Cristina Alessi è Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Brescia.

William Chiaromonte è Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Firenze.

Marco Esposito è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Valeria Filì è Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Udine.

Marco Gambacciani è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi Roma Tre.

Michele Tiraboschi è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Materiali di diritto del mercato del lavoro e delle relazioni industriali ordinati da

MAURIZIO DEL CONTE, VALERIA FILÌ, MICHELE TIRABOSCHI

Collana della Fondazione ADAPT

Scuola di alta formazione in
Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro

Dinamiche demografiche e mercato del lavoro: la prospettiva giuridica

Dinamiche demografiche e mercato del lavoro: la prospettiva giuridica

a cura di

Cristina Alessi, William Chiaromonte, Marco Esposito, Valeria Filì, Marco Gambacciani, Michele Tiraboschi

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

Il volume raccoglie i contributi selezionati nell'ambito della call for paper rivolta alla giovane dottrina giuslavoristica con l'obiettivo di stimolare il dibattito scientifico su questioni connesse all'impatto delle dinamiche demografiche sul mercato del lavoro. I giovani studiosi offrono proposte interpretative che, pur nella diversità degli approcci, convergono nell'individuare le dinamiche demografiche come chiave di lettura privilegiata per comprendere le tensioni che attraversano il sistema di welfare, il mercato del lavoro e le relazioni lavorative.

L'immagine di copertina, disegnata e liberamente interpretata da Lavinia Serrani, ritrae "Le tre età della donna", un celebre dipinto realizzato nel 1905 dall'artista austriaco Gustav Klimt. L'opera, che raffigura una donna anziana, una giovane madre e una bambina, vuole rappresentare allegoricamente le diverse fasi della vita femminile, dalla nascita alla vecchiaia, fino alla morte. Klimt utilizza le tre figure per rappresentare il mistero femminile della generatività e il ciclo inesorabile del tempo che trasforma la bellezza in decadenza, facendone risaltare i dettagli. Si tratta di un dipinto dinamico, capace di comunicare i continui cambiamenti ai quali le donne sono esposte nel corso della vita, scandendone le fasi. È proprio la dinamicità del dipinto a rappresentare nel migliore dei modi il senso dei contributi offerti dai giovani giuslavoristi raccolti in questo volume: l'invecchiamento demografico e l'allungamento delle carriere lavorative stanno innescando rilevanti cambiamenti nel mondo del lavoro proiettandolo in una nuova fase e alterandone gli equilibri. Rispetto alle dinamiche del lavoro italiano la componente femminile risulta ancora oggi la più penalizzata rispetto all'irrisolta contrapposizione tra lavoro produttivo e lavoro riproduttivo. Con diverse metodologie e prospettive di indagine, le ricerche contenute nel presente volume analizzano le sfide che il legislatore e le parti sociali sono chiamate ad affrontare in questa nuova era del mondo del lavoro.

Materiali di diritto del mercato del lavoro e delle relazioni industriali ordinati da MAURIZIO DEL CONTE, VALERIA FILÌ e MICHELE TIRABOSCHI

Collana della FONDAZIONE ADAPT – Scuola di alta formazione in *Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro*

Comitato scientifico internazionale di ADAPT

LENA ABRAHAMSSON (*Luleå University of Technology, Sweden*), GIUSEPPE BERTAGNA (*University of Bergamo, Italy*), JOHN BUDD (*University of Minnesota, USA*), ALEXIS BUGADA (*Aix-Marseille University, France*), FEDERICO BUTERA (*University of Milano-Bicocca, IRSO Foundation, Italy*), JESÚS CRUZ VILLALÓN (*University of Seville, Spain*), MARC DE VOS (*Ghent University, Belgium*), RUTH DUKES (*University of Glasgow, UK*), ANTHONY FORSYTH (*RMIT University, Australia*), BERNARD GAZIER (*University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France*), JOSÉ LUIS GIL Y GIL (*University of Alcalá, Spain*), JULIO ARMANDO GRISOLIA (*National University of Tres de Febrero, Argentina*), THOMAS HAIPETER (*University of Duisburg-Essen, Germany*), JÒZSEF HAJDÙ (*University of Szeged, Hungary*), THOMAS KOCHAN (*Massachusetts Institute of Technology, USA*), FELICITY LAMM (*Auckland University of Technology, New Zealand*), LOURDES MELLA MÉNDEZ (*University of Santiago de Compostela, Spain*), SHINYA OUCHI (*Kobe University, Japan*), DAIVA PETRYLAITE (*Vilnius University, Lithuania*), JUAN RASO DELGUE (*University of the Republic, Uruguay*), WILLIAM ROCHE (*University College Dublin, Ireland*), ALFREDO SANCHEZ CASTANEDA (*National Autonomous University of Mexico, Mexico*), MICHELE TIRABOSCHI (*Scientific coordinator of ADAPT*, *University of Modena and Reggio Emilia, Italy*), ERIC TUCKER (*York University, Canada*), MANFRED WEISS (*Goethe University, Germany*), ADRIAN WILKINSON (*Griffith University, Australia*)

@ 2025 ADAPT University Press (*www.adapt.it*)

ISBN 979-12-80922-67-0

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di ***double blind peer review***, secondo un procedimento standard concordato dai Direttori della collana con il Comitato scientifico internazionale e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Dinamiche demografiche e mercato del lavoro: la prospettiva giuridica

a cura di
Cristina Alessi, William Chiaromonte, Marco Esposito, Valeria Filì, Marco Gambacciani, Michele Tiraboschi

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

Indice

Prefazione *di Cristina Alessi, William Chiaromonte, Marco Esposito, Valeria Filì, Marco Gambacciani, Michele Tiraboschi* XI

Introduzione *di Claudia Carchio* XII

Parte I
ANZIANI, SALUTE E MERCATO DEL LAVORO

Invecchiamento attivo e salute non occupazionale nelle politiche contrattuali *di Francesco Alifano* 3

L'inclusione lavorativa delle persone con malattie croniche e trapiantate: il crocevia degli accomodamenti ragionevoli *di Fulvio Cucchisi* 42

Salute e sicurezza dei lavoratori maturi ed esercizio dei poteri datoriali: verso un approccio "intersezionale"? *di Giovanna Pistore* 74

Invecchiamento della popolazione e sostenibilità della sicurezza sociale: il ruolo dei *caregivers* familiari *di Flavia Schiavetti* 99

Il diritto del lavoro tra cambiamenti demografici e "questione generazionale": verso la costruzione di un indice di giustizia intergenerazionale *di Silvio Sonnati* 121

Parte II
ANDAMENTO DEMOGRAFICO E MERCATO DEL LAVORO

Discriminazioni per nazionalità nell'accesso al pubblico impiego tra norme, diritto vivente e prassi *di Bianca Cassai* 155

Crescita economica, lavoro e declino demografico in Europa e in Italia *di Riccardo Fratini e Stefano Menghinello* 184

Analisi giuslavoristica della riforma in materia di politiche in favore delle persone anziane non autosufficienti *di Sofia Gualandi*..... 211

La disciplina dell'immigrazione alla prova della crisi demografica: un itinerario da percorrere *di Silvia Magagnoli*..... 246

Notizie sugli autori..... 270

Notizie sui curatori 271

Prefazione

di Cristina Alessi, William Chiaromonte, Marco Esposito, Valeria Filì, Marco Gambacciani, Michele Tiraboschi

Spinti dall'obiettivo di coinvolgere i giovani studiosi nell'approfondimento di tematiche di forte impatto sociale e giuslavoristico, abbiamo promosso una *call for paper* rivolta alla giovane dottrina per creare un'occasione di dialogo, approfondimento e confronto su *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro.*

I contributi sono stati selezionati all'esito di una procedura valutativa, e, successivamente, esposti e discussi dagli autori in due eventi appositamente dedicati: il primo svoltosi a Bergamo il 6 dicembre 2024 e il secondo online il 17 febbraio 2025 (le registrazioni di entrambi i seminari sono visibili consultando l'archivio eventi del sito *www.aidlass.it*).

All'esito del confronto con i *discussant*, i giovani studiosi hanno potuto rimeditare e rielaborare i loro lavori, le cui versioni definitive consegniamo oggi alle stampe. Alla fine di questo complesso e articolato processo, il risultato appare soddisfacente, ricco di riflessioni interessanti e acute, foriero di stimoli e prospettive di analisi, sia per chi intenda approcciarsi per la prima volta allo studio di queste tematiche sia per coloro che, già esperti, vogliano approfondire specifiche questioni o meditare su nuove linee di ricerca.

A tutti coloro che ci hanno sostenuto va il nostro ringraziamento: *in primis* all'AIDLASS-Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale, per il sostegno scientifico e per il contributo alla pubblicazione; *in secundis* al comitato organizzatore composto da Claudia Carchio (coordinatrice), Paolo Bernardo, Maria Giovanna Elmo, Arianna Ferraguzzo, Federico Micheli, Samuele Renzi.

Alla introduzione di Claudia Carchio lasciamo la presentazione nel dettaglio dei contenuti delle sezioni e dei saggi che compongono il volume.

Introduzione

di Claudia Carchio

Il presente volume raccoglie i contributi selezionati nell'ambito della *call for paper* promossa dai professori Cristina Alessi, William Chiaromonte, Marco Esposito, Valeria Filì, Marco Gambacciani e Michele Tiraboschi, con l'obiettivo di stimolare il dibattito scientifico sui temi e sulle criticità connesse all'impatto delle dinamiche demografiche sul mercato del lavoro.

L'iniziativa, che ha coinvolto dottorandi/e, assegnisti/e di ricerca e giovani studiosi/e nell'area del diritto del lavoro, della sicurezza sociale e delle relazioni industriali, ha inteso promuovere una riflessione scientifica sull'evoluzione normativa, giurisprudenziale e contrattuale legata ai mutamenti demografici in atto, favorendo l'emersione di nuove prospettive interpretative e valorizzando, altresì, approcci interdisciplinari e metodologie di ricerca empirica.

La recessione demografica con la conseguente contrazione della forza lavoro attiva, l'invecchiamento della popolazione e la crescente mobilità internazionale non si limitano a incidere sulla composizione quantitativa della forza lavoro, ma ne alterano anche la struttura qualitativa, ridisegnandone la fisionomia e determinando l'erosione dei modelli occupazionali tradizionali, fondati sulla (almeno tendenziale) piena attività, sulla stabilità contrattuale e sull'omogeneità generazionale. Tali fenomeni influenzano le dinamiche interne ai rapporti di lavoro e la definizione delle politiche occupazionali, come pure la configurazione dei sistemi di protezione sociale, la distribuzione intergenerazionale delle risorse e, più in generale, la capacità dell'ordinamento di garantire inclusione, equità e sostenibilità. In questo contesto, le trasformazioni demografiche impongono al diritto del lavoro di ridefinire il proprio perimetro teorico e applicativo, confrontandosi con l'urgenza di governare transizioni complesse e di elaborare strumenti giuridici in grado di rispondere alle nuove forme di fragilità lavorativa e vulnerabilità sociale. Ne deriva la necessità di una revisione critica tanto delle categorie concettuali che strutturano il rapporto di lavoro, quanto degli strumenti normativi deputati alla tutela dei soggetti più esposti alla marginalità.

I saggi qui raccolti si muovono lungo questa direttrice, offrendo proposte interpretative che, pur nella diversità degli approcci, convergono nell'individuare le dinamiche demografiche come chiave di lettura privilegiata per comprendere le tensioni che attraversano il sistema di *welfare*, il mercato del lavoro e le relazioni lavorative. Nel loro insieme, i contributi mettono in discussione l'impianto normativo vigente e le prassi amministrative consolidate, delineando un quadro che invita, in primo luogo, la dottrina giuslavoristica, e, in secondo luogo, il decisore politico e gli attori sociali, a ripensare il ruolo del diritto del lavoro di fronte alle transizioni demografiche. L'obiettivo è quello di superare gli attuali modelli di partecipazione e di protezione, per dare forma a un ordinamento capace di affrontare le sfide emergenti, coniugando equità tra generazioni, inclusione sociale e sostenibilità economica.

Il volume si compone di due sezioni, la prima delle quali contiene i saggi di Francesco Alifano, Fulvio Cucchisi, Giovanna Pistore, Flavia Schiavetti, Silvio Sonnati, dedicati al tema "*Anziani, salute e mercato del lavoro*".

I contributi analizzano le ricadute dell'invecchiamento demografico sulla partecipazione lavorativa, sull'apprendimento continuo, sulla protezione della salute dei lavoratori e sul ruolo dei *caregivers*. L'innalzamento dell'età media della popolazione attiva è visto quale dinamica strutturale che influenza significativamente il diritto del lavoro, le politiche sociali e gli assetti organizzativi. Esso non rende solo necessaria la gestione della transizione demografica, bensì impone di riconsiderare le modalità di accesso, permanenza e uscita dal mercato del lavoro, tenendo conto di nuove fragilità, esigenze di cura, percorsi di salute e aspettative di equità intergenerazionale. Questa sezione raccoglie riflessioni che, attraverso la disamina di profili e istituti giuridici differenti, riconoscono tutte l'esigenza di delineare un sistema di protezione sociale e di regolazione dei rapporti di lavoro in grado di riconoscere e valorizzare la pluralità delle condizioni soggettive, superando approcci standardizzati e di tipo meramente compensativo. Il *fil rouge* è rappresentato dalla proposta di una revisione concettuale del lavoro, da intendersi non più come prestazione astratta e fungibile, ma come esperienza concreta, strettamente legata alle specificità personali e ai contesti di vita individuali. Tale impostazione suggerisce, quindi, l'adozione di misure personalizzate, soluzioni adattive, accomodamenti ragionevoli e una prospettiva integrata dell'inclusione. In questo quadro, età, stato di salute, disabilità e funzione di cura non possono essere considerate variabili marginali, ma assumono rilevanza centrale nella ridefinizione dei diritti sociali, delle garanzie lavoristiche e delle forme di organizzazione del lavoro, orientando l'intervento pubblico a criteri di

sostenibilità, equità sostanziale e rispetto della dignità lungo l'intero ciclo della vita professionale.

Francesco Alifano, nel saggio intitolato "*Invecchiamento attivo e salute non occupazionale nelle politiche contrattuali*", esamina il ruolo dell'autonomia collettiva nella regolazione delle condizioni lavorative dei soggetti anziani, affetti da patologie croniche, disabili e *caregiver*. L'indagine si concentra sulle soluzioni contrattuali adottate per modulare i tempi di lavoro, tra cui *part-time*, lavoro agile, *flexitime* e permessi, finalizzate a garantire la tutela della salute e a favorire la conciliazione tra vita e lavoro. L'Autore sottolinea, tuttavia, come l'efficacia di tali misure risulti compromessa se non accompagnata da un ripensamento complessivo dell'organizzazione del lavoro. Questi strumenti, pur intervenendo sul piano del rapporto individuale e attribuendo diritti soggettivi, rischiano di tradursi in interventi frammentari e difensivi qualora restino confinati alla sola dimensione della regolazione bilaterale, rivelandosi incapaci di incidere sulle cause strutturali dell'esclusione e della vulnerabilità. Alla luce di tali criticità, viene proposta una riconfigurazione dell'azione contrattuale, orientata non solo alla tutela del singolo, ma alla trasformazione sistemica del mercato del lavoro e delle sue logiche organizzative. In tale direzione, l'obbligo di predisporre accomodamenti ragionevoli, sancito dal diritto nazionale ed europeo, assume una funzione ordinamentale che non si limita a prescrivere adattamenti specifici, ma richiede una revisione dell'intero assetto produttivo, calibrata sulle condizioni soggettive del prestatore. Da qui l'esigenza di ripensare le tecniche di misurazione della prestazione lavorativa, superando la centralità del tempo impiegato e valorizzando l'apporto individuale in termini di competenze, responsabilità e impatto. L'autonomia collettiva è, dunque, chiamata a guidare questo cambiamento, contribuendo alla costruzione di un diritto del lavoro "a misura d'uomo", che coniughi sostenibilità organizzativa, dignità professionale e centralità della persona.

Fulvio Cucchisi, nel contributo dal titolo "*L'inclusione lavorativa delle persone con malattie croniche e trapiantate: il crocevia degli accomodamenti ragionevoli*", affronta il tema dell'inclusione lavorativa delle persone affette da patologie croniche e trapiantate nel contesto dell'invecchiamento della popolazione attiva e dell'aumento delle condizioni patologiche di lunga durata. L'Autore esamina le implicazioni che tali fenomeni producono sul mercato del lavoro e sul sistema di tutele, evidenziando, in primo luogo, l'assenza di un impianto normativo organico a favore dei lavoratori malati cronici e trapiantati e approfondendo, in seconda battuta, l'evoluzione giurisprudenziale europea e il recepimento da parte del legislatore italiano del modello bio-psicosociale di disabilità nel decreto legislativo. n. 62/2024. Ricostruisce le procedure di

riconoscimento della disabilità e l'introduzione del progetto di vita come strumento di personalizzazione degli interventi. In questo quadro, particolare rilievo è attribuito agli *accomodamenti ragionevoli*, analizzati nella loro funzione di adattamento delle condizioni lavorative alle esigenze del singolo, in un'ottica di inclusione e partecipazione non solo delle persone con disabilità, ma anche dei lavoratori affetti da patologie croniche e trapiantati. Proprio l'attuazione concreta di tali misure costituisce il punto di snodo per affrontare le criticità applicative legate alla loro sostenibilità economica, al coinvolgimento delle figure aziendali e al raccordo con le dinamiche organizzative. L'indagine si inserisce così nel dibattito sulla tenuta del sistema produttivo di fronte all'incremento delle fragilità sanitarie in età lavorativa e propone una riflessione sui presupposti giuridici e sulle soluzioni regolative necessarie per assicurare l'effettività delle tutele.

Il saggio di Giovanna Pistore, *"Salute e sicurezza dei lavoratori maturi ed esercizio dei poteri datoriali: verso un approccio "intersezionale"?"*, si esaminano le ricadute dell'invecchiamento della forza lavoro sul sistema di tutela della salute e sicurezza, muovendo dal riconoscimento normativo dell'età quale fattore di rischio professionale. Tale qualificazione consente di mettere in discussione l'impianto tradizionale della disciplina prevenzionale, costruito attorno alla figura di un lavoratore "neutro", standardizzato e non rappresentativo della pluralità delle condizioni psicofisiche riscontrabili nella realtà produttiva. A fronte di una trasformazione demografica strutturale, l'Autrice sottolinea l'esigenza di ricalibrare le misure di prevenzione alle specificità dei lavoratori maturi, promuovendo un approccio inclusivo e personalizzato. L'obbligo di sicurezza gravante sul datore di lavoro ex articolo 2087 c.c. si estende così all'organizzazione del lavoro, imponendo di considerare le condizioni soggettive e collettive che incidono sulla prestazione. La sorveglianza sanitaria e la valutazione dei rischi assumono una funzione strategica, orientando le scelte aziendali e contribuendo alla costruzione di ambienti di lavoro sostenibili. Gli infortuni e le malattie professionali correlati all'età non devono essere considerati anomalie, bensì occasioni per avviare percorsi di reinserimento e adattamento, come quelli promossi dall'Inail, riconducibili agli accomodamenti ragionevoli. La sicurezza sul lavoro, pertanto, si configura come un processo integrato che, oltre alla prevenzione del danno, implica una gestione attiva delle vulnerabilità individuali, secondo una logica di responsabilità organizzativa e valorizzazione dell'inclusività. In conclusione, il contributo propone una rilettura sistemica della normativa vigente, auspicando una sinergia tra fonti civilistiche, politiche di prevenzione e strumenti di contrattazione collettiva, affinché l'età diventi un parametro centrale nella definizione delle strategie di tutela.

Nel saggio su "*Invecchiamento della popolazione e sostenibilità della sicurezza sociale: il ruolo dei caregivers familiari*" Flavia Schiavetti approfondisce l'evoluzione della disciplina relativa ai soggetti che prestano assistenza informale all'interno del nucleo familiare, evidenziando come la pressione esercitata dall'invecchiamento demografico stia compromettendo la tenuta del sistema nazionale di *welfare*, sempre meno in grado di offrire risposte strutturate ai bisogni assistenziali della popolazione anziana e sempre più incline a delegare, in modo implicito ma sistematico, l'onere della cura alle famiglie. Dopo aver analizzato gli strumenti giuridici attualmente disponibili a supporto dei lavoratori *caregiver*s, tra cui permessi retribuiti, congedi straordinari, opzioni di lavoro *part-time* e possibilità di pensionamento anticipato, l'Autrice ne sottolinea la disorganicità e l'inadeguatezza nel fornire una tutela concreta e duratura. Osserva, poi, come la maggior parte di tali soggetti, in prevalenza donne, resti esclusa dai benefici previsti, con ricadute rilevanti sul piano economico, previdenziale e professionale. Il lavoro di cura, spesso svolto in modo informale, continua a non godere di un riconoscimento giuridico sistemico, rimanendo invisibile nel contesto della sicurezza sociale e non contemplato nei meccanismi contrattuali. Questa lacuna alimenta diseguaglianze e marginalizzazione, impedendo una piena valorizzazione del ruolo sociale dei *caregivers* familiari. In conclusione, l'Autrice propone una riflessione sulla necessità di un intervento riformatore, tanto sul piano normativo quanto culturale, che attribuisca piena dignità giuridica e valore sociale al lavoro di cura familiare, promuovendone l'integrazione nei sistemi contrattuali e previdenziali.

