strutturale (e procedimentalmente agevolata) del sistema, sembra rispondere assai più alle esigenze di "ammodernamento" del capitalismo immobiliare italiano che a quelle di effettiva tutela del diritto all'abitare. Ciò appare tanto più evidente dalla prospettiva del diritto del lavoro: la scelta di subordinare l'accesso dei lavoratori alle misure abitative alla mediazione del datore di lavoro rischia infatti di riproporre, in forme aggiornate, il modello dell'alloggio funzionale all'organizzazione produttiva, con il conseguente pericolo di estendere la dipendenza del lavoratore dall'impresa anche al di fuori del rapporto di lavoro in senso stretto. **D&L**

FLASH

Nuove indicazioni operative dell'INL per tutelare i lavoratori dal rischio termico

L'intensificarsi di fenomeni climatici estremi nel periodo estivo ha indotto l'INL ad adottare la nota n. 5484 del 6 luglio 2026, con la quale vengono fornite indicazioni operative agli ispettori per l'attività di vigilanza sui luoghi di lavoro esposti a rischio termico. Il documento si raccorda con la nota già emanata in materia (n. 5291 del 21 luglio 2023) e con il Protocollo quadro per l'adozione delle misure di contenimento dei rischi lavorativi legati alle emergenze climatiche, adottato con DM n. 95/2025.

Gli ispettori sono chiamati a verificare che il rischio da stress termico ambientale risulti effettivamente valutato nel Documento di valutazione dei rischi da calore (ex art. 28 d.lgs. 81/08) e, ove applicabile, nel Piano operativo di sicurezza, con particolare riguardo ai settori dell'edilizia civile e stradale, dell'agricoltura, della logistica e delle attività di consegna a domicilio, comparti nei quali l'aumento delle temperature incide direttamente sull'incremento del rischio infortunistico. L'attività ispettiva non deve naturalmente limitarsi agli adempimenti formali, ma è finalizzata a verificare l'effettiva adozione delle misure di prevenzione; tra queste l'INL indica la rimodulazione degli orari di lavoro, l'anticipazione o il posticipo delle lavorazioni maggiormente gravose, la predisposizione di aree ombreggiate o climatizzate per le pause, la disponibilità di acqua potabile, l'informazione e la formazione dei lavoratori e la sorveglianza sanitaria dei soggetti maggiormente esposti. Grava sul datore e sul preposto (ex art. 19, d. lgs. 81/08) l'obbligo di sospendere temporaneamente le attività lavorative in presenza di condizioni climatiche che determinino un rischio non accettabile per la salute dei lavoratori. La violazione degli obblighi di prevenzione può comportare l'adozione da parte dell'autorità ispettiva di una prescrizione di blocco dell'attività, la cui ripresa è condizionata all'adozione di tutte le misure necessarie a evitare o ridurre il rischio accertato. Agli obblighi previsti dalla normativa prevenzionistica si affiancano (senza ovviamente sostituirli) i divieti di svolgimento dell'attività lavorativa imposti dalle ordinanze regionali. Il divieto scatta nelle sole giornate e aree in cui la mappa previsionale del portale Workclimate (sviluppato da INAIL e CNR) segnala un livello di rischio termico "Alto" per i lavoratori esposti al sole con attività fisica intensa. Di norma la fascia oraria interessata è quella compresa tra le 12.30 e le 16.00 ed i settori più frequentemente coinvolti sono agricoltura e florovivaismo, cantieri edili, cave, logistica di piazzale e la consegna merci con mezzi a pedalata anche assistita (rider). La violazione delle ordinanze comporta la responsabilità penale del datore ai sensi dell'art. 650 c.p.

Le aziende che riducono o sospendono l'attività per eventi atmosferici possono accedere alla CIGO o alla CISOA (per il settore agricolo). L'integrazione salariale è concessa senza esame preventivo né contribuzione addizionale, trattandosi di eventi oggettivamente non evitabili. La via per garantire ai lavoratori la retribuzione piena (almeno nell'edilizia) è quella indicata dal contratto integrativo provinciale dell'edilizia siglato da Feneal, Filca, Fillea e Ance Firenze, in vigore da settembre (quindi di fatto dal prossimo anno), che impone alle imprese di anticipare la differenza salariale sulle ore non lavorate, salvo successivo (parziale) rimborso a carico della Cassa edile.