Infine, nel contributo intitolato *"Il diritto del lavoro tra cambiamenti demografici e 'questione generazionale': verso la costruzione di un indice di giustizia intergenerazionale"* Silvio Sonnati, partendo dall'osservazione che i mutamenti demografici, e in particolare l'invecchiamento della popolazione, stanno ridefinendo le dinamiche del mercato del lavoro, esplora il potenziale del diritto del lavoro nel gestire le sfide poste dalla crescente eterogeneità anagrafica della forza lavoro. L'Autore si interroga, nello specifico, sulla tenuta del principio di equità tra generazioni e sulla possibilità di valorizzare le competenze dei lavoratori in età matura. Muovendo da una riflessione teorica sul concetto di giustizia intergenerazionale, letto in chiave c.d. egualitarista relazionale che supera le tradizionali metriche distributive di matrice economica, lo studio propone l'elaborazione di un indice giuridico volto a misurare l'equilibrio regolatorio tra le diverse coorti anagrafiche attive. L'obiettivo è di fornire uno strumento analitico per rilevare le asimmetrie normative e contrattuali che incidono sulle condizioni lavorative dei soggetti più e meno giovani. La proposta metodologica si fonda sull'individuazione di variabili normative, rintracciabili nella legislazione e nella contrattazione collettiva, che possono generare

discriminazioni implicite o valorizzazioni differenziata. L'indice, delineato a livello teorico, è concepito come uno strumento dinamico per monitorare e comparare nel tempo il grado di inclusione intergenerazionale offerto dall'ordinamento lavoristico, considerando ambiti quali formazione, politiche attive, contratti agevolati, tutele organizzative e modalità di cessazione del rapporto. L'intento ultimo è quello di fornire una chiave di lettura critica e propositiva, che possa orientare gli interventi normativi, le strategie contrattuali e le scelte organizzative verso una valorizzazione trasversale delle risorse umane e favorire così una reale inclusione generazionale e un modello occupazionale sostenibile nel lungo periodo.

La seconda sezione del volume riunisce gli approfondimenti di Bianca Cassai, Silvia Magagnoli, Sofia Gualandi, Riccardo Fratini e Stefano Menghinello, riconducibili al macro tema "*Andamento demografico e mercato del lavoro*", all'interno del quale vengono analizzati aspetti specifici e cruciali come l'accesso al pubblico impiego, la regolazione dei flussi migratori per motivi di lavoro, le politiche di cura per le persone anziane non autosufficienti e la sostenibilità del sistema economico e previdenziale.

Nel complesso emerge una visione critica, nella quale l'assetto normativo vigente, frequentemente percepito come eccessivamente rigido, frammentario o non inclusivo, si rivela ancora inadeguato nel rispondere alle istanze di una società in costante evoluzione. Gli Autori auspicano una revisione strutturale delle politiche migratorie, dei modelli di *welfare* e delle strategie dell'occupazione, volto a superare approcci di tipo emergenziale e a promuovere un ordinamento giuridico maggiormente coerente con i principi sovranazionali e con le nuove realtà demografiche. In questa prospettiva, i saggi delineano una concezione del lavoro come leva strategica per l'inclusione, riconoscendo nella cittadinanza, nell'età, nella vulnerabilità e nella cura non più variabili residuali, bensì parametri fondamentali per la definizione di nuovi diritti e assetti organizzativi dell'impresa. Ne deriva una sollecitazione al diritto del lavoro affinché assuma un ruolo proattivo nella creazione di un sistema più equo, che accompagni le trasformazioni sociali lungo l'intero arco della vita dei lavoratori.

Nel contributo intitolato "*Discriminazioni per nazionalità nell'accesso al pubblico impiego tra norme, diritto vivente e prassi*", Bianca Cassai analizza le esclusioni fondate sulla cittadinanza nell'accesso al pubblico impiego, collocandole nel contesto delle trasformazioni demografiche in atto a livello europeo. L'invecchiamento della popolazione, l'aumento della mobilità e la crescente richiesta di forza lavoro qualificata impongono una revisione del rapporto tra cittadinanza e accesso alle funzioni pubbliche, che l'Autrice propone di interpretare come

ambito di integrazione e di effettiva attuazione dei diritti fondamentali. A partire dai principi di libertà di circolazione e divieto di discriminazione sanciti dal diritto dell'Unione europea, viene analizzata la deroga prevista dall'art. 45, § 4, TFUE, interpretata dalla Corte di Giustizia in senso restrittivo. L'attenzione si concentra poi sull'art. 38 TUPI, che, pur modificato dalla legge n. 97/2013, continua a escludere molte categorie di cittadini extra-UE, anche a causa della perdurante applicazione del DPCM n. 174/1994. L'Autrice richiama, inoltre, l'esperienza della Clinica legale sul contrasto alla discriminazione istituzionale attiva presso l'Università di Firenze, per evidenziare il ruolo persuasivo del diritto antidiscriminatorio nel promuovere adeguamenti spontanei da parte delle amministrazioni. Talune di esse, in assenza di interventi legislativi specifici, hanno infatti modificato autonomamente bandi e requisiti, riconoscendo l'illegittimità delle esclusioni e intervenendo in autotutela per conformarsi ai principi sovranazionali. In tal senso, l'accesso al pubblico impiego si configura come ambito strategico per l'affermazione di un sistema normativo orientato all'equità sostanziale, che, attraverso la valorizzazione del principio di non discriminazione, promuove una concezione della cittadinanza aperta e più aderente alla pluralità sociale contemporanea.

Silvia Magagnoli, nel saggio dal titolo "*La disciplina dell'immigrazione alla prova della crisi demografica*", affronta il nesso strutturale tra recessione demografica e regolazione giuridica dei flussi migratori per finalità occupazionali, evidenziando come l'attuale impianto normativo non sia adeguato a fronteggiare le trasformazioni in atto. A partire dall'analisi delle dinamiche demografiche italiane ed europee, l'Autrice sottolinea l'insufficienza delle politiche nataliste e occupazionali nel garantire, nel breve periodo, la tenuta del sistema produttivo e previdenziale. In tale prospettiva, l'immigrazione viene individuata quale variabile strategica per compensare la contrazione della forza lavoro attiva. Tuttavia, l'intervento normativo più recente in materia (il decreto legge n. 145/2024, convertito nella legge n. 187/2024) non riesce a superare in modo sostanziale le criticità strutturali del sistema: la persistenza del meccanismo delle quote, la rigidità procedurale, la precarizzazione del rapporto tra soggiorno e contratto di lavoro, nonché la segmentazione occupazionale imposta ai lavoratori stranieri, continuano a ostacolare l'efficacia dell'intervento stesso. La riflessione si chiude proponendo l'introduzione di un canale di regolarizzazione permanente fondato sul contratto di lavoro, individuato quale strumento idoneo a favorire l'emersione del lavoro sommerso e a contrastare l'irregolarità. Tale proposta mira a superare l'approccio emergenziale, basato su interventi occasionali e temporanei, orientando la disciplina verso una politica migratoria stabile, strutturata e coerente con le esigenze demografiche e occupazionali del Paese.

Sofia Gualandi, nel contributo dedicato ad una "*Analisi giuslavoristica della riforma in materia di politiche in favore delle persone anziane non autosufficienti*", evidenzia come, nel contesto italiano caratterizzato da un invecchiamento demografico progressivo e (almeno allo stato attuale) difficilmente reversibile, si renda necessaria una profonda revisione delle strategie di cura e delle politiche assistenziali. Esamina a tal fine le implicazioni della riforma del sistema di *long-term care*, introdotta con il decreto legislativo n. 29/2024 in attuazione della legge delega n. 33/2023. Adottando la prospettiva giuslavoristica, mette in relazione la qualità dell'assistenza con le condizioni lavorative di chi la presta, evidenziando come il benessere degli operatori sia determinante per la sostenibilità e l'equità complessiva del sistema. In tal senso, secondo l'Autrice, la riforma che commenta, pur animata da intenti innovativi, presenta fragilità strutturali che non riescono a superare il modello familistico e privatistico che da decenni caratterizza il *welfar*e italiano. L'analisi si sviluppa lungo tre direttrici principali: la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), l'assetto istituzionale e finanziario, e le ricadute sulle condizioni occupazionali nel settore. Dopo aver ricostruito le scelte legislative e i numerosi rinvii contenuti nel decreto, Sofia Gualandi evidenzia le criticità persistenti, in particolare sul piano dell'integrazione tra ambiti sociale e sanitario, della valorizzazione delle competenze professionali e del riconoscimento del ruolo dei caregivers familiari, spesso relegati ai margini. Infine, propone di interpretare la nuova disciplina alla luce delle riforme istituzionali in corso e, in particolare, della legge n. 86/2024 sull'autonomia differenziata, evidenziando il rischio di un ampliamento delle disuguaglianze territoriali e di un indebolimento della responsabilità pubblica. In chiusura, il contributo mette in discussione la capacità del nuovo impianto normativo di garantire diritti sociali effettivi e uniformi, evidenziando la necessità di ridefinire il ruolo dello Stato nella garanzia del diritto alla cura.

Il saggio di Riccardo Fratini e Stefano Menghinello, "*Crescita economica, lavoro e declino demografico in Europa e in Italia*", affronta il nodo cruciale del rapporto tra dinamiche demografiche e sostenibilità del modello economico, evidenziando come l'invecchiamento della popolazione stia ridisegnando in modo significativo le strutture produttive, le politiche del lavoro e l'equilibrio del sistema di *welfare*. L'analisi prende avvio dalle trasformazioni strutturali che investono le economie europee, con particolare attenzione al caso italiano, dove la crescita occupazionale si concentra in settori a bassa produttività e con salari contenuti. A questa fragilità si sommano vincoli di bilancio sempre più stringenti e un rapido processo di invecchiamento, che mette sotto pressione la tenuta del sistema sociale e la sostenibilità del debito pubblico. Attraverso un'indagine empirica, gli Autori mostrano come la composizione della

forza lavoro stia cambiando: aumentano i lavoratori anziani, mentre diminuiscono le fasce centrali e giovanili. Questo squilibrio, aggravato dalla stagnazione della produttività e dall'elevata incidenza dei NEET, rende difficile contrastare il declino demografico con sole misure di efficienza economica. L'invecchiamento incide anche su aspetti fondamentali come la salute, le competenze e la sicurezza nei luoghi di lavoro, richiedendo politiche mirate e una revisione dei modelli organizzativi. In questo contesto, gli Autori sottolineano la frammentarietà delle misure contro la discriminazione anagrafica e delle politiche pensionistiche, pur riconoscendo alcuni recenti interventi strutturali, come il Patto per la non autosufficienza e il decreto legislativo n. 29/2024.

Parte I

ANZIANI, SALUTE E MERCATO DEL LAVORO

Invecchiamento attivo e salute non occupazionale nelle politiche contrattuali*

di Francesco Alifano

SOMMARIO: 1. Introduzione e posizione del problema. – 2. Una possibile tassonomia per inquadrare la regolazione contrattuale del tempo di lavoro. – 3. Gli interventi della contrattazione collettiva sui tempi di lavoro in relazione alle trasformazioni demografiche: il ruolo degli strumenti di partecipazione. – 4. Il "comando" all'autonomia individuale sulla sospensione della prestazione di lavoro e i suoi riflessi sul mercato del lavoro. – 4.1. I permessi e i congedi. – 4.2. La cessione dei riposi e delle ferie. – 5. La modulazione dell'orario di lavoro e la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale tra regolazione del rapporto di lavoro e organizzazione del mercato del lavoro. – 6. Il "comando" all'autonomia individuale per adattare la prestazione lavorativa al fine di garantirne la sostenibilità e le sue (deboli) conseguenze sull'organizzazione del lavoro. – 6.1. La flessibilità in entrata/uscita. – 6.2. La priorità nell'accesso al lavoro agile. – 7. Conclusioni e possibili spunti.

1. Introduzione e posizione del problema

È ormai da anni al centro del dibattito giuslavoristico la trasformazione demografica che sta investendo il nostro Paese e il suo mercato del lavoro ([1]). Le rilevazioni dell'Istat mostrano come l'età media degli occupati sia in costante aumento ([2]), tanto che la maggioranza relativa dei lavoratori

* *La ricerca è riconducibile al progetto PRIN bando 2022 PNRR SUNRISE – Sustainable solutions for social and work inclusion in case of chronic illness and transplantation, P20229FEWC, P.I. e Resp. Unità Uniud Prof.ssa Valeria Filì, Resp. Unità Unimore Prof. Michele Tiraboschi.*

([1]) Per un inquadramento del tema, si vedano P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, Editoriale Scientifica, 2017, e i diversi contributi in V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022.

([2]) ISTAT, *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, 2023, pp. 71-76.

appartiene alla fascia 50-64 anni ([3]). L'aumento del numero di occupati ultracinquantenni – la cui vulnerabilità, in ragione di alcune oggettive caratteristiche psicofisiche, è più elevata rispetto a quella dei lavoratori più giovani – ha causato anche l'incremento del numero di lavoratori affetti da malattie croniche ([4]), mentre il generale invecchiamento della popolazione ha determinato la crescita del numero di lavoratori chiamati ad assistere familiari non autosufficienti ([5]).

Rispetto a questa tendenza demografica apparentemente inarrestabile, la dottrina giuslavoristica ha teso ad interrogarsi, almeno in un primo momento, principalmente sugli interventi sul sistema pensionistico e relativi all'uscita dal mercato del lavoro ([6]), dedicando solo di recente attenzione alle misure volte a favorire e facilitare la permanenza dei lavoratori anziani o vulnerabili nel mercato del lavoro ([7]) e a garantirne la salute ed il benessere ([8]).

In proposito, è da notare come, nel contesto delineato, un ruolo fondamentale possa essere assunto dalla regolazione dei tempi di lavoro ([9]), che, soprattutto negli ultimi anni, è il terreno su cui si sono misurate le risposte

---

([3]) Si tratta, ad ottobre 2024, di oltre 8,9 milioni di lavoratori, che rappresentano il 38,37% degli occupati tra i 15 e i 64 anni.

([4]) Si vedano le stime dell'Istituto superiore di sanità, per cui oltre 1/4 degli italiani tra i 50 e i 64 anni soffre di almeno una malattia cronica.

([5]) ISTAT, *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari in Italia e nell'Unione europea – Indagine EHIS 2019*, 2022, rileva come, sul totale delle persone con più di 15 anni, siano circa 8 milioni, con una netta prevalenza della componente femminile, coloro che, in Italia, forniscono, almeno una volta alla settimana, assistenza a persone (che in oltre 7 milioni di casi sono familiari) con problemi dovuti all'invecchiamento, a patologie croniche o a infermità.

([6]) Si veda M. CORTI, *Active ageing e autonomia collettiva. "Non è un Paese per vecchi", ma dovrà diventarlo presto*, in *LD*, 2013, n. 3, p. 384, che segnalava come sia stato lo stesso legislatore a dedicare più attenzione agli interventi che agiscono sul sistema pensionistico che a quelli volti ad incoraggiare la permanenza nel mercato del lavoro tramite incentivi o misure di altro tipo, tra cui l'A. colloca anche le modifiche dell'organizzazione e dei tempi di lavoro che tengano conto delle esigenze di quelli più anziani.

([7]) In questo senso si veda V. FILÌ, *L'invecchiamento da esclusione ad inclusione*, in *ADL*, 2020, n. 2, I, pp. 369-385, e P. BOZZAO, *Longevità lavorativa e politiche di welfare: nuove sfide e prospettive*, supplemento a *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2022, n. 1.

([8]) Sul punto, si veda M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, 2023, n. 2, p. 252.

([9]) In questa prospettiva, si veda L. DI SALVATORE, *Organizzazione del lavoro e invecchiamento attivo*, in *DRI*, 2019, n. 2, spec. pp. 550-552.

fornite dal legislatore e dalle parti sociali alle emergenti esigenze di conciliazione e adattabilità espresse dai lavoratori ([10]). In questo senso, dunque, la personalizzazione dei tempi di lavoro in relazione alle condizioni soggettive del singolo prestatore potrebbe rappresentare uno strumento essenziale per garantire l'inclusione nel mercato del lavoro tanto dei dipendenti più anziani, quanto di quelli chiamati ad assistere familiari non autosufficienti, nonché dei (sempre più numerosi) lavoratori che, con l'avanzare dell'età, sono affetti da malattie croniche o da disabilità, atteso che la regolazione del tempo di lavoro non può più limitarsi soltanto a costituire un collegamento tra un'uniforme «massa dei lavoratori e le esigenze specifiche di un dato ciclo produttivo», ma deve mirare anche a garantire, in favore del singolo dipendente, la «massima adattabilità alle esigenze individuali di vita e di lavoro» ([11]).

In questa prospettiva sono quindi da leggere i primi interventi legislativi che hanno inteso, pur in un quadro normativo lacunoso e frammentato, introdurre in favore di alcune categorie di lavoratori misure volte ad incidere sul tempo, ad esempio prevedendo la possibilità di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale ([12]), accordando la priorità nell'accesso al lavoro agile ([13]) oppure delegando alla contrattazione collettiva la facoltà di istituire meccanismi di cessione solidale di ferie e permessi ([14]), ma anche introducendo nuovi dispositivi sperimentali, come il Fondo Nuove competenze ([15]), mediante il quale si prevede il finanziamento di ore di formazione godute dai lavoratori coinvolti in piani di rimodulazioni di orario negoziati a livello aziendale o territoriale.

([10]) Si veda R. SANTAGATA DE CASTRO, *Work-life balance, flessibilità dell'orario di lavoro e discriminazioni*, in *DLM*, 2023, n. 1, p. 50.
([11]) Così già P. ALLEVA, *Il tempo di lavoro (l'azione sindacale)*, in AA.VV., *Il Tempo di lavoro. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Genova, 4-5 aprile 1986*, Giuffrè, 1987, rispettivamente pp. 39 e 42.
([12]) Art. 8, comma 3 ss., d.lgs. n. 81/2015. In proposito, si veda M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori: il rapporto individuale di lavoro*, in AA.VV., *Le dimensioni spazio temporali dei lavori. Atti Giornate di studio AIDLaSS. Campobasso, 25-26 maggio 2023*, La Tribuna, 2024, pp. 56-57.
([13]) Art. 18, comma 3-*bis*, l. n. 81/2017. Sul punto, si veda M. BROLLO, *op. cit.*, p. 48.
([14]) Art. 24, d.lgs. n. 151/2015. In proposito, si veda R. NUNIN, *Game over o rilancio? La contrattazione della flessibilità dopo il Jobs Act*, in *RGL*, 2016, n. 2, I, pp. 387-388.
([15]) Art. 88, d.l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020.

Ancor più del legislatore, però, è stata l'autonomia collettiva, a cui storicamente è demandata la regolazione dei tempi di lavoro ([16]), a tentare di fornire risposte alle nuove esigenze dei lavoratori e ai mutamenti della società.

Guardando ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali successivi alla pandemia da Covid-19, vero e proprio fattore esogeno che ha indubbiamente influenzato le relazioni di lavoro dal punto di vista della regolazione dei tempi di lavoro e delle esigenze conciliative ([17]), non sono, infatti, mancati interventi volti a garantire l'inclusione dei prestatori con particolari condizioni soggettive attraverso la previsione di misure di conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro calibrate sui diversi stati di vulnerabilità. In particolare, è possibile notare come, tra i 122 rinnovi contrattuali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative tra il 2021 e il 2023, sono in 55 i contratti nazionali di categoria ad intervenire, con almeno una misura, sui tempi di lavoro in relazione alle situazioni soggettive dei dipendenti anziani, con disabilità, malati cronici oppure gravati di particolari oneri di cura rispetto a familiari non autosufficienti ([18]), un dato comunque rilevante se si considera che non si tiene conto dei contratti che prevedevano già misure in materia.

In modo analogo, la contrattazione di secondo livello si è occupata di implementare a livello decentrato quanto previsto dal legislatore o stabilito in sede di contrattazione nazionale, ma anche di introdurre nuove misure in materia di tempi di lavoro per riconoscere specifiche tutele in relazione alle condizioni soggettive dei dipendenti, testimoniando, così, la consapevolezza delle parti sociali della necessità di interventi mirati sul punto.

([16]) Un ruolo riconosciuto e certificato dagli ampi rinvii in materia di orario di lavoro che il legislatore rivolge all'autonomia collettiva. In proposito, si veda, da ultimo, M. ESPOSITO, *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva*, in AA.VV., *Le dimensioni spazio temporali dei lavori. Atti Giornate di studio AIDLaSS. Campobasso, 25-26 maggio 2023*, cit., p. 163, che sottolinea come la contrattazione collettiva sia «strumento di integrazione o adattamento dello standard normativo su molteplici materie attinenti alla conformazione organizzativa dei luoghi e dei processi produttivi».

([17]) Sul punto, si rinvia ai diversi contributi elaborati in E. ALES *ET AL.* (a cura di), *Tempi di lavoro, misure di conciliazione e welfare negoziale tra legge e contratto collettivo*, ADAPT University Press, 2024, con particolare attenzione ai saggi di Brescianini, Elmo, Murena e Castellucci.

([18]) La stima si riferisce ai 122 rinnovi di contratti nazionali di categoria stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative mappati dagli ultimi Rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia relativi agli anni 2021, 2022 e 2023.

Anzi, a ben guardare, gli studi reportistici sulla contrattazione aziendale non mancano di sottolineare come la materia della conciliazione tra vita e lavoro sia tra le più trattate dalla contrattazione aziendale ([19]), con una progressiva dilatazione dalle questioni di genere verso una maggiore attenzione alle problematiche legate alla crescita del numero di lavoratori anziani, malati o con disabilità oppure gravati da peculiari oneri di cura familiare.

Obiettivo di questo studio, dunque, è quello di esaminare le principali soluzioni individuate dalla contrattazione di livello aziendale per attribuire tutele ai lavoratori che si trovano in particolari condizioni soggettive, osservando come le parti sociali abbiano inteso adattare e personalizzare i tempi di lavoro in base alle emergenti esigenze dei prestatori di lavoro.

A tal fine il contributo intende passare in rassegna le previsioni di una selezione di quaranta contratti collettivi aziendali, individuati tra quelli che prevedono misure esemplificative delle linee di intervento dell'autonomia collettiva aziendale in materia di adattabilità del tempo di lavoro in relazione alle trasformazioni demografiche, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e afferenti ai diversi settori dell'economia ([20]). È attraverso lo studio della contrattazione collettiva, infatti, che è possibile indagare la «molteplicità delle forme e dei processi» e gli «elementi costitutivi delle relazioni sindacali» ([21]) nella loro naturale

---

([19]) Cfr. ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2022). IX Rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2023, p. 179, che stima che le misure di conciliazione tra vita e lavoro siano presenti nel 23% degli accordi aziendali, e il successivo ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2023). X Rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2024, p. 141, che considera «l'insieme delle misure volte a favorire l'equilibrio tra vita privata e vita lavorativa dei dipendenti» come «le più diffuse tra gli strumenti di c.d. welfare occupazionale».

([20]) I 40 accordi sono stati selezionati tra gli oltre 2.000 contratti collettivi aziendali sottoscritti nell'ultimo quinquennio ed inseriti nella banca dati FareContrattazione.it. Gli accordi in questione afferiscono ai diversi settori dell'economia, con una prevalenza degli accordi relativi alla manifattura: in 14 casi insistono sul settore metalmeccanico, in 9 sul settore alimentare, in 6 sul settore chimico-farmaceutico, in 2 sul settore dell'occhialeria e in un caso ciascuno sui settori del cemento e del vetro. I restanti 7 accordi, invece, afferiscono in 3 casi al settore del credito, in 2 casi al settore del terziario, distribuzione e servizi e in un caso ciascuno ai settori delle assicurazioni e del turismo.

([21]) Così G. BAGLIONI, *Presentazione*, in G. BAGLIONI, E. SANTI, C. SQUARZON (a cura di), *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1981*, Edizioni Lavoro, 1982, p. X.

connessione e reciproca influenza con le dinamiche del mercato del lavoro ([22]).

Partendo dal materiale contrattuale individuato, dunque, il contributo mira a verificare la rispondenza delle clausole contrattuali rispetto alle disposizioni di legge, analizzando, in ultima istanza, gli interventi dell'autonomia collettiva sullo statuto protettivo in relazione alle condizioni soggettive del lavoratore.

Dal punto di vista del metodo, inoltre, nel tentativo di restituire la complessità delle effettive dinamiche delle relazioni industriali, è fondamentale la lettura delle clausole approntate in sede aziendale in una logica di sistema e, cioè, in raccordo con quanto stabilito al livello nazionale di categoria ([23]), in modo da consentire un'indagine anche sull'integrazione e sulla dialettica tra i diversi livelli intorno ai quali si articola il fenomeno della contrattazione collettiva.

2. Una possibile tassonomia per inquadrare la regolazione contrattuale del tempo di lavoro

Per inquadrare la regolazione contrattual-collettiva del tempo di lavoro è preliminarmente necessario accennare alla funzione della disciplina giuridica in materia di orario, inteso quale strumento di misurazione del tempo di lavoro, rispetto alla dinamica delle relazioni di lavoro. In proposito, secondo un consolidato orientamento, l'istituto dell'orario di lavoro assume un «significato pluridirezionale» ([24]), poiché la sua regolazione risponde a

([22]) In questi termini, M. TIRABOSCHI, L. VENTURI, *L'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL (Art. 17, comma 4, legge n. 936/1986) – Prima edizione*, Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2024, n. 1, p. 8 ss. Un'indicazione metodologica in tal senso si può trarre anche dagli annuali rapporti sulle relazioni sindacali in Italia, curati dal Cnel in collaborazione con il Cesos tra gli anni Ottanta e Novanta.

([23]) Per un'indicazione metodologica in questo senso, si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro*, in *DRI*, 2021, n. 3, p. 636.

([24]) In questi termini, Cass. ord. 3 novembre 2021, n. 31349. Similmente, A. SUPIOT, *Alla ricerca della concordanza dei tempi (le disavventure europee del «tempo di lavoro»)*, in *LD*, 1997, n. 1, p. 16, osserva come il tempo funga insieme «da limite alla subordinazione del lavoratore e da misura di scambio del lavoro», mentre già G. VARDARO, *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, in *PD*, 1986, n. 1, pp. 91-92, osservava che nel tempo di lavoro si rinvengono «due funzioni, fra loro diverse, ancorché

molteplici finalità ([25]). Guardando alle diverse disposizioni, tanto di rango legislativo quanto di derivazione collettiva, infatti, è possibile rilevare tre principali funzioni svolte dalla regolazione giuridica dell'orario di lavoro, fermo restando che la stessa disposizione può contemporaneamente assolvere a più funzioni.

Una prima funzione riguarda la regolazione del rapporto individuale di lavoro attraverso l'imposizione di "comandi" all'autonomia privata individuale. Si tratta, in questo caso, di "norme di condotta", ovvero di norme imperative che si rivolgono alla generalità degli individui e hanno «una conseguenza giuridica tendenzialmente precisa e determinata», che consiste «nella qualificazione deontica di un certo comportamento come obbligatorio o vietato» ([26]). Le regole di condotta, in materia di tempi di lavoro, possono essere formulate secondo due differenti modelli.

Un primo modello vede il legislatore rivolgersi direttamente all'autonomia privata individuale per regolare il rapporto di lavoro fissando gli standard inderogabili di tutela del prestatore. Assolvono a questo compito, ad esempio, le disposizioni che pongono obblighi in capo al datore di lavoro o diritti in capo al lavoratore, come quelle attinenti ai limiti di durata dell'orario normale e dell'orario massimo, alle pause e ai riposi. In relazione alle categorie di lavoratori in esame nel presente studio, merita invece di essere citato a titolo esemplificativo l'articolo 11, comma 2, lettera *c*, del decreto legislativo n. 66/2003 che, nel disciplinare il lavoro notturno, prevede che il dipendente che abbia a proprio carico un soggetto con disabilità ai sensi della legge n. 104/1992 possa sottrarsi dall'obbligo di prestare lavoro notturno.

Un secondo modello, invece, si ha nei casi in cui il legislatore ha scelto di non formulare direttamente un "comando" all'autonomia negoziale privata

---

funzionalmente collegate: una funzione di determinazione […] della prestazione lavorativa, ed una funzione di "controllo" sull'adempimento di quest'ultima».

([25]) In proposito, si veda M. TIRABOSCHI, *Dalla questione salariale alla regolazione del tempo di lavoro: contrattazione collettiva e produttività*, in *C&CC*, 2023, n. 10, pp. 4-5.

([26]) Così G. PINO, *Teoria analitica del diritto I. La norma giuridica*, Edizioni ETS, 2016, p. 66. In questo senso, si tratta di modelli di regolazione di tipo "direzionale": in proposito si veda M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Giappichelli, 1999, pp. 213-214, dove l'A. distingue tra una regolazione di tipo "strutturale", che mira ad incidere direttamente sulla struttura del mercato, e una regolazione di tipo "direzionale", volta a definire il comportamento dei soggetti che operano all'interno del medesimo mercato.

individuale, ma di delegarne la definizione all'autonomia collettiva, attraverso un processo di giuridificazione delle previsioni della contrattazione collettiva ([27]). Anche con le disposizioni afferenti a questo secondo modello regolatorio, dunque, il fine ultimo perseguito resta il medesimo, ossia la regolazione del rapporto individuale di lavoro, ma, in questi casi, il legislatore sceglie di affidarsi alla mediazione operata dalle parti collettive, ammettendo una differenziazione su base settoriale delle regole in materia di orario. Per determinare in questi casi la regola da applicare al rapporto individuale di lavoro, dunque, è necessario che l'autonomia individuale tenga conto, oltre che delle disposizioni legislative, anche delle clausole dei contratti collettivi che trovano applicazione. Un esempio paradigmatico di questa tecnica legislativa è rappresentato dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 66/2003, che accorda ai contratti collettivi la possibilità di definire la durata massima settimanale dell'orario di lavoro. Rispetto alle categorie di lavoratori considerate nel presente studio, può invece essere considerata la disciplina della cessione delle ferie e dei riposi solidali, che demanda all'autonomia collettiva la regolazione delle condizioni di accesso e delle modalità di fruizione di ferie e riposi ceduti dai colleghi.

In relazione alle specifiche esigenze soggettive del lavoratore, è in ogni caso da sottolineare che la previsione di "comandi" all'autonomia individuale, siano questi formulati direttamente dal legislatore o mediati dall'autonomia collettiva, è teleologicamente orientata, in primo luogo, alla tutela della salute del lavoratore e, in secondo luogo, all'implementazione di adattamenti della prestazione lavorativa al fine di garantirne la sostenibilità nonché alla liberazione di porzioni di tempo del lavoratore necessarie a gestire i suoi bisogni soggettivi.

Una seconda funzione della regolazione dell'orario di lavoro, che è possibile definire come "strutturale" ([28]), attiene all'organizzazione del mercato del lavoro e, in particolare, è propria delle disposizioni che, per via dell'importanza del tempo di lavoro nella misurazione del valore economico della prestazione di lavoro, contribuiscono a determinare le regole dello

---

([27]) Sul metodo di normazione e sulla giuridificazione delle clausole collettive si veda G. GIUGNI, *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in G. GIUGNI, *Lavoro legge contratti*, Il Mulino, 1989 (ma 1986), spec. 357-359.

([28]) È questa la tassonomia adottata da M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, cit., pp. 213-214, richiamata *supra*, nota 26.

scambio tra lavoro e retribuzione. Attraverso la regolazione dell'orario e nel suo incrocio con i sistemi di classificazione e i relativi livelli retributivi, infatti, le parti sociali regolano il mercato del lavoro, misurando il valore economico del lavoro e fissando i livelli minimi della retribuzione da corrispondere per le prestazioni ordinarie, cioè rese all'interno dell'orario normale di lavoro, e per le prestazioni straordinarie, cioè che eccedono l'orario normale, e per quelle connotate da eccezionali profili di gravosità ([29]).

Appare evidente come, su questo particolare profilo, il legislatore abbia lasciato notevoli spazi all'autonomia collettiva. Un esempio significativo di questa funzione della regolazione dell'orario è fornito proprio dalla disciplina delle prestazioni eccedenti l'orario normale di lavoro, là dove si dispone che debbano essere compensate con le maggiorazioni retributive previste dai contratti collettivi ([30]): in questo caso, quindi, la previsione, letta in combinato con le clausole contrattuali collettive che stabiliscono gli aumenti percentuali per le prestazioni di lavoro straordinario, concorre alla funzione di fissare una tariffa differente per queste peculiari prestazioni, caratterizzate da una maggiore gravosità rispetto alle prestazioni ordinarie. In generale, però, tutte le disposizioni che incidono sull'orario di lavoro determinandone modifiche in ordine all'estensione possono rispondere a questa funzione, dal momento che simili interventi sull'orario investono l'intero scambio tra lavoro e retribuzione, alterando, nel caso in cui l'intervento sia volto a ridurre l'orario, la quantità di lavoro che è scambiata per la medesima retribuzione. In quest'ottica, quindi, rispondono a questa funzione anche tutte le disposizioni, tanto legali quanto contrattual-collettive, che riducono l'orario attraverso permessi o congedi in relazione a specifiche esigenze soggettive del prestatore di lavoro ([31]), come avviene, ad esempio, nel caso dei permessi riconosciuti *ex* articolo 33, comma 3, legge n. 104/1992.

Interventi di questo genere, dunque, in relazione alle trasformazioni demografiche, hanno la finalità ultima di garantire l'inclusione di persone

---

([29]) Sul punto, si veda U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *DLRI*, 2004, n. 101, pp. 67-68.
([30]) Art. 5, comma 5, d.lgs. n. 66/2003.
([31]) In questo senso, nell'ottica di considerare la possibilità di godere dei diritti a permessi e congedi come contro-poteri individuali idonei ad incidere sul sinallagma contrattuale, V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato. Critica sulla de-oggettivazione del tempo-lavoro*, Cacucci, 2008, p. 274. In una simile prospettiva, si veda anche A. ALLAMPRESE, *Riduzione e flessibilità dell'orario di lavoro*, in *DLRI*, 2001, n. 89, pp. 131-132.

anziane, vulnerabili o gravate di particolari oneri di cura attraverso interventi volti ad incidere sullo scambio contrattuale e, quindi, sulla strutturale organizzazione del mercato del lavoro.

La terza funzione della regolazione dell'orario di lavoro, infine, è relativa all'organizzazione del lavoro in azienda, poiché, attraverso la disciplina dell'orario di lavoro, è possibile regolare l'impiego del fattore lavoro nei processi produttivi mediante la determinazione di schemi organizzativi temporali, che, rispondendo alle differenti esigenze della produzione e della persona che lavora, «interferiscono profondamente con le performance delle persone e dell'intero sistema economico» ([32]).

Questa funzione della regolazione dell'orario di lavoro è particolarmente evidente nelle disposizioni in materia di tempi di lavoro approntate dalla contrattazione decentrata, sia pure nel rispetto del perimetro delineato dai principi stabiliti dalla legge e dalle clausole dei contratti collettivi nazionali di categoria. Adempiono alla funzione di organizzare il lavoro, ad esempio, le previsioni che regolano la turnistica o il lavoro agile, rendendo più agevole o più gravoso il ricorso a questi istituti per meglio rispondere alle esigenze organizzative dell'impresa e dei lavoratori. Previsioni dal carattere spiccatamente organizzativo, inoltre, possono anche essere approntate in relazione alle condizioni soggettive del lavoratore, come accade, ad esempio, nei casi delle fasce di flessibilità in entrata e uscita disposte in favore di alcuni prestatori di lavoro in ragione del loro stato soggettivo. In questi casi, dunque, il fine ultimo di questi interventi è di modificare e, segnatamente, di rendere adattabile l'organizzazione del lavoro alle esigenze dei lavoratori.

Il breve esame delle funzioni della regolazione dell'orario di lavoro, che mostra come gli interventi in materia possano astrattamente superare la sola dimensione del rapporto individuale per incidere anche sulle diverse dimensioni del mercato del lavoro e dell'organizzazione produttiva, può dunque essere utile, ai fini del presente studio, per rileggere le clausole contrattual-collettive che dispongono particolari misure relative ai tempi di lavoro per rispondere alle emergenti esigenze dei lavoratori connesse alle trasformazioni demografiche. L'obiettivo, infatti, è di verificare, oltre alla rispondenza rispetto al quadro normativo di riferimento, sulla base della tassonomia adottata, anche a quali funzioni assolvono i diversi

([32]) Così L. PERO, *Orari e organizzazione del lavoro: casi di flessibilità vantaggiosa*, in *QRS*, 2017, n. 3, p. 65.

interventi adottati dall'autonomia collettiva, nella consapevolezza che è frequente che la stessa misura possa rispondere a più funzioni.

3. Gli interventi della contrattazione collettiva sui tempi di lavoro in relazione alle trasformazioni demografiche: il ruolo degli strumenti di partecipazione

Chiarita la tassonomia che si intende adottare in ordine alle funzioni a cui la regolazione del tempo di lavoro adempie, è da premettere all'analisi delle singole misure approntate dalla contrattazione decentrata che un ruolo di primo piano nell'individuazione delle esigenze soggettive da tutelare e nello sviluppo degli interventi di protezione, anche in relazione ai tempi e ritmi di lavoro, è senza dubbio svolto dagli strumenti di partecipazione dei lavoratori in azienda ([33]).

Non sono pochi, infatti, i contratti aziendali che hanno previsto particolari obblighi di informazione e consultazione tra rappresentanze sindacali e aziende per definire le strategie in merito alle transizioni demografiche e al ricambio generazionale, considerando spesso esplicitamente la modulazione dei tempi di lavoro ([34]). In taluni casi, invero piuttosto isolati, sono anche stati costituiti specifici organismi paritetici per valutare in sede di confronto le soluzioni da adottare ([35]).

([33]) Si veda M. VINCIERI, *Attività sindacale e benessere organizzativo dei lavoratori*, in *DLM*, 2016, n. 3, pp. 638-640.

([34]) In proposito, sono a titolo esemplificativo da citare gli accordi Air Liquide 15 aprile 2021, Barilla 18 luglio 2023, Stiga 28 marzo 2022, TMB 19 aprile 2021 e Vincenzi 21 giugno 2023.

([35]) Si tratta, ad esempio, delle Commissioni costituite nell'accordo Carraro Group 20 settembre 2022, che prevede, «in considerazione del progressivo innalzamento dell'età media dei dipendenti», una «Commissione di Stabilimento avente la finalità di monitorare […] l'età media, il tasso di utilizzo di ferie e permessi e altri dati utili per valutare […] l'introduzione di istituti utili per un bilanciamento tra esigenze lavorative ed esigenze personali anche con riferimento all'introduzione di riduzione d'orario di lavoro», nell'accordo Celanese 13 dicembre 2019, dove è costituito «un gruppo di lavoro ristretto, formato da membri aziendali e delle RSU, che […] si impegni a valutare possibili forme, modalità e strumenti atti a sostenere la occupabilità dei lavoratori e delle lavoratrici nella loro prolungata presenza nelle strutture aziendali», e nell'accordo Bonfiglioli 21 marzo 2022, dove è previsto un sistema partecipativo strutturato su più Commissioni, tra cui la Commissione Pari opportunità e inclusione e la Commissione Welfare e sostenibilità, che hanno competenze su inclusione e conciliazione vita-lavoro anche per i lavoratori con esigenze connesse all'invecchiamento della popolazione.

In questo contesto, dunque, è possibile osservare come, in relazione alle trasformazioni demografiche, le tutele che ha elaborato l'autonomia collettiva per modulare i tempi e i ritmi di lavoro in favore delle categorie di lavoratori maggiormente coinvolte vadano in due direzioni ([36]): da un lato, si collocano le misure volte ad ottenere, mediante la sospensione della prestazione lavorativa, la liberazione di segmenti temporali necessari per far fronte alle esigenze soggettive del dipendente; dall'altro le misure volte a garantire adattamenti della prestazione al fine di garantirne la sostenibilità.

4. Il "comando" all'autonomia individuale sulla sospensione della prestazione di lavoro e i suoi riflessi sul mercato del lavoro

Una prima categoria di interventi da considerare, come anticipato, è costituita dall'insieme di tutte quelle misure, fortemente eterogenee, volte a sospendere la prestazione di lavoro in ragione della tutela di interessi inerenti alle condizioni soggettive del lavoratore. Attraverso la previsione di simili misure, quindi, l'autonomia collettiva fa sì che alcuni «contenuti inerenti alla dimensione personale del lavoratore […] si impong[a]no» sul contratto di lavoro, «rendendolo permeabile al rilievo di interessi altri» ([37]).

In questi casi, la funzione primaria è quella della regolazione, mediante la formulazione del "comando" all'autonomia negoziale individuale, del rapporto individuale di lavoro, poiché, attraverso il riconoscimento di misure che consentono la sospensione della prestazione di lavoro, è posto in capo al dipendente il diritto di liberarsi dall'obbligazione di lavorare ([38]). La rilevanza di tali interventi, però, non si esaurisce sul piano del singolo rapporto, dal momento che la previsione di condizioni che legittimano la sospensione del rapporto di lavoro consente alle parti collettive di ridefinire, per tutti i lavoratori, l'area della prestazione dovuta e, in particolare, della sua estensione temporale in relazione al ricorrere di determinate situazioni

([36]) Restano al di fuori del perimetro della presente indagine alcune tutele, che pure incidono sull'orario di lavoro, che si sviluppano "in negativo", disponendo, in ragione delle condizioni soggettive del dipendente, il divieto di adibizione a prestazioni di lavoro che, per la loro collocazione, possono essere particolarmente gravose (lavoro notturno, straordinario, a turni, festivo o prestato sulla base di regimi di orario plurisettimanale).
([37]) Così R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, 2023, p. 654.
([38]) In questi termini, V. BAVARO, *Su lavoro e libertà. Appunti per una critica del diritto su quattro preposizioni*, in W. CHIAROMONTE, L. VALLAURI (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Volume III. Scritti per Riccardo Del Punta*, Firenze University Press, 2024, p. 127.

soggettive. Agendo in questo modo, l'autonomia collettiva arricchisce lo scambio contrattuale di nuovi elementi, che, dunque, assumono una rilevanza strutturale per l'intera regolazione del mercato del lavoro ([39]).

4.1. I permessi e i congedi

Tra le misure che mirano a sospendere la prestazione lavorativa per garantire la liberazione di porzioni di tempo del lavoratore al fine di permettergli di far fronte alle sue esigenze personali, una grande rilevanza è ricoperta dall'eterogeneo insieme di permessi e congedi.

Rispetto ai lavoratori le cui situazioni soggettive sono connesse alle trasformazioni demografiche, il quadro delle soluzioni individuate dall'autonomia collettiva è composito e non facilmente riconducibile ad unità, anche se, tra i bisogni tutelati dall'autonomia collettiva, appaiono di gran lunga prevalenti, attraverso la previsione di misure ulteriori rispetto a quelle già disposte dal legislatore, i richiami alle esigenze di cura familiare e alla possibilità di effettuare visite mediche. Per quanto riguarda queste misure, inoltre, si registra una forte integrazione, testimoniata da frequenti rinvii, tra la disciplina approntata in sede nazionale e le clausole dei contratti aziendali. Per brevità, quindi, la presente analisi si concentra sui settori alimentare e metalmeccanico, che hanno registrato una grande quantità di interventi in materia ad opera dell'autonomia collettiva.

Nel settore dell'industria alimentare ([40]), in realtà, è lo stesso contratto collettivo nazionale a prevedere un'articolata serie di casistiche per cui è possibile fruire di permessi retribuiti, soprattutto per ragioni di cura familiare, come ad esempio, secondo il disposto dell'articolo 40-*ter*, lettera *f*, nel caso del «congedo per l'assistenza intra generazionale», che può essere fruito per 2 mezze giornate all'anno, non frazionabili, «per assistenza ai genitori anziani (età pari o superiore ai 75 anni) nell'ipotesi di ricovero e/o dimissioni, e day hospital, nonché per effettuare visite mediche specialistiche» ([41]). Il contratto collettivo dell'industria alimentare, inoltre, specifica che

([39]) In proposito, si veda S. CIUCCIOVINO, *Autodeterminazione dell'individuo e de-standardizzazione controllata della regolazione lavoristica*, in *DRI*, 2023, n. 1, p. 97.
([40]) CCNL Industria alimentare (codice Cnel E012), artt. 40-*bis* e 40-*ter*.
([41]) Ivi, art. 47-*ter*, lett. *f*.

tali permessi non sono fruibili dai lavoratori già destinatari dei permessi *ex* legge n. 104/1992 per l'assistenza al medesimo soggetto.

La contrattazione aziendale dell'industria alimentare si è quindi concentrata principalmente sulla previsione di trattamenti migliorativi rispetto a quelli riconosciuti in sede nazionale e, in particolare, intervenendo più volte proprio per prevedere un trattamento di miglior favore di quello disposto dall'articolo 40-*ter*, lettera *f*, del CCNL, rispetto al quale, però, non sono modificate le condizioni d'accesso – inclusa l'incompatibilità con i permessi *ex* legge n. 104/1992 – ma solo il numero di ore di sospensione della prestazione di lavoro di cui può godere il dipendente ([42]).

Una particolare disposizione è prevista nell'accordo Ferrero 6 ottobre 2023, dove «nell'ottica di rafforzare gli strumenti di sostegno al contesto familiare» sono riconosciute 4 mezze giornate di permessi retribuiti per anno solare, incompatibili sia con i permessi della legge n. 104/1992 sia con quelli previsti dall'articolo 40-*ter*, lettera *f*, del CCNL, da utilizzare per casistiche alternative tra loro, tra cui anche l'«assistenza al coniuge e/o ai genitori in caso di documentata grave infermità» e l'«assistenza ai genitori anziani (di età pari o superiore ai 75 anni) nell'ipotesi di ricovero e/o dimissioni, e day hospital, nonché per effettuare visite mediche specialistiche». Sempre in risposta ad esigenze di cura familiare è anche quanto disposto nell'accordo Pedon, che, ad integrazione delle casistiche individuate dal contratto collettivo nazionale, prevede 10 giorni di permessi non retribuiti per l'assistenza dei genitori non autosufficienti.

Parzialmente diverso si presenta il panorama nel settore dell'industria metalmeccanica, dove il contratto collettivo nazionale di riferimento non prevede particolari ipotesi di permessi o congedi volti a sospendere la prestazione lavorativa in ragione di specifiche esigenze soggettive se non quelle già disposte dalla legge e segnatamente, ai fini della presente analisi,

([42]) A partire dalle 2 mezze giornate di permesso previste dal CCNL, nell'accordo Barilla le ore di permesso sono elevate ad un totale di 16, nell'accordo Ferrarelle 1° agosto 2023 sono aggiunte altre 8 ore, nell'accordo Campari 19 luglio 2023 e Manifatture Sigaro Toscano 26 luglio 2023 è riconosciuta un'ulteriore mezza giornata, nell'accordo Peroni 9 maggio 2023 2 ulteriori mezze giornate (da fruire in alternativa ad altri permessi connessi alla tutela della genitorialità) e nell'accordo Pedon 29 marzo 2024 una giornata non frazionabile.

dall'articolo 4 della legge n. 53/2000 e dall'articolo 33 della legge n. 104/1992 ([43]).

È dunque la contrattazione aziendale ad aver sviluppato ulteriori ipotesi rispetto a quelle legali, disponendo permessi aggiuntivi, soprattutto in favore dei lavoratori che hanno esaurito ferie e permessi annui retribuiti, ma che sono gravati da particolari oneri di cura familiare. È questo quanto avviene, ad esempio, in Infocamere (accordo 19 dicembre 2022), dove, per i lavoratori che hanno esaurito i permessi e le ferie disponibili, è valutata «l'opportunità di riconoscere ulteriori 2 giorni di permesso retribuito ai lavoratori con particolari situazioni o gravi motivi familiari» (articolo 8.3.5), e in Carel (accordo 8 marzo 2022), dove i lavoratori che hanno esaurito i permessi possono godere di 8 ore di ulteriori permessi retribuiti per diverse ragioni, tra cui le «ragioni di carattere medico-sanitario (per sé e/o per i familiari a carico)» (articolo 15.3). Non mancano poi peculiari misure disposte per l'assistenza dei familiari anziani o con disabilità, come nel caso del congedo previsto nell'accordo Baltur 1° giugno 2022, che permette ai lavoratori che si trovano nella necessità di dover assistere un familiare con disabilità con necessità di sostegno elevato e che hanno esaurito il congedo non retribuito previsto dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 53/2000 di godere di un ulteriore congedo retribuito al 20% per un periodo compreso tra 30 giorni e 6 mesi (articolo 13), o dei permessi previsti nell'accordo Fincantieri 27 ottobre 2022 ([44]), pari ad 8 ore l'anno «per l'assistenza di genitori anziani (con età pari o superiore a 75 anni) nei casi di ricovero e/o dimissioni presso istituti di cura».

In relazione alla tutela della salute, inoltre, diversi contratti prevedono permessi retribuiti per visite mediche ed accertamenti o trattamenti sanitari, come nel caso dell'accordo Leonardo 21 maggio 2021, che dispone fino ad un massimo di 64 ore annue per visite mediche ed accertamenti o

---

([43]) CCNL Industria metalmeccanica e installazione impianti (codice Cnel C011), sez. IV, titolo VI, artt. 10 e 11, che richiamano i permessi retribuiti *ex* art. 33, comma 3, l. n. 104/1992, per assistere un familiare con disabilità con necessità di sostegno elevato e quelli *ex* art. 4, comma 1, l. n. 53/2000, previsti in caso di morte o grave infermità del coniuge o di un parente nonché il congedo non retribuito previsto dall'art. 4, comma 2, della l. n. 53/2000 per gravi e documentati motivi familiari.

([44]) La cui previsione ricorda, nella formulazione, la disposizione approntata dal CCNL Industria alimentare già esaminata in precedenza, con cui condivide anche l'incompatibilità dei permessi in questione con quelli previsti dalla l. n. 104/1992. L'accordo Fincantieri, però, a differenza di quanto avviene nel settore alimentare, prevede la frazionabilità del permesso in quote orarie.

trattamenti sanitari che riguardano il lavoratore o i suoi familiari (titolo III, articolo 9) ([45]).

Per quanto riguarda i lavoratori prossimi al pensionamento, infine, alcuni accordi aziendali stipulati in industrie metalmeccaniche permettono, in deroga alle previsioni del contratto collettivo nazionale, che stabilisce che i permessi non fruiti entro i 2 anni successivi all'anno di maturazione devono essere liquidati ([46]), un accantonamento dei permessi retribuiti accordati dallo stesso CCNL negli anni precedenti al pensionamento del lavoratore per permettere una modulazione dell'orario nell'ultimo periodo di lavoro prima dell'uscita ([47]).

Una clausola simile, al di fuori delle casistiche relative all'industria metalmeccanica, è prevista nell'accordo Italcementi 25 settembre 2023, dove è disposto che «il lavoratore prossimo alla pensione ed entro 3 mesi dalla stessa potrà fruire di 8 ore settimanali di permessi retribuiti (fruibili anche cumulativamente e non monetizzabili) qualora si impegni […] in un percorso di avvicendamento e trasferimento delle competenze a favore del/i lavoratore/i che subentreranno nell'espletamento delle mansioni affidategli», mirando a realizzare, in questo modo, un modello di staffetta generazionale in cui alla riduzione dell'orario del lavoratore pensionando non corrisponde una riduzione della retribuzione.

In definitiva, è possibile osservare come la previsione di permessi e congedi abbia mirato ad offrire soluzioni ai nuovi bisogni della persona che lavora. Al momento, è da rilevare che le parti collettive, anche in seguito all'esperienza pandemica, hanno dedicato particolare attenzione, ancorché

([45]) Quelli per sostenere visite mediche sono tra i permessi più diffusi: si veda in proposito ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2023). X Rapporto ADAPT*, cit., pp. 142-143.

([46]) CCNL Industria metalmeccanica e installazione impianti, cit., sez. IV, titolo III, art. 5.

([47]) Cfr. accordo InfoCert 23 gennaio 2019, art. 11.6, che prevede la possibilità, «in deroga a quanto previsto dal CCNL e delle norme, per il personale con una prospettiva pensionistica inferiore ai 5 anni, [di] accantonare un monte ferie e/o PAR e utilizzarlo per una uscita anticipata, o in alternativa per una riduzione di orario progressiva (uscita dolce)», e accordo ZF 5 maggio 2021, che dispone, per i lavoratori il cui pensionamento è previsto entro 5 anni, la possibilità di «richiedere l'accantonamento delle ferie eccedenti la quota irrinunciabile e dei Par eccedenti la quota programmabile dall'azienda. L'esercizio di tale facoltà consentirà di programmare periodi di fruizione continuativi e non, nel corso dei 12 mesi antecedenti la collocazione a riposo compatibilmente con le esigenze tecnico organizzative aziendali».

in un quadro di interventi ancora piuttosto frammentato, alle misure in favore del *caregiver* ibrido ([48]), mentre hanno previsto l'utilizzo dei permessi per modulare la prestazione di lavoro del lavoratore anziano solo in prossimità del pensionamento per garantirgli un'uscita graduale dal mercato del lavoro. Un discorso diverso riguarda invece il lavoratore malato cronico o con disabilità, i cui ritmi di lavoro e i possibili periodi di non lavoro dovuti alla malattia vengono gestiti principalmente attraverso la disciplina del comporto, anche con differenziazioni in ragione della sua specifica vulnerabilità ([49]).

Quanto alle funzioni, è possibile osservare che le misure dei permessi e dei congedi ricoprano una rilevanza notevole da diversi punti di vista. Certamente la funzione primaria è quella di regolazione del rapporto individuale di lavoro attraverso la formulazione di un "comando" all'autonomia individuale privata e la previsione di un diritto soggettivo in capo al lavoratore, ma la loro rilevanza non si esaurisce sul piano del singolo rapporto. Attraverso la previsione di permessi e congedi, infatti, le parti collettive delineano le ipotesi in relazione alle quali può essere sospesa la prestazione di lavoro, incidendo, mediante la variazione della durata della prestazione lavorativa, sul sinallagma contrattuale e sullo scambio tra prestazione di lavoro e retribuzione, con riflessi per l'intera regolazione del mercato del lavoro.

È comunque importante sottolineare, a valle della presente analisi, che la modifica della prestazione dovuta dal lavoratore – e, quindi, l'impatto che le misure relative a permessi e congedi hanno sul sinallagma contrattuale e sull'intero mercato del lavoro – risulta direttamente proporzionale alla quota oraria per cui è prevista la sospensione della prestazione lavorativa, attestandosi, per molte misure, su porzioni orarie che, per quanto fondamentali nella gestione della singola relazione di lavoro, possono ricoprire una rilevanza solo marginale sulle generali dinamiche del mercato del lavoro.

([48]) Si rinvia alla distinzione operata da M. D'ONGHIA, *Lavoro "informale" di cura e protezione sociale*, in *DRI*, 2024, n. 1, p. 85, tra *caregivers* puri, cioè i prestatori di assistenza in via esclusiva, e ibridi, che coniugano lo svolgimento di un'attività lavorativa con gli oneri di cura avvalendosi degli strumenti di conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita, tra cui congedi e permessi hanno senza dubbio un'importanza cruciale.
([49]) Cfr. E. DAGNINO, *La tutela del lavoratore malato cronico tra diritto vivente e (mancate) risposte di sistema*, in *DRI*, 2023, n. 2.

4.2. La cessione dei riposi e delle ferie

Una seconda misura da considerare è quella della cessione solidale delle ferie e dei riposi. In merito, l'articolo 24 del decreto legislativo n. 151/2015 riconosce un ruolo essenziale ai contratti collettivi, che possono determinare, nel rispetto dei diritti sanciti dal decreto legislativo n. 66/2003, la concreta regolazione della cessione dei riposi e delle ferie.

Il legislatore, in particolare, ha previsto che possono accedere alla fruizione dei riposi e delle ferie ceduti unicamente i lavoratori tenuti ad assistere i figli minori che, per le particolari condizioni di salute, necessitano di cure costanti, ma l'autonomia collettiva, tanto nazionale quanto aziendale, in una logica di «solidarietà estesa» ([50]), ha inteso allargare la platea dei destinatari dell'istituto.

Ciò è avvenuto, ad esempio, nell'industria alimentare, dove il contratto collettivo nazionale prevede che possano accedere alla banca ore solidale i lavoratori affetti da gravi patologie o chiamati ad assistere i figli entro i 14 anni per particolari situazioni di salute ([51]). Sul punto, la contrattazione aziendale si è occupata di allargare ulteriormente i casi in cui è possibile accedere all'istituto, come nel caso dell'accordo Vincenzi, dove si prevede che il lavoratore che accede alla banca ore solidale possa fruire di permessi per curare se stesso o per assistere figli minori, il coniuge, il partner dell'unione civile o il convivente, oppure dell'accordo Barilla 18 luglio 2023, dove possono beneficiare del Fondo ore solidarietà costituito a livello aziendale i dipendenti affetti da patologie acute o croniche di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *d*, del decreto ministeriale n. 278/2000 oppure che abbiano un familiare affetto dalle medesime patologie.

Anche nell'industria metalmeccanica il contratto collettivo nazionale prevede una platea di beneficiari della cessione di riposi e ferie più ampia di quella legale, poiché l'istituto può trovare applicazione, oltre che per l'assistenza ai figli minori che necessitano di cure costanti, per le donne vittime di violenza di genere e per le situazioni di grave necessità ([52]). In

([50]) D. GOTTARDI, *I diritti civili nella contrattazione collettiva: un dialogo che continua*, in *LD*, 2023, n. 4, pp. 803-805, qui p. 804.
([51]) CCNL Industria alimentare, cit., art. 46-*bis*.
([52]) CCNL Industria metalmeccanica e installazione impianti, cit., sez. IV, titolo III, art. 11.

proposito, quindi, mentre alcuni contratti decentrati hanno riprodotto la disciplina nazionale ([53]), altri hanno esteso ulteriormente il novero di soggetti che possono accedere alle banche ore solidali, con particolare riguardo verso i lavoratori malati affetti da patologie acute o croniche ([54]) oppure per i dipendenti che hanno terminato il periodo di comporto o che hanno bisogno di assistere familiari che necessitano di cure mediche ([55]).

Similmente, anche nel settore del credito si registra un ampliamento dei beneficiari dell'istituto rispetto alla previsione legale, dal momento che lo stesso CCNL accorda l'accesso alla misura in favore delle lavoratrici e dei lavoratori «che, per motivazioni differenti, necessitano di sostegno e supporto in maniera più intensa in determinati momenti della loro vita» ([56]). È quindi la contrattazione decentrata a stabilire concretamente chi può fruire dei permessi e delle ferie cedute dai colleghi, prevedendo, ad esempio, che possano accedere alla banca ore solidale i lavoratori titolari di permessi *ex* articolo 33, legge n. 104/1992, per se stessi o per i propri familiari ([57]) che necessitano di assistere familiari anziani oltre i 75 anni di età o non autosufficienti ([58]) oppure che i dipendenti che hanno un periodo di comporto residuo inferiore ai 30 giorni ([59]).

In tutti i casi, l'utilizzo dei permessi e delle ferie ceduti costituisce una vera e propria *extrema ratio*, dal momento che il lavoratore può accedere alla banca ore solidale solo quando ha esaurito ferie, permessi e congedi di ogni altra natura.

Come per tutti i permessi e i congedi, anche questa misura ha un'indubbia valenza sul piano della regolazione del rapporto individuale e riverberi sulla dimensione dell'intero mercato del lavoro poiché, attraverso la fruizione dei permessi ceduti da altri lavoratori, ridefinisce, in relazione a sue esigenze soggettive, l'area della prestazione dovuta dal lavoratore e la sua estensione temporale ([60]). Ma, rispetto ai permessi attribuiti a vario titolo direttamente dalla regolazione eteronoma, sia di derivazione legale sia di

([53]) Accordo Isval 22 dicembre 2021.
([54]) Accordo Fincantieri.
([55]) Accordo Leonardo, titolo III, art. 7.
([56]) Così il CCNL Imprese creditizie, finanziarie e strumentali (codice Cnel J241), art. 61.
([57]) Accordi Intesa Sanpaolo 21 febbraio 2023, Deutsche Bank 8 giugno 2023, Banca di Ancona e Falconara Marittima 2019.
([58]) Accordo Intesa Sanpaolo.
([59]) Accordo Banca di Ancona e Falconara Marittima.
([60]) Cfr. S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*, p. 97.

derivazione collettiva, c'è un *quid pluris* in questo caso, che risiede nella natura mutualistica e solidaristica dell'istituto, che inserisce, all'interno della regolazione delle relazioni di lavoro, nuove forme di solidarietà tra i lavoratori – a cui non di rado partecipa anche l'azienda, conferendo, a suo carico, una quota di permessi orari – per far fronte alle emergenti esigenze connesse ai mutamenti demografici.

5. La modulazione dell'orario di lavoro e la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale tra regolazione del rapporto di lavoro e organizzazione del mercato del lavoro

Tra le misure volte a far fronte alle esigenze dei lavoratori connesse ai cambiamenti demografici, una delle più risalenti ([61]) attiene alla possibilità di trasformare il rapporto da tempo pieno a tempo parziale. Attualmente tale possibilità è regolata dal decreto legislativo n. 81/2015, che riconosce, all'articolo 8, comma 3, per i lavoratori affetti da patologie oncologiche nonché da gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti, il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale. La tutela diversa – e, segnatamente, di minore intensità ([62]) – della priorità nella trasformazione è prevista invece dal comma successivo dello stesso articolo nel caso in cui le medesime patologie riguardino il coniuge (a cui sono equiparati la parte di un'unione civile o il convivente di fatto), i figli o i genitori del dipendente oppure nel caso in cui il lavoratore assista una persona convivente con – secondo la nuova terminologia adottata dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 62/2024 – necessità di un sostegno elevato.

In proposito, è stato rilevato che la disposizione ha una portata piuttosto limitata, perché non solo non attribuisce il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tutti i lavoratori con salute precaria, ma nemmeno a

([61]) L'utilizzo del lavoro a tempo parziale in ottica conciliativa è sottolineato fin dai primi commenti successivi alla l. n. 863/1984, che, come noto, ha introdotto il part-time nel nostro ordinamento. Cfr. P. ICHINO, *Autonomia individuale e autonomia collettiva in materia di lavoro a tempo parziale. Una verifica «sul campo» nel settore bancario*, in *RGL*, 1985, n. 11, I, pp. 418-419.

([62]) Sulla differenza qualitativa tra diritto alla trasformazione del rapporto (o, più in generale, diritto allo svolgimento della prestazione di lavoro con modalità di lavoro flessibili) e diritto di priorità, anche in relazione alla rispondenza della previsione di diritto interno rispetto al quadro euro-unitario, si rinvia a E. DAGNINO, *Sull'attuazione della Direttiva UE 2019/1158: il nodo del "lavoro flessibile"*, in *LG*, 2023, n. 2, pp. 147-148.

tutti i dipendenti con malattia cronica, riconoscendo la tutela soltanto a coloro la cui malattia cronica sia connotata, sulla base di un giudizio che deve essere necessariamente prognostico, dal carattere dell'ingravescenza ([63]). Nei casi in cui sia un familiare del lavoratore ad essere affetto da patologie oncologiche o cronico-degenerative ingravescenti oppure a necessitare del sostegno elevato, invece, è stato notato come il lavoratore non abbia un vero e proprio diritto soggettivo da vantare ([64]), poiché la priorità nella trasformazione del rapporto si configura soltanto come una situazione di aspettativa.

È stata così l'autonomia collettiva ad allargare le maglie della disposizione legislativa, mirando a riconoscere la trasformazione del rapporto di lavoro e la modulazione degli orari in relazione ad almeno tre differenti categorie di lavoratori interessati da situazioni soggettive connesse all'invecchiamento della popolazione.

Una prima categoria di dipendenti per la quale le parti sociali hanno inteso accordare la possibilità di trasformare il rapporto in tempo parziale è quella dei lavoratori prossimi all'uscita dal mercato del lavoro ([65]). In proposito, infatti, l'autonomia collettiva ha mirato a realizzare forme di uscita graduale dalle aziende, con l'obiettivo di far fronte al progressivo innalzamento dell'età di accesso alla pensione e di salvaguardare la salute e sicurezza del prestatore garantendogli la possibilità di lavorare secondo ritmi sostenibili.

In questo senso, è da leggere la clausola prevista nell'accordo Carel che, approntando una disciplina migliorativa rispetto a quella del contratto collettivo nazionale di riferimento, già a sua volta più favorevole di quella

---

([63]) In questo senso, S. VARVA, *Malattie croniche e lavoro tra normativa e prassi*, in *RIDL*, 2018, n. 1, I, pp. 131-132.

([64]) In questi termini, S. BRUZZONE, F. ROMANO, *Patologie oncologiche, patologie cronico-degenerative e diritto al part-time*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, 2016, p. 618. Non mancano però pronunce volte a precisare che il diniego deve essere adeguatamente motivato da contrastanti esigenze organizzative, in difetto delle quali sarà possibile ottenere la trasformazione in via giudiziale (cfr. Trib. Alessandria 14 marzo 2019, n. 62).

([65]) Sul punto, è da segnalare che l'analoga misura del c.d. part-time agevolato, previsto dal legislatore con l'art. 1, comma 284, della l. n. 208/2015, non ha avuto particolare successo. Cfr. V. FILÌ, *op. cit.*, p. 378.

legale ([66]), dispone che, in materia di trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, «alle modalità e casistiche di richiesta previste dal CCNL vigente si aggiungono, […] nel limite massimo del 7% del personale in forza a tempo pieno […] lavoratrici e lavoratori che abbiano una previsione di pensionamento nei successivi 24 mesi» (articolo 14). Le parti aziendali, dunque, hanno scelto non solo di prevedere una percentuale di lavoratori per cui valutare positivamente la trasformazione del rapporto più elevata di quella del 4% fissata dal CCNL dell'industria metalmeccanica, ma anche di collegare tale possibilità, tra le altre, all'avvicinarsi del pensionamento. Una soluzione parzialmente diversa è adottata invece in Verallia (accordo 30 novembre 2022), dove, in assenza di una specifica previsione da parte del contratto collettivo nazionale ([67]), che si limita a richiamare l'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2015, il contratto aziendale afferma che, «con specifico […] riferimento […] ai lavoratori/lavoratrici senior con età anagrafica pari o superiore ai 60 anni, si verificherà la possibilità e la praticabilità di sperimentare […] organizzazioni del lavoro che prevedano forme di lavoro a tempo parziale orizzontale e/o verticale». In questo caso, dunque, l'intervento, pur rispondendo allo stesso fine di protezione del lavoratore anziano, non considera quale riferimento per l'accesso alla misura la data del pensionamento, ma si rivolge a tutti i lavoratori oltre i 60 anni. È però da rilevare che la scelta di non fissare una soglia entro cui l'azienda si impegna ad accogliere le richieste potrebbe pregiudicare l'effettività della previsione.

Sempre con riferimento ai lavoratori anziani, non mancano contratti collettivi che hanno previsto misure di c.d. "staffette generazionali" ([68]).

Una disciplina piuttosto articolata è approntata in alcune aziende del settore chimico, dove, sulla base del contratto collettivo nazionale, si prevede lo sviluppo del *Progetto Ponte*, che implica lo sviluppo, a livello aziendale, di un «patto di solidarietà generazionale […] fondato sulla disponibilità dell'azienda ad investire su nuove assunzioni di giovani in cambio della

([66]) In proposito, il CCNL Industria metalmeccanica e installazione impianti, cit., sez. IV, titolo I, art. 4, lett. C, dispone che, nelle aziende con più di 100 dipendenti, nell'ambito della percentuale massima complessiva del 4% del personale in forza a tempo pieno, l'azienda «valuterà l'accoglimento delle richieste motivate da ragioni diverse» da quelle connesse ad oneri di assistenza, genitorialità e studio.
([67]) CCNL Industria vetro e lampade (codice Cnel B132), art. 59.
([68]) Sul ruolo delle relazioni industriali nel governo dei processi di ricambio generazionale, si veda M. MARTONE, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, in *ADL*, 2017, n. 1, I, p. 22.

disponibilità di lavoratori anziani in forza a trasformare, in vista della pensione, il proprio contratto da full-time a part-time» ([69]). Sulla base di questa disposizione, nell'accordo Mallinckrodt 28 febbraio 2019 è stabilito che il lavoratore per cui sia previsto il pensionamento nei successivi 12 mesi possa vedere trasformato il proprio rapporto di lavoro a tempo parziale – mantenendo comunque la contribuzione relativa al tempo pieno – con la contestuale assunzione di un apprendista. Similmente, nell'accordo Luxottica 30 novembre 2023, pur senza una specifica disposizione del contratto nazionale ([70]), si prevede che per ogni lavoratore che ha maturato i requisiti per l'accesso alla pensione entro i 36 mesi successivi il cui rapporto è trasformato in tempo parziale l'azienda garantisce il mantenimento della contribuzione relativa al tempo pieno e l'assunzione di un nuovo lavoratore a tempo pieno ([71]).

Una seconda categoria di lavoratori interessati dalle previsioni in materia di trasformazione del rapporto e di modulazione degli orari è quella dei lavoratori affetti da particolari patologie croniche non contemplate dall'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2015. La previsione del diritto alla trasformazione del rapporto soltanto in favore dei lavoratori con malattia cronica ingravescente, infatti, è stata giudicata fin troppo limitante, ben potendo una malattia, anche cronica, pur in assenza di un peggioramento connesso al decorso del tempo, non consentire l'esecuzione della prestazione lavorativa secondo il normale ritmo ([72]). Sul punto, quindi, le parti sociali hanno inteso prevedere tutele, solitamente limitate alla priorità, svincolate dai requisiti previsti dal decreto legislativo n. 81/2015 e che, quindi, possono trovare applicazione per tutti i dipendenti malati, tra cui anche coloro che sono affetti da una malattia cronica che non presenta il carattere dell'ingravescenza.

([69]) Così il CCNL Industria chimico-farmaceutica (codice Cnel B011), art. 59, lett. D. Il contratto considera obiettivi del Progetto quelli di: «(I) aumentare e favorire l'occupazione giovanile; (II) creare un "ponte" tra la popolazione giovanile e la popolazione più anziana, massimizzando il passaggio di conoscenze tra i due gruppi; (III) ridurre il carico di lavoro e realizzare un maggior coinvolgimento delle persone più anziane».

([70]) In realtà, nell'ultimo rinnovo del CCNL Occhiali (codice Cnel D271), le parti hanno assunto l'impegno di valutare la promozione di iniziative di staffetta generazionale.

([71]) È da sottolineare che l'ultimo rinnovo dell'accordo Luxottica ha potenziato lo strumento, disponendo l'assunzione del nuovo lavoratore a tempo pieno, mentre in precedenza la nuova assunzione era prevista a tempo parziale, con la trasformazione a tempo pieno solo al momento dell'uscita dall'azienda del lavoratore pensionando.

([72]) Si veda S. VARVA, *op. cit.*, p. 132.

Particolare vivacità in materia si è registrata tra le aziende dell'industria alimentare, pur a fronte di una disciplina adottata in sede nazionale che non si discosta da quanto previsto dal legislatore, se non disponendo in favore di lavoratori su cui ricadono particolari oneri di cura il rafforzamento della priorità nella trasformazione del rapporto, ponendo l'impegno in capo alle aziende di valutare l'accoglimento dell'8% delle richieste ([73]). È quindi di particolare interesse quanto disposto da alcuni contratti aziendali che accordano la priorità, nello stesso limite dell'8%, ai lavoratori «con gravi e documentati motivi di salute» ([74]). Similmente, pur nel silenzio del contratto collettivo nazionale di riferimento ([75]), nell'accordo Chiesi Farmaceutici 20 febbraio 2024 si prevede un impegno dell'azienda a prendere in considerazione le richieste provenienti da lavoratori con «capacità lavorativa ridotta derivante da uno stato di salute precario» (articolo 11.5).

Infine, una terza categoria di lavoratori per cui la contrattazione collettiva ha previsto particolari misure in materia di modulazione degli orari è quella dei prestatori tenuti ad assistere familiari non autosufficienti. In questo caso, l'autonomia collettiva ha mirato principalmente a migliorare le condizioni stabilite dall'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 81/2015, prevedendo, in luogo della semplice priorità, veri e propri diritti alla trasformazione.

Una disciplina di particolare interesse è adottata, restando al settore chimico, nell'accordo L'Oréal 11 novembre 2021, che prevede «un orario part-time orizzontale di 30 ore settimanali e di 6 ore giornaliere» nel caso in cui il dipendente debba prestare «assistenza ai familiari anziani con più di 75 anni o non autosufficienti». In questo caso, dunque, è riconosciuto «per una durata massima di tre anni» il diritto alla trasformazione del rapporto in part-time orizzontale. Di particolare interesse, inoltre, è la circostanza per cui la trasformazione può essere accordata, nel caso in cui il familiare da assistere abbia più di 75 anni, anche senza che ricorrano specifici stati patologici. Non dissimile è quanto previsto nell'accordo Carlson Wagonlit Italia 30 maggio 2019, dove, in assenza di una previsione specifica sulla trasformazione del rapporto da parte del contratto collettivo di

([73]) CCNL Industria alimentare, cit., art. 20.
([74]) Così, ad esempio, gli accordi Coca Cola 7 luglio 2023 e Ferrero.
([75]) Sul punto, il CCNL Industria chimico-farmaceutica, cit., art. 3, lett. D, n. 22, si limita a richiamare il diritto sancito dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015.

categoria ([76]), si afferma che «in caso di gravi patologie di un familiare, […] per le quali è necessario un servizio di assistenza continua, l'Azienda si rende disponibile a trasformare in via temporanea, per un periodo massimo di 6 mesi […] il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale» (articolo 2.1). Anche in questo caso, dunque, il lavoratore può godere del diritto alla trasformazione temporanea del rapporto, subordinata unicamente alla necessità dell'assistenza continua per il familiare.

Quale che sia il destinatario della misura di trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale, comunque, è evidente come la funzione principale cui mirano ad assolvere le clausole analizzate sia relativa alla regolazione del rapporto individuale di lavoro attraverso il riconoscimento in favore del lavoratore di «una posizione protetta» che gli consenta, almeno nei casi in cui gli sia attribuito un diritto soggettivo alla trasformazione, «di adattare il lavoro alle proprie esigenze, sapendo che si tratta di una scelta che può essere temporanea e reversibile» ([77]). Una funzione parzialmente diversa emerge invece nel caso delle misure che prevedono le c.d. staffette generazionali, che, invece, assumono una valenza sul piano dell'intero mercato del lavoro, rinegoziando, mediante la riduzione dell'orario e del trattamento retributivo (ma non della contribuzione), i termini dello scambio tra lavoro e retribuzione con l'ambizione di incidere sui livelli occupazionali ([78]).

La grande diffusione di clausole che prevedono la modulazione degli orari e la trasformazione del rapporto per rispondere alle esigenze soggettive dei

---

([76]) CCNL Turismo Confcommercio (codice Cnel H052).

([77]) Così M. MILITELLO, *La tutela del lavoratore affetto da patologia oncologica in Italia*, in *DRI*, 2018, n. 2, p. 470. Nella stessa prospettiva, la circ. min. lav. 22 dicembre 2005, n. 40, ha precisato che «il diritto del lavoratore o della lavoratrice a richiedere la trasformazione del contratto è un diritto soggettivo che mira a tutelarne, unitamente alla salute, la professionalità e la partecipazione al lavoro come importante strumento di integrazione sociale e di permanenza nella vita attiva».

([78]) Sul punto, si veda A. ROTA, *A proposito di invecchiamento attivo ed in buona salute: quale revisione delle politiche pubbliche nazionali e delle relazioni sindacali?*, in *DRI*, 2016, n. 3, pp. 713-714 e 719-720. Molto critico nei confronti di simili interventi M. TIRABOSCHI, *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?*, in *Boll. ADAPT*, 2013, n. 18, p. 2, che ha osservato come staffette generazionali «oltre a presupporre una contrapposizione sul mercato del lavoro tra giovani e anziani che è smentita dalla letteratura di riferimento» possano alimentare «possibili degenerazioni nel sommerso».

lavoratori ([79]), in ogni caso, ne ha fatto uno dei principali strumenti adottati dalle parti sociali per rispondere alle esigenze connesse ai mutamenti demografici. È però stato evidenziato come, per molteplici ragioni, che vanno da motivazioni di carattere sociale e culturale a questioni di carattere economico, la trasformazione del rapporto di lavoro in tempo parziale trovi una ridotta applicazione nella prassi ([80]), a cui si aggiunge, relativamente ai casi in cui la misura sia disposta in favore di *caregivers*, il timore che possa contribuire ad alimentare uno squilibrio di genere, relegando unicamente le donne nel "ghetto" del lavoro a tempo parziale senza incentivare anche gli uomini a modificare il proprio orario di lavoro per far fronte alle proprie responsabilità ([81]).

6. Il "comando" all'autonomia individuale per adattare la prestazione lavorativa al fine di garantirne la sostenibilità e le sue (deboli) conseguenze sull'organizzazione del lavoro

Proprio la misura della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale è ascrivibile ad un più vasto insieme di previsioni che mirano ad adattare la prestazione lavorativa alle esigenze del dipendente per garantirne la sostenibilità.

La possibilità di accedere a modalità di lavoro flessibili in ragione delle condizioni soggettive del prestatore è d'altro canto oggetto di particolare attenzione anche a livello euro-unitario, dove la direttiva UE 2019/1158, all'articolo 9, ha posto in capo agli Stati membri l'obbligo di prevedere misure volte a garantire il diritto di chiedere (*rectius*: ottenere) ([82])

([79]) Secondo ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2023). X Rapporto ADAPT*, cit., p. 141, previsioni in merito al ricorso al part-time in termini conciliativi sono presenti nel 20% degli accordi aziendali che prevedono misure di welfare occupazionale.

([80]) Si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, cit., pp. 259-261.

([81]) Cfr. M. MILITELLO, *Tempi di lavoro e conciliazione. L'orario di lavoro scelto come strumento di parità*, in AA.VV., *Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE*, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 47-49; I. SENATORI, *La «nuova» conciliazione vita-lavoro e la contrattazione collettiva: una sfida che si ripete*, in *RGL*, 2022, n. 4, I, p. 605; C. ALESSI, *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *DRI*, 2018, n. 3, p. 814.

([82]) Cfr. C. ALESSI, *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, in AA.VV., *Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE*, cit., p. 91.

modalità di lavoro flessibili ([83]) in favore di genitori con figli fino a una determinata età nonché – ed è quanto di maggior interesse per il presente contributo – di prestatori di assistenza, intesi come coloro che forniscono assistenza o sostegno personali a familiari o a persone che vivono nello stesso nucleo familiare che necessitano di notevole assistenza o sostegno a causa di condizioni di salute gravi. In particolare, le modalità flessibili di lavoro considerate possono riguardare la flessibilità temporale della prestazione, la flessibilità spaziale e la già esaminata riduzione dell'orario di lavoro ottenuta mediante la trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale.

Ad ogni modo, anche se la direttiva in questione si rivolge solo ad una parte dei soggetti considerati nel presente studio, può essere in questa sede interessante rilevare come l'autonomia collettiva abbia regolato le medesime modalità di lavoro flessibili, con particolare attenzione agli strumenti di flessibilità temporale del *flexitime* e del lavoro agile, per rispondere alle esigenze connesse alle trasformazioni demografiche.

In questi casi, infatti, la contrattazione collettiva ha fornito un "comando" all'autonomia individuale per imporre o suggerire adattamenti della prestazione di lavoro, ponendo un diritto in capo al dipendente e, al contempo, ha mirato ad incidere, pur con effetti probabilmente modesti, sull'organizzazione del lavoro, richiedendo adeguamenti alle nuove esigenze soggettive espresse dai lavoratori.

6.1. La flessibilità in entrata/uscita

In merito alla possibilità di adattare la prestazione di lavoro alle condizioni del dipendente, una prima misura da considerare è quella della previsione di fasce di flessibilità in entrata e uscita (o di *flexitime*) ([84]), che consentono al dipendente di determinare, all'interno di fasce orarie stabilite dagli accordi collettivi, il momento di inizio e di fine della prestazione di lavoro,

([83]) Sul non puntuale recepimento nell'ordinamento interno della direttiva, cfr. E. DAGNINO, *Sull'attuazione della Direttiva UE 2019/1158: il nodo del "lavoro flessibile"*, cit., pp. 140-150; R. SANTAGATA DE CASTRO, *op. cit.*, pp. 74-81; C. ALESSI, *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, cit., p. 92.

([84]) In proposito, si veda V. LECCESE, *La flessibilità dell'orario di lavoro, tra istanze conciliative e interesse dell'organizzazione (il caso del lavoro agile)*, in W. CHIAROMONTE, L. VALLAURI (a cura di), *op. cit.*, p. 760.

fermo restando il rispetto dell'orario giornaliero, settimanale o plurisettimanale.

Solitamente ([85]) la contrattazione aziendale riconosce il diritto alla flessibilità in ingresso o uscita a tutti i lavoratori, ma non mancano casi in cui il *flexitime* sia accordato in relazione a specifiche condizioni soggettive del prestatore.

È in questa prospettiva che è possibile leggere quanto disposto nell'accordo Blue Health Center 7 luglio 2023, che, esercitando la delega che il contratto nazionale di categoria rivolge alla contrattazione aziendale in materia di flessibilità degli orari del dipendente ([86]), prevede, oltre diversi schemi di flessibilità in favore di tutti i prestatori, la possibilità di pattuire un orario personalizzato e calibrato sulle esigenze individuali, nel rispetto dell'orario settimanale, in favore dei «dipendenti in condizione di malattia invalidante o disabilità oppure […] [dei] dipendenti aventi coniuge non legalmente separato o convivente […] ovvero genitori e/o figli anche non stabilmente conviventi con il dipendente bisognosi di supporto e di assistenza in quanto affetti da malattie gravi/invalidanti e/o che risultino non autosufficienti anche solo temporaneamente» (articolo 4-*bis*).

Il riconoscimento del *flexitime* in favore del dipendente, soprattutto se in particolari situazioni soggettive, è presente anche nella contrattazione aziendale del settore manifatturiero. Su questo particolare aspetto, in particolare, i contratti nazionali di categoria delegano al livello decentrato la definizione dei profili attinenti all'organizzazione dell'orario di lavoro ([87]).

In questo contesto, quindi, non mancano intese che riconoscono «ai lavoratori in rientro in servizio a seguito di convalescenza post malattia, infortunio, infortunio extra-lavorativo, maternità, congedo straordinario per

---

([85]) Secondo ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2023). X Rapporto ADAPT*, cit., p. 130, tra gli accordi aziendali che intervengono sull'orario di lavoro, il 20% prevede fasce di flessibilità in ingresso e uscita. L. PERO, *op. cit.*, p. 68, stima che il *flexitime* in Italia riguardi circa 1/3 dei lavoratori, con particolare diffusione per i lavori impiegatizi e di ufficio.

([86]) CCNL per il personale dipendente non dirigente delle imprese di assicurazione (codice CNEL J121), art. 84, lett. *d*.

([87]) Cfr. CCNL Industria metalmeccanica e installazione impianti, cit., sez. IV, titolo III, art. 1: «l'entrata e l'uscita dei lavoratori dall'azienda è regolata dalle disposizioni aziendali in atto che dovranno definire l'orario di accesso allo stabilimento e quello di inizio del lavoro»; CCNL Occhiali, cit., art. 6; CCNL Industria chimico-farmaceutica, cit., art. 47.

assistenza di familiari con handicap […] la possibilità di utilizzare una flessibilità oraria in entrata ed uscita» ([88]) oppure che accordano, su richiesta e nel rispetto dell'orario giornaliero, la flessibilità in entrata e uscita, riconoscendo priorità nelle richieste ai lavoratori tenuti a prestare «assistenza ai familiari» ([89]). Da segnalare anche quanto previsto nell'accordo L'Oréal che, su richiesta, specularmente a quanto disposto in materia di part-time (*supra*, § 5), concede «l'ampliamento della flessibilità in entrata» in favore dei dipendenti che prestano «assistenza ai familiari anziani con più di 75 anni o non autosufficienti».

Si tratta, dunque, di previsioni piuttosto eterogenee, sia per quanto riguarda la platea di lavoratori che possono beneficiare del *flexitime* sia per il grado di autonomia riconosciuto al dipendente nell'organizzazione dell'orario e nella determinazione del momento di inizio e di fine della giornata lavorativa, che può variare da una fascia di flessibilità oraria di pochi minuti rispetto all'orario standard fino alla possibilità di disegnare orari personalizzati sulle esigenze del singolo prestatore.

È altresì evidente che interventi di questo tipo, che pure hanno un rilievo sul rapporto individuale, poiché attribuiscono un diritto soggettivo al lavoratore, assumono importanza anche sul piano dell'organizzazione del lavoro, che in simili situazioni può risultare permeabile alle esigenze del dipendente. Proprio strumenti di flessibilità e personalizzazione della collocazione dell'orario di lavoro, infatti, appaiono idonei ad attribuire, grazie alla mediazione dell'autonomia collettiva, specifici diritti potestativi in capo al lavoratore subordinato volti a rafforzare la sua capacità di incidere sull'organizzazione del lavoro. Questa circostanza ha due effetti: dalla prospettiva del lavoratore, risultano ampliati gli spazi di autodeterminazione all'interno del contesto lavorativo ([90]); dalla prospettiva dell'organizzazione del lavoro, pur con limitate ricadute concrete sull'intero complesso

([88]) Accordo Spindox 29 marzo 2023.
([89]) Accordo Marcolin 12 ottobre 2022, art. 8.1.
([90]) Cfr. V. BAVARO, *Su lavoro e libertà. Appunti per una critica del diritto su quattro preposizioni*, cit., p. 128.

produttivo ([91]), contribuisce a costruire una struttura flessibile, capace di adattarsi ai mutamenti demografici che interessano la popolazione ([92]).

6.2. La priorità nell'accesso al lavoro agile

Una seconda misura adottata dalla contrattazione collettiva per adattare la prestazione di lavoro alle esigenze del prestatore riguarda la previsione di particolari diritti di priorità in merito all'esecuzione della prestazione in modalità agile. Il lavoro agile, infatti, è considerato dagli stessi accordi collettivi quale misura cardine per garantire, anche attraverso una diversa organizzazione dell'orario, l'inclusione dei molti lavoratori che, in ragione delle loro specifiche condizioni, necessitano di tutele personalizzate ([93]).

D'altro canto, è lo stesso articolo 18 della legge n. 81/2017 a prevedere la possibilità di riconoscere «priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile» in relazione ad alcune esigenze soggettive del lavoratore, e, nello specifico, nei casi in cui la richiesta sia formulata da lavoratrici e lavoratori con figli fino a 12 anni di età o con disabilità oppure in favore delle lavoratrici e dei lavoratori con disabilità con necessità di sostegno elevato oppure ancora che siano *caregivers ex* articolo 1, comma 255, legge n. 205/2017 ([94]). A questa previsione si affianca l'articolo 33, comma 6-*bis*, della legge n. 104/1992, che dispone lo stesso diritto di priorità nell'accesso al lavoro agile in favore dei lavoratori che usufruiscono dei permessi di cui ai commi 2 e 3 dello stesso articolo 33. Tali disposizioni, però, non comprendono tutte le categorie di lavoratori che,

---

([91]) Restando agli accordi considerati, le fasce di flessibilità hanno un'estensione piuttosto ridotta, potendo quindi facilmente essere gestite dall'impresa senza grossi mutamenti dell'organizzazione del lavoro: la flessibilità in entrata si estende nel caso dell'accordo L'Oréal dalle ore 8:00 alle ore 10:30 e nel caso dell'accordo Marcolin dalle ore 7:30 alle ore 8:30, con conseguente slittamento dell'uscita. Negli accordi Spindox e Blue Health Center, invece, la flessibilità e l'organizzazione dell'orario è valutata caso per caso in relazione alle esigenze soggettive del prestatore.

([92]) Non a caso F. BUTERA, *Progettare e sviluppare una new way of working*, in *LDE*, 2022, n. 1, p. 4, considera, tra i fattori che stanno profondamente cambiando l'organizzazione del lavoro, i mutamenti demografici, al pari di globalizzazione, trasformazioni del mercato del lavoro, rivoluzione tecnologica e crescente *mismatch* tra offerta e domanda.

([93]) Si veda in proposito ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2023). X Rapporto ADAPT*, cit., pp. 141-142, che osserva come in realtà siano molti accordi a considerare esplicitamente il lavoro agile tra le misure di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro.

([94]) Art. 18, comma 3-*bis*, l. n. 81/2017.

attraverso il riconoscimento di una simile tutela, potrebbero trovare una risposta alle proprie esigenze di conciliazione tra vita e lavoro ([95]).

È stata allora la contrattazione collettiva, soprattutto aziendale, ad allargare il campo di applicazione della tutela prevedendo nuove categorie di soggetti cui accordare la priorità nell'accesso al lavoro agile, sulla scia di quanto disposto già dall'articolo 10 del protocollo nazionale sul lavoro agile nel settore privato siglato il 7 dicembre 2021, con cui le parti sociali si sono impegnate «a facilitare l'accesso al lavoro agile per i lavoratori in condizioni di fragilità e di disabilità, anche nella prospettiva di utilizzare tale modalità di lavoro come misura di accomodamento ragionevole».

Particolari soluzioni in materia, ad esempio, sono state adottate dalla contrattazione del settore dell'industria chimico-farmaceutica, dove il contratto collettivo nazionale di categoria ha totalmente delegato alla contrattazione decentrata il compito di regolare il lavoro agile ([96]). In questo contesto, la contrattazione aziendale non ha mancato di disporre in favore dei lavoratori fragili, intesi come coloro per cui sussiste «un limite allo svolgimento del lavoro presso le sedi aziendali o per il raggiungimento delle stesse» ([97]), l'accesso agevolato al lavoro agile, prevedendo, oltre al diritto di priorità, anche altre condizioni di miglior favore, relative, ad esempio al numero massimo di giornate di lavoro agile consentite ([98]).

Simile anche quanto accade nel settore metalmeccanico, dove alla scarna disciplina contrattual-collettiva nazionale, che si limita ad istituire una Commissione paritetica cui affida la definizione di un quadro normativo in materia di lavoro agile ([99]), si affianca una notevole vivacità della contrattazione aziendale, che ha previsto, per quel che interessa in questa sede, al fine di «agevolare la conciliazione del lavoro con altre responsabilità o esigenze personali (ad es. […] la gestione di impegni personali e familiari anche legati a situazioni di disabilità)» ([100]) la priorità nell'assegnazione

---

([95]) Sottolineano l'esclusione dei lavoratori anziani M. BROLLO, *Lavoro agile: prima gli anziani?*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. 70, e P. BOZZAO, *Longevità lavorativa e politiche di welfare: nuove sfide e prospettive*, cit., pp. 24-25.
([96]) Si veda il CCNL Industria chimico-farmaceutica, cit., che ha delegato alla contrattazione di secondo livello la regolazione del lavoro agile come strumento sia di organizzazione del lavoro (art. 47), sia di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro (art. 60).
([97]) Accordo Linde 25 luglio 2022.
([98]) Accordi Air Liquide e Linde.
([99]) CCNL Industria metalmeccanica e installazione impianti, cit., sez. IV, titolo III, art. 5.
([100]) Accordo Leonardo, linee-guida sullo *smart working*, art. 2.

del lavoro agile a diverse categorie di lavoratori, tra cui rientrano i dipendenti fragili e i dipendenti con problematiche di gestione di anziani non autosufficienti ([101]).

Anche nel terziario la situazione appare simile, con il contratto collettivo nazionale che si è limitato a recepire il protocollo del 7 dicembre 2021 senza approntare una specifica disciplina ([102]) e la contrattazione aziendale che ha previsto particolari diritti in capo al lavoratore in relazione alle sue esigenze. È questo, ad esempio, il caso dell'accordo Ifoa 15 febbraio 2023, dove alcune categorie di lavoratori (tra cui rientrano i lavoratori con disabilità e i lavoratori con genitori anziani totalmente non autosufficienti) hanno la priorità in ordine all'eventuale superamento del numero massimo di giornate nelle quali la prestazione può essere resa in modalità agile (articolo 3). È infine da rilevare che, in alcuni casi, in relazione alle particolari esigenze soggettive del lavoratore, i contratti collettivi prevedono il ricorso al telelavoro. È il caso, ad esempio, di HP Italy (accordo 1° marzo 2019), dove a fronte di gravi e documentate situazioni familiari del lavoratore, tra cui rientrano la perdita di autonomia personale o gli obblighi di cura e assistenza familiare, al lavoratore è concesso di svolgere la prestazione in telelavoro per un periodo non superiore a 6 mesi, prorogabile per ulteriori 6 mesi (articolo 2.2). Senza voler in questa sede indagare le differenze tra lavoro agile e telelavoro ([103]), è probabile che con la previsione in esame le parti collettive aziendali abbiano inteso, nel tentativo di attribuire una tutela più incisiva, sottolineare che il lavoratore con gravi situazioni a carico può svolgere la prestazione di lavoro totalmente da remoto ([104]).

In definitiva, è possibile rilevare che i diritti di priorità nell'accesso al lavoro agile, nell'esperienza della contrattazione collettiva aziendale, sono riconosciuti principalmente nei casi del lavoratore *caregiver* e del lavoratore con disabilità, categoria nella quale, in virtù di una consolidata giurisprudenza in materia di comporto ([105]), è ormai ragionevole ritenere che

---

([101]) Accordo IMA 14 dicembre 2021, art. 5.

([102]) CCNL Terziario, distribuzione e servizi (codice Cnel H011), appendice n. 9.

([103]) Sul punto si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *DRI*, 2017, n. 4, pp. 944-946.

([104]) Sul punto, si veda C. ALESSI, *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, cit., p. 819.

([105]) Si veda, *ex multis*, Cass. 31 marzo 2023, n. 9095, in *GI*, 2023, n. 10, con nota di V. FILÌ, *Superamento del comporto di malattia e rischio di discriminazione indiretta per*

possa rientrare anche il lavoratore malato cronico. Non si riscontrano invece, tra gli accordi di secondo livello, casi in cui è riconosciuta priorità nell'accesso al lavoro agile al lavoratore anziano in assenza di specifici stati patologici ([106]).

Le regolazioni contrattual-collettive sull'accesso al lavoro agile in relazione alle esigenze soggettive del prestatore, ad ogni modo, rispondono alla funzione di porre un diritto, ancorché nella sola forma del diritto di priorità ([107]), all'accesso a modalità flessibili della prestazione, rientrando quindi a pieno titolo nella categoria delle norme volte a formulare "comandi" all'autonomia individuale. Eppure, anche in questo caso, è possibile rilevare una – pur limitata e debole – funzione organizzativa della misura, poiché l'attribuzione al dipendente, al ricorrere di determinate esigenze soggettive, del diritto di lavorare al di fuori dei locali aziendali e con una certa libertà nella scelta delle fasce orarie in cui rendere la prestazione, incidendo sul *dove* e il *quando* è resa la stessa prestazione lavorativa, può avere riflessi sull'intera organizzazione del lavoro.

È comunque da rilevare che, nelle ipotesi individuate, le previsioni approntate dall'autonomia collettiva in materia di lavoro agile si fermano alla sola dimensione organizzativa del lavoro, lambendo soltanto la dimensione strutturale del mercato del lavoro, giacché le parti collettive non arrivano mai ad incidere sui caratteri fondamentali dello scambio contrattuale tra prestazione di lavoro e retribuzione, che resta il più delle volte rigidamente delimitata sotto il profilo temporale. Nelle previsioni contrattual-collettive esaminate, infatti, seguendo una tendenza prevalente nella regolazione del fenomeno ad opera dell'autonomia collettiva ([108]), anche in presenza di prestazioni rese in modalità agile, il *quantum* della prestazione resta

---

disabilità, e in *RIDL*, 2023, n. 2, II, con nota di A. DONINI, *L'applicazione indistinta del comporto è discriminatoria se la malattia è riconducibile a disabilità*.

([106]) Non sembra, da questo punto di vista, aver trovato per ora particolare fortuna quanto recentemente previsto dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 29/2024, che ha onerato il datore di lavoro di adottare ogni iniziativa diretta a favorire le persone anziane, intese come persone con più di 65 anni, nello svolgimento, anche parziale, della prestazione lavorativa in modalità agile. In questa prospettiva, invece, derivavano spunti interessanti, già prima del decreto legislativo, da F. MALZANI, *Il lavoro agile tra opportunità e nuovi rischi per il lavoratore*, in *DLM*, 2018, n. 1, pp. 34-35.

([107]) Si veda *supra*, nota 62.

([108]) Si veda ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2023). X Rapporto ADAPT*, cit., pp. 131-132.

comunque ancorato alla durata normale prevista per i lavoratori che non eseguono il lavoro in modalità agile ([109]).

7. Conclusioni e possibili spunti

L'analisi svolta ha consentito di verificare quali sono i principali interventi attuati dall'autonomia collettiva sui tempi di lavoro in relazione alle esigenze dei lavoratori anziani, malati cronici, con disabilità oppure gravati di particolari oneri di cura familiare.

Si tratta in particolare della previsione di misure che incidono sul rapporto individuale di lavoro, formulando "comandi" di cui l'autonomia individuale deve tenere conto e ponendo in capo al singolo lavoratore diritti soggettivi finalizzati a tutelarne la salute oppure a conciliare, attraverso la liberazione di quote di tempo, le esigenze soggettive del dipendente con l'attività lavorativa oppure ancora a permettere che la prestazione lavorativa sia resa con modalità flessibili in modo da adattarla alle esigenze soggettive della persona che lavora e garantirne la sostenibilità.

Tali interventi, però, se confinati alla sola dimensione della regolazione del rapporto di lavoro, potrebbero scontare il limite di non riuscire ad essere effettivi, come avviene, ad esempio, nel caso del diritto attribuito ai lavoratori malati oncologici di trasformare la prestazione di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, dove, per motivi sia di carattere sociale e culturale sia di carattere economico, si registra una percentuale bassissima di lavoratori che utilizza lo strumento ([110]). Per queste ragioni, quindi, le soluzioni ai problemi posti dalle trasformazioni demografiche non possono non passare per misure volte ad incidere anche sulla dimensione strutturale del mercato del lavoro e sulla dimensione dell'organizzazione del lavoro.

Sul primo versante, le misure approntate fino a questo momento dalla contrattazione collettiva hanno parziali effetti, come accade, in particolare, con le misure volte a sospendere la prestazione di lavoro in relazione a determinate esigenze del dipendente, che, impattando sullo scambio contrattuale e modificando l'area della prestazione dovuta dal lavoratore,

([109]) Si veda V.S. LECCESE, *La misurazione dell'orario di lavoro e le sue sfide*, in *LLI*, 2022, n. 1, p. 12.
([110]) La Federazione italiana delle associazioni di volontariato in oncologia (Favo) stima una percentuale di trasformazioni del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale che si aggira intorno al 7%.

rivestono una certa importanza sul piano dell'organizzazione del mercato del lavoro. Tale importanza, come anticipato, è però direttamente proporzionale alla (spesso minima) quota oraria per cui è prevista la sospensione, ricoprendo quindi un ruolo solo marginale rispetto alle generali dinamiche del mercato del lavoro.

Ancora più ridotta è la portata innovativa delle misure considerate sull'organizzazione del lavoro, che, per quanto possa essere resa adattabile alle esigenze del singolo prestatore, spesso non risulta significativamente modificata nel suo complesso.

Sotto questo particolare profilo, nuova linfa alle previsioni collettive in materia di modulazione dei tempi di lavoro in relazione alle esigenze soggettive del lavoratore potrebbe essere data da un'analisi sulla rispondenza delle misure in questione al quadro euro-unitario. In particolare, con il già citato articolo 9 della direttiva (UE) 2019/1158 è stato riconosciuto in favore di genitori e di prestatori di assistenza il diritto di chiedere modalità di lavoro flessibili ([111]), che, garantendo che le esigenze personali del lavoratore possano prevalere sull'organizzazione del lavoro ([112]), implicherebbe un obbligo in capo al datore di lavoro di adeguare l'organizzazione alle esigenze del prestatore oppure di motivare il rifiuto o il differimento dell'adibizione alle modalità flessibili di lavoro ([113]). Accanto a questa disposizione, inoltre, è da tempo previsto, con l'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE, l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento della persona con disabilità. In proposito, è opportuno sottolineare che, in virtù della nozione bio-psicosociale di disabilità – già adottata dalla giurisprudenza euro-unitaria e interna e ora cristallizzata nell'ordinamento nazionale dalla riscrittura dell'articolo 3 della legge n. 104/1992 ad opera del decreto legislativo n. 62/2024 –, la tutela degli accomodamenti ragionevoli, definiti come «le misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto

([111]) Tale diritto sarebbe, almeno per parte della dottrina, direttamente applicabile. Si veda C. ALESSI, *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, cit., pp. 93-94.

([112]) In questo senso, M. MILITELLO, *Tempi di lavoro e conciliazione. L'orario di lavoro scelto come strumento di parità*, cit., pp. 61 e 65.

([113]) Si veda C. ALESSI, *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella direttiva 2019/1158/UE e nel d.lgs. 30 giugno 2022 n. 105*, cit., pp. 91-92.

obbligato» ([114]), può riguardare tutti i lavoratori che presentano «una limitazione […] che […] può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione […] alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori […] se tale limitazione è di lunga durata» ([115]), come avviene, ad esempio, in caso di malattia cronica ([116]).

Al di là delle identità e delle differenze tra le due previsioni normative ([117]) e, soprattutto, delle disposizioni con cui il legislatore italiano le ha recepite nell'ordinamento interno ([118]), è comunque evidente che anche nel caso dell'obbligo di approntare accomodamenti ragionevoli, tradotto nell'ordinamento interno mediante l'articolo 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 216/2003 ([119]), derivi, similmente a quanto accade per l'adibizione alle modalità flessibili di lavoro, un diritto del lavoratore a vedere la propria prestazione di lavoro adattata in ragione delle sue condizioni soggettive, costituendo invece la violazione del generale obbligo di approntare accomodamenti ragionevoli da parte del datore di lavoro una condotta discriminatoria.

In questo senso, dunque, è stato evidenziato come, ad esempio, l'accesso al lavoro agile possa costituire un accomodamento ragionevole ([120]), ma

---

([114]) Art. 5-*bis*, l. n. 104/1992, inserito dall'art. 17 del d.lgs. n. 62/2024. In proposito, si veda il contributo di F. CUCCHISI, *L'inclusione lavorativa delle persone con malattie croniche e trapiantate: il crocevia degli accomodamenti ragionevoli*, in questo volume.

([115]) Così C. Giust. 11 aprile 2013, cause riunite C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark, per conto di Jette Ring* c. *Dansk almennyttigt Boligselskab (C-335/11) e HK Danmark, per conto di Lone Skouboe Werge* c. *Dansk Arbejdsgiverforening per conto della Pro Display A/S (C-337/11)*, punto 41.

([116]) Sul punto, è da segnalare che l'obbligo di approntare accomodamenti ragionevoli potrebbe ampliarsi notevolmente, dal momento che, con l'ordinanza 17 gennaio 2024, n. 1788, la Cassazione ha chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla riconducibilità del *caregiver* tra i beneficiari della tutela.

([117]) Identifica punti di contatto tra l'art. 9 della direttiva (UE) 2019/1158 e l'art. 5 della direttiva 2000/78/CE R. SANTAGATA DE CASTRO, *op. cit.*, pp. 66-71.

([118]) Sulla trasposizione nell'ordinamento interno dell'art. 9 della direttiva (UE) 2019/1158, si veda la nota 83.

([119]) Cfr. D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, n. 6, I, spec. 1228-1232.

([120]) In questo senso, cfr., *ex multis*, M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori: il rapporto individuale di lavoro*, cit., p. 49, e V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. XVII. È in ogni caso anche il protocollo nazionale sul lavoro agile nel settore privato siglato il 7 dicembre 2021, all'art. 10, a prevedere che l'accesso al lavoro agile sia considerato alla stregua di accomodamento ragionevole.

ben potrebbe dirsi lo stesso anche delle altre misure, come il *flexitime* o le forme di lavoro flessibili, volte ad adattare la prestazione di lavoro alle esigenze del dipendente al fine di garantirne la sostenibilità.

L'obbligo di approntare accomodamenti ragionevoli, quindi, sarebbe indubbiamente idoneo a porre "comandi" all'autonomia individuale, ma non esaurirebbe la sua funzione nella mera regolazione del rapporto individuale di lavoro. L'individuazione e la realizzazione degli accomodamenti ragionevoli, infatti, vanno «assumendo una importanza sistematica nella valutazione della legittimità dell'esercizio dei poteri datoriali, nella loro dimensione più ampia, riferita all'intera organizzazione, più che al singolo rapporto di lavoro» ([121]), dal momento che, attraverso l'obbligo di approntare accomodamenti ragionevoli, il datore di lavoro è tenuto a ridisegnare l'organizzazione del lavoro in modo da consentire l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori tutelati dalla disposizione alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri dipendenti.

Nonostante l'effetto potenzialmente dirompente dell'applicazione dell'obbligo di approntare accomodamenti ragionevoli sulla dimensione dell'organizzazione, è comunque da sottolineare che, sotto il diverso profilo strutturale della regolazione del mercato del lavoro, anche tale soluzione potrebbe apparire, come gran parte di quelle finora introdotte tanto dal legislatore quanto dalle parti sociali, come «di tipo conservativo o difensivo» ([122]).

I mutamenti demografici in corso, infatti, richiederebbero un intervento complessivo sui tempi di lavoro, che non abbia quale primario ambito di azione la regolazione del rapporto individuale di lavoro – nonostante, come si è visto, dalle misure che incidono sulla dimensione individuale possano comunque derivare limitate ricadute sul piano sia del mercato sia dell'organizzazione del lavoro – ma che abbia l'ambizione di incidere strutturalmente sul mercato del lavoro attraverso un ripensamento, in

---

([121]) Così R. VOZA, *Eguaglianza e discriminazioni nel diritto del lavoro. Un profilo teorico*, relazione al XXI Congresso nazionale Aidlass, Messina, 23-25 maggio 2024, p. 52 del dattiloscritto.

([122]) Così M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, cit., p. 260-261. Per l'A., per quanto «estremamente utili», sono conservative le soluzioni che implicano «trasformazione del contratto a tempo parziale, congedi e permessi, estensione della durata del comporto, accomodamenti ragionevoli, equiparazione alla condizione di disabilità in senso tecnico, priorità nell'accesso al c.d. lavoro agile, ferie solidali, tutela anti-discriminatoria».

ragione del cambiamento della composizione dell'insieme delle soggettività presenti nel medesimo mercato del lavoro e nei contesti produttivi, delle tecniche di misurazione della prestazione lavorativa.

Un simile intervento, che implicherebbe quindi la messa in discussione della centralità dell'ora-lavoro nella misurazione della prestazione lavorativa ([123]) al fine rivalutare l'apporto della persona che lavora e delle sue capacità ([124]), inciderebbe fortemente sullo scambio contrattuale, liberando, in ragione delle esigenze soggettive del lavoratore, la prestazione lavorativa dalla rigida determinazione temporale.

Il delineato cambio di paradigma, inoltre, avrebbe importanti implicazioni anche sulla dimensione organizzativa del lavoro, dal momento che, in questo modo, si potrebbe disegnare «una organizzazione del lavoro meno gerarchica e più reticolare, che consenta alle persone di lavorare per obiettivi, magari anche garantendo una maggiore flessibilità oraria per adeguarsi alle diverse esigenze determinate dall'età più avanzata» ([125]), ma anche dalla necessità di tutelare la salute dei lavoratori superando l'attenzione per i soli profili attinenti alla cura della malattia, per adottare un approccio in chiave di prevenzione ([126]), con particolare attenzione alle condizioni soggettive del singolo lavoratore.

A farsi carico della sfida del governo di questa trasformazione del mercato del lavoro, determinando i criteri alternativi all'ora-lavoro per la misurazione della prestazione lavorativa, a partire dagli specifici risultati attesi dal dipendente ([127]), potrebbe allora essere l'autonomia collettiva, che, in questo modo, nel raccordo tra i suoi diversi livelli, potrebbe elaborare soluzioni più incisive per l'adattabilità della prestazione lavorativa ai bisogni del singolo prestatore di lavoro.

([123]) Ivi, p. 263. Per l'A. ad essere superata è l'idea «che nel mercato del lavoro siano ancora possibili (e sostenibili) meccanismi di aggiustamento prevalentemente basati sul "prezzo" o sulla "quantità", anziché sulla "qualità"», con la conseguenza che le emergenti problematiche connesse alla trasformazione demografica non possono trovare risposte in semplici interventi sulla quantità di ore lavorate.

([124]) Cfr. R. DEL PUNTA, *Lavoro e libertà (rileggendo "La libertà viene prima", di Bruno Trentin)*, in *LDE*, 2022, n. 1, pp. 5-7.

([125]) Così V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, cit., p. XIV.

([126]) In questo senso, M. PERSIANI, *A cinquanta anni dal Testo Unico degli infortuni sul lavoro: profili costituzionali*, in *ADL*, 2016, n. 2, I, p. 233.

([127]) Si veda M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori: il rapporto individuale di lavoro*, cit., p. 83.

In conclusione, la sfida della costruzione di «un diritto a misura d'uomo» ([128]), in un contesto caratterizzato dalle grandi trasformazioni che stanno travolgendo il mercato del lavoro e modificando profondamente il rapporto tra la persona che lavora ed il proprio lavoro, non può non avere effetto sui tempi di lavoro. In questo senso, dovrebbe essere guardato con favore il riconoscimento di nuovi spazi di libertà e di autonomia per il prestatore di lavoro in ragione alle sue condizioni soggettive, concretizzando, così, l'auspicio di «una prestazione di attività meno mercificata ed incalzata dagli imperativi dell'orologio, meno cieca ed eterodiretta: in una parola, meno alienata» ([129]).

([128]) Cfr. U. ROMAGNOLI, *Un diritto a misura d'uomo*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 1989, n. 3, p. 285.
([129]) Così già R. DE LUCA TAMAJO, *Il tempo nel rapporto di lavoro*, in *DLRI*, 1986, n. 31, p. 473.

L'inclusione lavorativa delle persone con malattie croniche e trapiantate: il crocevia degli accomodamenti ragionevoli*

di Fulvio Cucchisi

SOMMARIO: 1. La diffusione delle malattie croniche e dei trapianti: l'impatto sul mercato del lavoro. – 2. La tutela del malato cronico fra diritto positivo e carenze di sistema. – 3. La "via forzata" della disabilità nell'evoluzione giurisprudenziale euro-unitaria. – 4. Il decreto legislativo n. 62/2024: la nozione bio-psicosociale di disabilità e il procedimento accertativo. – 5. Gli accomodamenti ragionevoli quale crocevia di inclusione lavorativa. – 6. Il rapporto tra progetto di vita e accomodamento ragionevole. – 7. Osservazioni conclusive alla luce del decreto legislativo n. 62/2024.

1. La diffusione delle malattie croniche e dei trapianti: l'impatto sul mercato del lavoro

Il tema dell'inclusione lavorativa delle persone con una malattia cronica e/o che si sono sottoposte a un trapianto ha suscitato negli ultimi anni l'interesse della dottrina giuslavoristica, la quale ha tuttavia dovuto fare i conti con il «profondo iato» ([1]) che intercorre fra la (scarsa) attenzione riservata al tema da parte del legislatore e la sua rilevanza sociale ([2]).

---

* *La ricerca è riconducibile al progetto PRIN 2022 PNRR, Prot. N. P20229FEWC, dal titolo "SUNRISE – Sustainable solutions for social and work inclusion in case of chronic illness and transplantation" CUP G53D23007840001, P.I. prof.ssa Valeria Filì, Avviso pubblico n. 1409 del 14/09/2022 – PRIN 2022 PNRR M4C2 Inv. 1.1. – finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU.*

([1]) L'espressione è di S. VARVA, *Malattie croniche e lavoro tra normativa e prassi*, in *RIDL*, 2018, n. 1, I, p. 109.

([2]) Fra i primi studi sul tema si segnala M. TIRABOSCHI, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *DRI*, 2015, n. 3, p. 681 ss. Più di recente e con una torsione anche sull'inclusione lavorativa dei c.d. trapiantati, C. CARCHIO, *Rischi e tutele nel reinserimento lavorativo delle persone con malattie croniche e trapiantate: prime riflessioni alla luce del d.lgs. n. 62/2024*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2024, n. 2, I, p. 162 ss. Si veda anche V. VERZULLI, *Disabilità,*

Secondo i dati diffusi dalle più importanti istituzioni internazionali il bacino di persone affette da una malattia cronica o sottoposte a un trapianto ha raggiunto, infatti, livelli considerevoli ([3]) a causa degli effetti dei cambiamenti demografici in atto, testimoniati dal progressivo invecchiamento

---

malattia cronica, fragilità: il lavoro agile come accomodamento ragionevole, ivi, n. 1, I, p. 1 ss.; A. LEVI, *Sostenibilità del lavoro e tutela della salute in senso dinamico: la prospettiva privilegiata delle malattie croniche*, in *DRI*, 2023, n. 2, p. 277 ss.; E. DAGNINO, *La tutela del lavoratore malato cronico tra diritto vivente e (mancate) risposte di sistema*, ivi, p. 336 ss.; M. MILITELLO, *La tutela del lavoratore affetto da patologia oncologica in Italia*, ivi, 2018, n. 2, p. 457 ss.; A. CARACCIOLO, *Patologie croniche e lavoratori fragili*, in M. BROLLO *ET AL.* (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2022, p. 127 ss.; S. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, ADAPT University Press, 2017.

([3]) Secondo l'OMS il 74% dei decessi a livello globale è riconducibile all'affezione da una malattia cronica. Cfr. WHO, *Noncommunicable diseases*, in *knowledge-action-portal.com*, 16 settembre 2023, *Key facts*, secondo cui ogni anno 41 milioni di persone muoiono a causa di una patologia cronica e fra queste ben 17 milioni hanno meno di 70 anni. Più di recente, WHO, *World health statistics 2023. Monitoring health for SDGs Sustainable Development Goals*, 2024. Si veda anche la risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2023 (2023/2075(INI)) dedicata alle *noncommunicable diseases* con cui riconosce che «le malattie non trasmissibili siano tra le sfide più importanti per la salute pubblica nell'UE, il che fa sì che la quota maggiore della spesa sanitaria dei Paesi sia destinata a tali malattie» e che tali patologie «rappresentano un onere significativo per la qualità della vita dei cittadini che ne sono affetti, nonché delle loro famiglie e delle persone che li assistono» invitando gli Stati membri «a continuare a investire nell'innovazione nell'ambito dell'assistenza alle malattie non trasmissibili, al fine di ridurre la morbilità e la mortalità complessive e di migliorare la qualità della vita». Per una fotografia del contesto italiano cfr. GRUPPO TECNICO NAZIONALE PASSI E PASSI D'ARGENTO, *Patologie croniche nella popolazione residente in Italia secondo i dati PASSI e PASSI d'Argento*, in *www.epicentro.iss.it*, 15 maggio 2020, che rileva come su una popolazione di 51 milioni di persone con più di 18 anni oltre 14 milioni convivano con una patologia cronica, di cui solo 8,4 milioni hanno più di 65 anni. Più di recente si veda anche T. NICOLETTI (a cura di), *Nel labirinto della cura. XXI Rapporto sulle politiche della cronicità*, Cittadinanzattiva, 2023, che evidenzia come la diffusione delle patologie croniche sia direttamente proporzionale all'avanzare dell'età anagrafica. Altrettanto significativi sono i dati diffusi dal Ministero della salute relativamente alle donazioni di organi e, di conseguenza, al numero di trapianti effettuati in Italia. Nel 2023 oltre 4.400 persone hanno ricevuto un trapianto di organi e quasi 25.000 un trapianto di tessuti, con un'incidenza che colpisce, per la maggior parte, le persone che si collocano in una fascia d'età tra i 41 e i 60 anni. Stando ai dati riportati dalla RETE NAZIONALE TRAPIANTI, *Report 2022. Attività annuale Rete Nazionale Trapianti*, 2023, nel 2022 il 55,7% delle persone che si è sottoposto a un trapianto del rene aveva fra i 41 e i 60 anni, il 48% si è sottoposto a un trapianto del fegato, il 54,5% a un trapianto di cuore, il 45,3% a trapianto di polmone e il 57,9% a un trapianto di pancreas.

della popolazione ([4]) e dall'innalzamento dell'aspettativa di vita, a cui consegue un (naturale) peggioramento delle condizioni di salute ([5]).

Senza volersi qui addentrare in domini scientifici estranei al diritto, rischiando di scivolare in sdrucciolevoli definizioni di carattere medico-scientifico, è comunque necessario richiamare alcune indicazioni utili per provare a circoscrivere il perimetro dell'oggetto dell'analisi – complice l'assenza nell'ordinamento italiano di una definizione univoca di malattia cronica – e costruire così una bussola attraverso cui orientarsi in un'area vasta e variegata ([6]).

In particolare, sia l'OMS sia la *European Health Interview Survey* (EHIS) pongono l'accento sul carattere duraturo (o comunque non predeterminabile) delle malattie croniche, le quali originano da un'alterazione

---

([4]) Sul tema dell'invecchiamento della popolazione europea si veda EUROSTAT, *Struttura della popolazione e invecchiamento*, 2024. Sull'invecchiamento della popolazione mondiale si veda UNITED NATIONS, *Leaving No One Behind In An Ageing World. World Social Report 2023*, 2023, che sottolineano come il numero di persone con almeno 65 anni sia destinato a raddoppiare passando da 761 milioni nel 2021 a 1,6 miliardi nel 2050. Per il contesto italiano si veda ISTAT, *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, 2023. Nella dottrina giuslavorista V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022; M. GAMBACCIANI, *Invecchiamento demografico e diritto del lavoro*, in *MGL*, 2020, n. 4, p. 571 ss.

([5]) Cfr. A. LEVI, *op. cit.*, p. 281, che sottolinea come «la longevità porta con sé un incremento dell'incidenza delle malattie croniche»; O. VARGAS LLAVE, J. VANDERLEYDEN, T. WEBER, *How to respond to chronic health problems in the workplace?*, Eurofound Policy Brief, 2019, pp. 4-5, secondo cui i lavoratori over 50 hanno più del doppio di probabilità di contrarre una malattia cronica rispetto agli under 35, sebbene la ricerca non nasconda l'incremento anche fra i giovani lavoratori (con un'età compresa fra i 16 e i 29 anni) delle malattie croniche, passando dall'11% del 2010 al 18% del 2017.

([6]) La complessità definitoria si nota già dal fatto che le istituzioni internazionali – è il caso dell'OMS – fanno riferimento al concetto di *noncommunicabile disease* (malattia non trasmissibile) in luogo di *chronic disease* (malattia cronica) che, pur venendo utilizzato in maniera sinonimica nel linguaggio delle istituzioni internazionali, si riferisce a patologie sovrapponibili solo parzialmente, con il rischio di escludere malattie che, a fronte della loro comprovata trasmissibilità, ricadono nel novero delle malattie croniche (è l'esempio dell'HIV e dell'epatite B). Sulla difficoltà definitoria si rinvia alla *literature review* in S. VARVA (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, ADAPT University Press, 2014.

patologica tendenzialmente irreversibile e necessitano di prolungati periodi di osservazione e cura, oltre che di speciali forme di riabilitazione ([7]).

L'assenza di una cura «definitivamente risolutiva» e la lunga durata della malattia hanno quale corollario il fatto che la patologia «è destinata a mutare ed evolvere nel tempo, attraverso eventuali fasi di miglioramento e, sovente, con fasi di progressivo peggioramento» attraverso un andamento «fluido e oscillatorio» ([8]). L'eterogeneità degli stati morbosi riconducibili allo schema delle "malattie croniche" e la mutevolezza del decorso terapeutico – al pari delle patologie che conducono a un trapianto e dei diversi esiti che esso può avere – «non consentono di accomunare *sic et simpliciter* le condizioni di salute dei soggetti che da essi sono interessati, le quali presentano specifiche peculiarità» ([9]). Tuttavia, è indubbio che, al di là delle caratteristiche proprie del singolo caso concreto, la patologia cronica o il trapianto costringono il lavoratore a convivere con una condizione di salute precaria, specie laddove egli debba sottoporsi periodicamente o per lunghi periodi a cicli di terapie, anche salvavita, che sono potenzialmente idonei a ridurne o limitarne la capacità lavorativa, anche solo temporaneamente, se non addirittura a condurlo a vere e proprie condizioni di inabilità al lavoro.

([7]) In via esemplificativa, si riconducono all'alveo delle patologie croniche le malattie cardiovascolari e respiratorie, la sclerosi multipla, il cancro, il diabete e altre malattie renali (in particolare, il diabete mellito di tipo 2), le malattie neurologiche e neurodegenerative, l'epilessia, i disturbi muscolo-scheletrici (ad esempio, l'artrite e i reumatismi), l'obesità, la depressione e altre malattie mentali. Sul punto si veda l'accurata ricostruzione di C. CARCHIO, *op. cit.*, p. 163, nota 4, che richiama la definizione di malattia cronica adottata dall'OMS: «health problems that require ongoing treatment for a period of years or decades». Cfr. anche S. VARVA, *op. cit.*, p. 110, che richiama T.C. TIMMERECK, *Dictionary of Health Services Management*, National Health Publishing, 1986, secondo il quale è definita come cronica una patologia che presenta una o più delle caratteristiche individuate. Secondo la letteratura internazionale i caratteri dell'ingravescenza o dell'irreversibilità dello stato morboso non costituiscono tratti indispensabili per la qualificazione di una malattia come cronica. Per una comparazione tra le diverse definizioni di malattie croniche a livello europeo si veda M. DAVOLI, *Definizione di malattia cronica*, in *www.bollettinoadapt.it*, 8 gennaio 2015.

([8]) Così S. VARVA, *op. cit.*, p. 111, a cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici anche di carattere tecnico-scientifico. Cfr. anche M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 695, che lega il carattere «fluido e variabile» dell'andamento delle malattie croniche ai «complessi fattori soggettivi ed oggettivi tra cui: reazione alle cure, contesto sociale e sostegno familiare, disponibilità economiche personali, qualità dei servizi di cura, assistenza e riabilitazione».

([9]) Così C. CARCHIO, *op. cit.*, p. 166.

Così impostato il ragionamento, la costante crescita della popolazione attiva la cui condizione di salute è tale da ridurre parzialmente o totalmente per un certo arco temporale la capacità lavorativa a causa dell'insorgenza di una malattia cronica o della sottoposizione a un trapianto, costituisce un fattore che indubbiamente mette sotto pressione il sistema di welfare e la sua sostenibilità economica ([10]) e involge dinamiche che impattano direttamente sul rapporto di lavoro a causa «[del]le ripercussioni che tale fenomeno è in grado di produrre, non solo sui livelli occupazionali e di reddito e sulle opportunità di carriera dei prestatori colpiti da malattie di lunga durata, ma anche sull'assetto organizzativo e gestionale per le aziende, che devono intervenire per modificare gli ambienti e le condizioni di lavoro esistenti al fine di garantire l'inclusione lavorativa dei soggetti in questione» ([11]).

Contrarre una malattia cronica rischia, quindi, di rendere più complesso il mantenimento di un'occupazione o il regolare svolgimento delle proprie mansioni: non solo il tasso di occupazione delle persone affette da una malattia cronica (e più in generale, stando alle stime dell'OECD, delle persone con disabilità) è pari a poco più della metà di quello della popolazione attiva complessiva mentre quello di disoccupazione è pari al doppio ([12]), ma alla condizione di malato cronico si associano più di frequente percorsi occupazionali notevolmente frammentati, indice delle scarse possibilità di reimpiego dopo periodi di inattività ([13]).

Le difficoltà occupazionali si spiegano anche a causa di una certa ritrosia manifestata dalle imprese che origina dalla radicata convinzione secondo cui l'affezione da una malattia rende il lavoratore meno produttivo, a cui si associa il timore legato a un aumento dei costi dovuto al maggior tasso di assenteismo da parte dei lavoratori malati cronici, la necessità di

---

([10]) *Amplius* sul tema della sostenibilità del welfare in relazione ai cambiamenti demografici M. CINELLI, *Dinamiche demografiche e prospettive del Welfare in Italia: le problematiche*, in *RIDL*, 2019, n. 3, I, p. 295 ss.; V. FILÌ, *La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibrio ed equilibrismi*, in *MGL*, 2018, n. unico, p. 25 ss.

([11]) Ancora efficacemente C. CARCHIO, *op. cit.*, p. 166.

([12]) OECD, *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings across OECD Countries*, 2010. Più di recente, OECD, *Disability, Work and Inclusion. Mainstreaming in All Policies and Practices*, 2022. Inoltre, un recente studio dell'ILO ha evidenziato come alla condizione di disabilità siano associati tendenzialmente trattamenti retributivi inferiori. Cfr. S. ANANIAN, G. DELLAFERRERA, *A study on the employment and wage outcomes of people with disabilities*, ILO Working Paper, 2024, n. 124.

([13]) A. CORRAL ALZA, J. DURÁN LÓPEZ, I. ISUSI, *Employment opportunities for people with chronic diseases*, Eurofound, 2014, pp. 19-20.

adeguare i luoghi di lavoro e l'organizzazione produttiva e i maggiori limiti all'esercizio del potere di recesso dal contratto, specie laddove il lavoratore venga riconosciuto come disabile.

Se, quindi, i lavoratori affetti da una malattia di lunga durata si ritrovano più facilmente in una condizione di inattività, allo stesso tempo la mancanza di lavoro ovvero condizioni di lavoro precario costituiscono, non di rado, «fonte diretta o indiretta di malattie croniche o, comunque, causa di un loro aggravamento soprattutto in relazione alle malattie e ai disturbi mentali» ([14]). Si realizza, quindi, un vero e proprio corto circuito in cui, da un lato, la malattia cronica costituisce un fattore che aumenta le probabilità di perdita del posto di lavoro, dall'altro il conseguente stato di disoccupazione è l'occasione per lo sviluppo o l'aggravamento delle stesse ([15]).

Ricostruite le connessioni che intercorrono fra l'insorgenza di una malattia di lunga durata e le dinamiche occupazionali, diventa cruciale verificare *de iure condito* e *de iure condendo* le modalità attraverso cui assicurare una piena inclusione lavorativa delle persone affette da tali patologie.

2. La tutela del malato cronico fra diritto positivo e carenze di sistema

All'urgenza assunta dal fenomeno sul piano sociale fa, tuttavia, da contraltare un panorama normativo disomogeneo ed episodico che manifesta la mancanza di una visione di sistema, invero fortemente visto che citi solo due autori della stessa scuola forse lo toglierei sollecitata dalla dottrina giuslavoristica ([16]), attraverso cui favorire, più che la conservazione del posto e il rientro al lavoro dopo la malattia, «la permanenza sul posto di lavoro durante (e sempre che sia compatibile con) le varie fasi della malattia stessa» ([17]).

([14]) M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, pp. 691-692. A livello internazionale, R. LEAHY, *Unemploymnet Is Bad for Your Health*, in *www.huffpost.com*, 7 aprile 2013.

([15]) Per più ampi riferimenti bibliografici su tale relazione causa-effetto si veda S. VARVA, *op. cit.*, p. 118 ss.

([16]) M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, *passim*. Si veda anche E. DAGNINO, *op. cit.*, p. 339 ss.

([17]) Così C. CARCHIO, *op. cit.*, p. 173, che sottolinea la scarsa efficacia di un'impostazione fondata sulla «mera predisposizione di misure che consentono la conservazione del posto e il rientro al lavoro dopo la malattia». Sul tema si è interessata maggiormente la contrattazione collettiva che ha individuato più ampie forme di tutela nei confronti dei lavoratori

Ben inteso, non si intende negare l'impatto delle malattie croniche e/o dei trapianti sulla capacità lavorativa delle persone che ne sono colpite (la quale potrebbe essere anche del tutto compromessa), quanto piuttosto valorizzare una visione protesa all'individuazione di soluzioni di carattere multilivello attraverso cui fronteggiare le difficoltà occupazioni a cui vanno incontro i malati cronici e i trapiantati laddove la riduzione della capacità lavorativa non sia tale da comportare l'uscita dal mondo del lavoro, specie in quei casi in cui – visto il carattere ondivago che caratterizza le malattie croniche – la patologia sia in uno stadio di regresso.

Fra queste previsioni normative si segnala, in primo luogo, l'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2015 ([18]) che riconosce ai lavoratori affetti da patologie oncologiche e da gravi patologie cronico-degenerative il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro da full-time a part-time e viceversa, purché «residui una ridotta capacità lavorativa, eventualmente anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita, accertata da una commissione medica». Si tratta di una norma che non è andata esente da critiche a fronte del carattere ingravescente che deve caratterizzare la malattia, tale così da escludere quei lavoratori affetti da una patologia che, pur non consentendo un normale ritmo di lavoro, non è suscettibile di peggiorare nel tempo ([19]).

Con specifico riguardo ai lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata, l'articolo 8, comma 10, della legge n. 81/2017 ha previsto che, in caso di malattia «certificata come conseguente a trattamenti terapeutici di malattie oncologiche, o di gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti», si applica il medesimo trattamento economico e normativo previsto per la degenza ospedaliera.

---

con malattie croniche e invalidi. Sul punto con specifico riguardo ai lavoratori con una malattia cronica si veda S. CANEVE, *Lavoratori con patologie croniche e conservazione del posto di lavoro: le soluzioni presenti nella contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2023, n. 2, p. 515 ss. Più in generale sulle tutele apprestate dalla contrattazione collettiva per i lavoratori disabili si veda M. AIMO, D. IZZI, *Disability and Employee Well-being in Collective agreeements: Practice and Potential*, in *EJICLS*, 2018, vol. 7, n. 3, pp. 96 ss.

([18]) Su cui S. BRUZZONE, F. ROMANO, *Patologie oncologiche, patologie cronico-degenerative e diritto al part-time*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015*, Giuffrè, 2016, p. 613 ss.

([19]) M. TIRABOSCHI, *Diritto al part-time per malattia grave*, in *Boll. ADAPT*, 2015, n. 9. Si veda anche S. VARVA, *op. cit.*, p. 132.

Inoltre, complice la contingenza pandemica, il legislatore aveva introdotto nell'ordinamento la categoria dei c.d. lavoratori fragili ([20]) a cui erano riconosciute una serie di tutele "speciali" – oggi venute meno a causa della mancata proroga da parte del legislatore – quali l'astensione dal lavoro con equiparazione dell'assenza al ricovero ospedaliero ([21]), la non computabilità delle assenze ai fini del periodo di comporto ([22]), la fruizione di forme di sorveglianza "rafforzata" ([23]) e il diritto al lavoro agile ([24]). Al concetto di fragilità, tanto nella sua versione aperta e indeterminata ([25]) quanto in quella più formalistica contenuta nel decreto del Ministero della salute 4 febbraio 2022, erano ricondotte numerose malattie croniche, sebbene la *ratio* ispiratrice delle tutele fosse legata all'eccezionalità dell'esperienza pandemica e alla condizione di soggetti «che oppongono scarsa resistenza al male [l'infezione da Covid-19] e che quindi sono più vulnerabili» ([26]).

Al di là dell'eccezionalità delle tutele legate alla pandemia, la disorganicità normativa si coglie anche nella recente attuazione della direttiva (UE) 2019/1158, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, da parte del decreto legislativo n. 105/2022. Al netto dei profili di criticità legati al (potenziale)

([20]) Su cui di recente L. TAMBURRO, *La nozione di fragilità nel prisma del rischio alla salute*, in *MGL*, 2024, n. 1, p. 124 ss.; P. PASCUCCI, *L'emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione?*, in *RDSS*, 2023, n. 4, p. 691 ss.; M. BROLLO, *Fragilità e lavoro agile*, in *LDE*, 2022, n. 1, p. 1 ss.; C. MAZZANTI, *La fragilità tra poliedricità e multifattorialità*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. 16 ss.

([21]) Art. 26, comma 2, d.l. n. 18/2020.

([22]) Art. 1, comma 481, l. n. 178/2020.

([23]) Art. 26, comma 2, d.l. n. 18/2020; art. 83, d.l. n. 34/2020.

([24]) Art. 26, comma 2-*bis*, d.l. n. 18/2020, e art. 90, d.l. n. 35/2020. Cfr. M. BROLLO, *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, 2020, n. 6, p. 553 ss.; P. ALBI, *Il lavoro agile fra emergenza e transizioni*, in *MGL*, 2020, n. 4, p. 771 ss.; M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020; A. ZILLI, *Il lavoro agile per Covid-19 come "accomodamento ragionevole" tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione dell'impresa*, in *Labor*, 2020, n. 4, p. 534 ss.; B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *RIDL*, 2020, n. 2, I, p. 215 ss.; C. ALESSI, M.L. VALLAURI, *Il lavoro agile alla prova del Covid-19*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, p. 131 ss. Sia consentito il rinvio anche a F. CUCCHISI, *Il diritto al lavoro agile per i lavoratori fragili: limiti e prospettive per superare la normativa emergenziale*, in *LG*, 2024, n. 7, p. 724 ss.

([25]) Art. 83, comma 1, d.l. n. 34/2020.

([26]) M. BROLLO, *Fragilità e lavoro agile*, cit., p. 2.

disallineamento con il quadro normativo euro-unitario ([27]), il legislatore ha ricompreso fra i titolari del diritto di priorità nell'accesso al lavoro agile anche il c.d. *caregiver* familiare ([28]), cioè colui o, più spesso, colei che, ai sensi dell'articolo 1, comma 255, della legge n. 205/2017, assiste e si prende cura di un familiare «che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé» ([29]). La mancata inclusione da parte del legislatore dei lavoratori affetti da una patologia cronica fra i beneficiari del diritto di priorità al lavoro agile ha indotto una parte della dottrina a evidenziare il paradosso per cui «la condizione di malato cronico risulta meno tutelata di quella del *caregiver* familiare» ([30]).

3. La "via forzata" della disabilità nell'evoluzione giurisprudenziale euro-unitaria

L'excursus normativo condotto evidenzia la mancanza di uno statuto protettivo che coinvolga direttamente e in maniera sistematica i lavoratori affetti da patologie croniche o trapiantati, limitando, di fatto, l'assetto di tutele al solo diritto al part-time di cui all'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2015 ([31]). Per colmare questo *vulnus* l'interprete deve allora allargare il proprio campo di indagine e ricorrere a una complessa operazione ermeneutica attraverso cui riconoscere un diritto che «pur privo di fonte nella produzione normativa formalizzata, offre quelle risorse di

([27]) Su cui E. DAGNINO, *Priorità per l'accesso al lavoro agile e ad altre forme di lavoro flessibile*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT University Press, 2023, p. 602 ss.

([28]) Art. 4, comma 1, lett. *b*, n. 1, d.lgs. n. 105/2022. Accanto alla figura del *caregiver* il legislatore individua tra i titolari del diritto di priorità al lavoro agile le lavoratrici e i lavoratori «con figli fino a dodici anni di età e senza alcun limite di età nel caso di figli in condizioni di disabilità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104» e ai lavoratori con disabilità con necessità di sostegno elevato o molto elevato.

([29]) *Amplius* G. PISTORE, *Alla ricerca di un inquadramento giuridico per il caregiver familiare*, in R. DEL PUNTA, D. GOTTARDI, R. NUNIN, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Salute e benessere dei lavoratori: profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2020, p. 205 ss.

([30]) Cfr. E. DAGNINO, *La tutela del lavoratore malato cronico tra diritto vivente e (mancate) risposte di sistema*, cit., p. 341.

([31]) Pur apprezzandosi lo sforzo compiuto dal legislatore emergenziale di ampliare le maglie delle tutele ricorrendo alla diversa nozione di "fragilità", non può che rilevarsi come essa sia venuta con lo spirare della normativa emergenziale.

senso […] ad una società in trasformazione che ha disperata necessità di "recuperare" la capacità di ordinarsi» ([32]). In altri termini, si tratta di verificare se tali soggetti possano risultare destinatari di discipline che, pur non rivolgendosi loro direttamente, siano comunque idonei a includerli ([33]).

Un valido ausilio in questo senso è fornito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, seguita dalla giurisprudenza nazionale, che ha esteso ai lavoratori affetti da una malattia cronica le tutele previste dalla direttiva 2000/78/CE, volta a stabilire «un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate […] [su]gli handicap» ([34]).

La mancata definizione da parte della direttiva *de quo* del perimetro della nozione di disabilità ha, infatti, dato luogo a una lunga evoluzione esegetica da parte della Corte di Giustizia intorno al significato proprio del termine ([35]). All'originario modello bio-medico in cui la causa della "limitazione" ostacolante la partecipazione alla vita professionale della persona disabile era individuata nella "minorazione" che la affligge ([36]), si è progressivamente sostituito il diverso modello c.d. bio-psicosociale,

---

([32]) Così efficacemente S. ROSSI, *L'accessibilità come diritto sociale delle persone disabili*, in *Materiali per una Storia della Cultura Giuridica*, 2019, n. 2, pp. 401-402.

([33]) Nella dottrina italiana, cfr. C. CARCHIO, *op. cit.*, p. 175 ss.; E. DAGNINO, *La tutela del lavoratore malato cronico tra diritto vivente e (mancate) risposte di sistema*, cit., p. 343 ss.; S. VARVA, *op. cit.*, p. 122 ss. Si veda anche O. VARGAS LLAVE, J. VANDERLEYDEN, T. WEBER, *op. cit.*, p. 2.

([34]) Attuata nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 216/2003.

([35]) Sull'evoluzione della nozione di disabilità nella giurisprudenza euro-unitaria, V. FILÌ, *Superamento del comporto di malattia e rischio di discriminazione indiretta per disabilità*, in *GI*, 2023, n. 10, p. 2145 ss.; W. CHIAROMONTE, *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia*, in *VTDL*, 2020, n. 4, p. 897 ss.; S. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, *L'evoluzione del concetto giuridico di disabilità: verso un'inclusione delle malattie croniche?*, in *DRI*, 2017, n. 1, p. 74 ss.; Y. VASINI, *Discriminazioni per disabilità: la normativa italiana è in linea con quella europea?*, in *LG*, 2017, n. 3, p. 226 ss.

([36]) Il modello medico trovava la sua massima espressione nella *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* (ICIDH) pubblicata nel 1980 dall'OMS. Essa individuata tre concetti diversi e concatenati causalmente: la menomazione (intesa come qualsiasi perdita o anormalità di una struttura o di una funzione fisiologica, anatomica o psicologica), causa di disabilità (intesa come limitazione o perdita, conseguente alla menomazione, della capacità di svolgere le attività di base della normale vita quotidiana), a sua volta causa di handicap (inteso come svantaggio sociale, culturale, economico o ambientale). *Amplius* sul tema M. PASTORE, *Disabilità e lavoro: prospettive recenti della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *RDSS*, 2016, n. 1, p. 203. Il riferimento è alla nota sentenza C. Giust. 11 luglio 2006, causa C-13/05, *Sonia Chacón Navas* c. *Eurest Colectividades SA*, punto 43, che adotta il c.d. modello bio-medico di disabilità.

sviluppato nell'ambito della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 e a cui la stessa UE ha aderito ([37]), in forza del quale al concetto di disabilità viene ricondotta ogni «limitazione di capacità, risultante in particolare da durature menomazioni fisiche, mentali o psichiche, che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su un piano di uguaglianza con gli altri lavoratori» ([38]).

Così intesa, la nozione di disabilità, più che dipendere unicamente dalla menomazione e dal conseguente stato limitante che ne deriva, valorizza l'interazione fra tale limitazione e l'ambiente di riferimento, con un evidente cambio di prospettiva rispetto alle tradizionali modalità di approccio al tema. Questa condizione non costituisce più la conseguenza «ineluttabile di un *impairment*» ([39]), bensì l'esito «di un processo che si verifica quando le persone affette da menomazioni incontrano ostacoli alla piena partecipazione alla vita sociale, al riconoscimento e al godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella loro vita civile, politica, economica, sociale, culturale o in ogni altro campo dell'attività umana» ([40])

([37]) La Convenzione è stata adottata a New York il 13 dicembre 2006 ed è stata approvata dall'Unione europea con decisione del Consiglio del 26 novembre 2009 (2010/48/CE) e ratificata dall'Italia con la l. n. 18/2009. In dottrina cfr. D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, n. 6, I, p. 1225 ss., secondo cui la nozione di disabilità così adottata ha traslato il concetto di uguaglianza dal piano formale al piano sostanziale. Cfr. anche M.L. VALLAURI, *Disabilità e lavoro. Il multiforme contemperamento di libertà di iniziativa economica, diritto al lavoro e dignità (professionale) della persona disabile*, in V. BOFFO, S. FALCONI, T. ZAPPATERRA (a cura di), *Per una formazione al lavoro. Le sfide della disabilità adulta*, Firenze University Press, 2012, p. 60 ss.; R. NUNIN, *Disabilità, lavoro e principi di tutela nell'ordinamento internazionale*, in *VTDL*, 2020, n. 4, p. 866 ss.

([38]) Si veda C. Giust. 18 gennaio 2018, causa C-270/16, *Carlos Enrique Ruiz Conejero* c. *Ferroser Servicios Auxiliares SA e Ministerio Fiscal*, punti 28-33, con nota di L. GUAGLIANONE, *Licenziamento per assenteismo e indiretta discriminatorietà per motivi di disabilità. A proposito della sentenza Conejero (C-270/16)*, in *RGL*, 2018, n. 3, II, p. 271 ss.

([39]) C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 1, p. 251, la quale parla di «vera trasformazione culturale sul concetto di disabilità».

([40]) Così C. GAROFALO, *Illegittimità del licenziamento del lavoratore disabile. I diversi regimi sanzionatori*, in *VTDL*, 2022, n. 2, p. 251, che si richiama anche alla lett. *e* del Preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006. Si veda anche A. RICCARDI, *La "ridefinizione" del concetto di persona disabile nell'ordinamento sovranazionale*, in R. PAGANO (a cura di), *La persona tra tutela, valorizzazione e promozione. Linee tematiche per una soggettività globalizzata*, Quaderno del Dipartimento Jonico, 2019, n. 11,

integrando, più che un problema medico, una «questione di giustizia sociale» ([41]). In altri termini, il concetto di disabilità, pur legandosi a uno stato patologico, integra un «costrutto relazionale» ([42]) in cui è la condizione di marginalizzazione e di svantaggio causata dall'interazione fra menomazione (biologica e psicologica) e ambiente socio-relazionale a costituire l'elemento qualificante il modello bio-psicosociale, cosicché pur «in presenza di una patologia o di una menomazione non vi è disabilità se le condizioni presenti nell'ambiente circostante permettono all'individuo di svolgere le normali attività e di partecipare adeguatamente ai contesti di vita» ([43]). Inoltre, il carattere evolutivo e dinamico del concetto di disabilità ha consentito alla giurisprudenza di ammettere che l'origine della limitazione possa essere individuata in una malattia, curabile o incurabile, purché sia di lunga durata, consentendo l'accesso alla tutela antidiscriminatoria a numerose malattie croniche ([44]) che se «in grado di limitare il pieno sviluppo, nella propria individualità e nella società, della persona

---

p. 298; F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 24, p. 170, che parla di «inettitudine del contesto sociale ad assicurare una piena inclusione e partecipazione alla vita collettiva».

([41]) D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1224. Similmente C. CRISTOFOLINI, *Licenziamento per superamento del periodo di comporto e divieto di discriminazione per disabilità*, in *LG*, 2022, n. 12, p. 1127.

([42]) F. MALZANI, *Dal collocamento mirato al diversity management. Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione di genere*, in *RDSS*, 2019, n. 4, p. 720.

([43]) Così W. CHIAROMONTE, *op. cit.*, p. 910. Similmente F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 1, p. 159, secondo cui «ad aree di vita in cui la persona è disabile se ne oppongono altre in cui quella stessa persona è perfettamente funzionante». In giurisprudenza C. Giust. 18 marzo 2014, causa C-363/12, *Z.* c. *A Government department e The Board of management of a community school*, che ha espunto dalla nozione di disabilità quelle patologie che non impattano sullo svolgimento della prestazione, come l'incapacità di procreare e il conseguente ricorso alla maternità surrogata. Critica sul punto B. DE MOZZI, *Il licenziamento del lavoratore disabile*, in R. DEL PUNTA, D. GOTTARDI, R. NUNIN, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 5.

([44]) La giurisprudenza di merito ha riconosciuto la condizione di disabilità ai lavoratori affetti da malattie croniche quali doppia neoplasia linfoproliferativa (App. Firenze 26 ottobre 2021, in *DeJure*), il flebolinfedema all'arto inferiore destro (Trib. Milano 2 maggio 2022, in *www.wikilabour.it*), il diabete (Trib. Santa Maria Capua Vetere 11 agosto 2019, in *DeJure*), craniofaringioma (Trib. Mantova 16 luglio 2018, n. 1060, *in www.studiodirittielavoro.it*), l'ipertensione arteriosa (App. Genova 21 luglio 2020, in *DeJure*), l'adenoma alla prostata (App. Torino 3 novembre 2021, n. 604, in *www.adlabor.it*), la coxartrosi (App. Milano 7 dicembre 2022, in *Boll. ADAPT*, 2023, n. 21.

che ne è affetta, possono essere potenzialmente attratte nell'orbita della *disability*» ([45]).

L'esito di tale evoluzione giurisprudenziale ha, quindi, condotto all'affermazione di un'ampia nozione di disabilità, autonoma rispetto a quelle proprie dei singoli Stati membri e che prescinde dal raggiungimento di una specifica soglia di invalidità lavorativa e/o da un riconoscimento ufficiale o istituzionale della condizione di handicap o di handicap grave ([46]).

Guardando al panorama normativo italiano *ante* decreto legislativo n. 62/2024, non può che apprezzarsi lo sforzo ermeneutico compiuto dalla Corte di giustizia UE che ha esteso la portata del diritto antidiscriminatorio – e più in generale della normativa di derivazione euro-unitaria – a una serie di situazioni non altrimenti riconducibili alla condizione di disabilità tutelata dall'ordinamento nazionale, espressione del più restrittivo modello biomedico ([47]). Allo stesso tempo, a siffatto stato dell'arte sono conseguite non poche incertezze applicative.

In primo luogo, l'esito dell'evoluzione giurisprudenziale non ha elevato la malattia cronica ad autonomo fattore di protezione né ha determinato un'automatica equiparazione fra quest'ultima e la disabilità, rilevando solo "in via mediata" e a seguito di una verifica condotta caso per caso. Inoltre, il campo di applicazione del modello bio-psicosociale di disabilità era relegato al perimetro della normativa euro-unitaria, cosicché per tutti gli altri ambiti continuava a operare il modello medico di disabilità fatto proprio dalla normativa nazionale.

([45]) F. NARDELLI, *Il difficile bilanciamento tra tutela della disabilità e della privacy*, in *VTDL*, 2023, n. 4, p. 1054. Da apripista a tale impostazione, C. Giust. 11 aprile 2013, cause riunite C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark, per conto di Jette Ring* c. *Dansk almennyttigt Boligselskab (C-335/11) e HK Danmark, per conto di Lone Skouboe Werge* c. *Dansk Arbejdsgiverforening per conto della Pro Display A/S (C-337/11)*. Si veda anche C. Giust. 11 settembre 2019, causa C-397/18, *DW* c. *Nobel Plastiques Ibérica SA*, punto 42, che ricorda come la direttiva 2000/78/CE non si limiti «a coprire unicamente gli handicap congeniti o derivanti da incidenti, escludendo quelli cagionati da una malattia».

([46]) Cfr. *ex multis* Cass. 27 settembre 2018, n. 23338, che riconosce «l'assoluta autonomia del concetto di handicap, quale fattore di discriminazione, rispetto all'accertamento della condizione di handicap grave di cui alla legge 104/1992».

([47]) Sul versante lavoristico il riferimento è alla l. n. 68/1999 sul collocamento mirato e alla l. n. 104/1992 in materia di assistenza e integrazione sociale delle persone handicappate. *Amplius* sui requisiti nazionali, A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Cacucci, 2018, p. 33 ss.

In secondo luogo, anche laddove fosse venuta in rilievo la disciplina di derivazione europea, la mancata predisposizione di una procedura accertativa vincolante della condizione di disabilità secondo il modello bio-psicosociale rimetteva l'integrazione di tale condizione a una valutazione soggettiva del singolo interprete, prestandosi tuttavia a un uso rimediale e patologico, con evidenti margini di incertezza sotto il profilo, ad esempio, del corretto adempimento dell'obbligo di adozione degli accomodamenti ragionevoli ([48]).

4. Il decreto legislativo n. 62/2024: la nozione bio-psicosociale di disabilità e il procedimento accertativo

È in questo contesto di incertezza che si inserisce la legge delega n. 227/2021 attraverso cui il Governo è stato delegato «ad adottare […] uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità […] in conformità alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità» ([49]). Il 30 giugno 2024 è entrato in vigore il decreto legislativo n. 62/2024 con cui il legislatore, oltre al formale recepimento del modello bio-psicosociale, ha introdotto una procedura valutativa di base funzionale alla certificazione della condizione di disabilità a cui si accompagna una successiva (e volontaria) valutazione multidimensionale volta a elaborare un progetto di vita «individuale, personalizzato e partecipato della persona con disabilità» ([50]).

([48]) Cfr. E. DAGNINO, *La tutela del lavoratore malato cronico tra diritto vivente e (mancate) risposte di sistema*, cit., p. 349. Si veda anche A. DELOGU, *"Adeguare il lavoro all'uomo": l'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l'adozione di ragionevoli accomodamenti*, in *www.ambientediritto.it*, 29 febbraio 2024, p. 8.

([49]) Sulle implicazioni di carattere giuslavoristico sottese alla l.d. n. 227/2021 cfr. O. BONARDI, *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in *www.italianequalitynetwork.it*, 8 febbraio 2022; M. DE FALCO, *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *RCP*, 2022, n. 5, p. 1744 ss.

([50]) Fra i primi commenti al d.lgs. n. 62/2024 cfr. M.G. ELMO, *Condizione di disabilità e stato di salute del lavoratore alla luce del d.lgs. n. 62 del 2024*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2025, n. 1, I, p. 58 ss.; M.P. MONACO, *Il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62: una lettura giuslavoristica*, in *Professionalità Studi*, 2024, n. 3, p. 3 ss.; M.A. LEONARDI, *Reasonable Accommodation for Workers with Disabilities: Analysis of the New Italian Definitions within the Multi-level Legal System*, in *DLM International*, 2024,

L'assenza di un impianto di tutele di carattere sistematico e la riconducibilità di numerose malattie croniche all'alveo della disabilità, intesa nella sua dimensione sociale, impone allora di analizzare le novità apportate dal decreto legislativo n. 62/2024 – definito dai primi commentatori come una "rivoluzione copernicana" ([51]) – al fine di valutarne le potenziali ricadute sui lavoratori affetti da una malattia cronica o trapiantati.

In primo luogo, l'articolo 3 del decreto legislativo n. 62/2024, in attuazione della legge delega, modifica l'articolo 3 della legge n. 104/1992 importando la definizione di "persona con disabilità" contenuta nella Convenzione ONU del 2006 e fatta propria dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Lo stacco rispetto al passato è evidente. Da una dimensione in cui la disabilità (*rectius*, l'*handicap*) era definita come «una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione» ([52]) si approda alla diversa concezione secondo cui la disabilità costituisce il frutto dell'interazione negativa fra la condizione di salute – definita come «duratura compromissione fisica, mentale, intellettiva, del neurosviluppo o sensoriale» – e i profili ambientali e personali che caratterizzano la vita sociale e lavorativa della persona e ostacolano «la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri».

A segnalarsi è, quindi, il cambio di filosofia e di approccio alla questione ([53]): l'introduzione nell'alveo della legge n. 104/1992 del modello bio-psicosociale di disabilità consente, infatti, di superare anche formalmente il precedente modello medico e di estenderne la portata oltre la soglia del

---

n. 1, p. 93 ss.; A.M. BATTISTI, *Il legislatore accoglie (con qualche riserva) la nozione euro-unitaria di disabilità*, in *AmbienteDiritto.it*, 2024, n. 3, p. 475 ss.

([51]) V. FALABELLA, M.P. MONACO, *Prima analisi del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 in materia di disabilità: una "rivoluzione copernicana"*, in *Boll. ADAPT*, 2024, n. 20.

([52]) Cfr. C. SAGONE, *op. cit.*, p. 248, che ricorda come la definizione offerta dall'art 3, comma 1, della l. n. 104/1992 *ante* d.lgs. n. 62/2024 fosse ispirata alla ICIDH e al modello biomedico «secondo il quale circostanze non biologiche non possono influire sul corpo e sui processi biologici che lo caratterizzano, ed è solamente il sapere medico e specialistico a poter approntare idonei interventi correttivi e riabilitativi». Si veda anche M. PASTORE, *op. cit.*, pp. 199-200, che richiama lo schema proprio dell'ICIDH.

([53]) In questi termini, V. FALABELLA, M.P. MONACO, *op. cit.*

campo di applicazione della normativa di appannaggio euro-unitario, con una conseguente moltiplicazione delle tutele applicabili.

Il nuovo articolo 3, comma 1, della legge n. 104/1992 specifica che la condizione di disabilità secondo il modello bio-psicosociale è riconosciuta «all'esito della valutazione di base» ([54]), la quale comprende «ogni accertamento dell'invalidità civile previsto dalla normativa vigente» ([55]), e a cui fa seguito – laddove attivata dall'interessato – la successiva valutazione multidimensionale, fondata espressamente su un approccio bio-psicosociale.

La valutazione di base viene avviata dall'interessato attraverso la trasmissione telematica all'Inps ([56]) – a cui viene affidata in via esclusiva la gestione del procedimento di valutazione di base a partire dal 1° gennaio 2027 ([57]) – di un certificato medico il quale, oltre alle generalità della persona e alla documentazione relativa all'accertamento diagnostico, reca «la diagnosi codificata in base al sistema dell'ICD e il decorso e la prognosi delle eventuali patologie riscontrate» ([58]).

Accertata la condizione di salute della persona come descritta nel certificato medico introduttivo, la valutazione di base individua «i deficit funzionali e strutturali» che ostacolano l'individuo nello svolgimento delle proprie attività e successivamente ne valuta le ricadute sul qualificatore

([54]) Art. 5 ss., d.lgs. n. 62/2024.

([55]) L'art. 12 del d.lgs. n. 62/2024 sancisce che il Ministro della salute, con proprio regolamento adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con l'autorità politica delegata in materia di disabilità e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dell'istruzione e del merito, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentito l'Inps, «provvede, sulla base delle classificazione ICD e ICF e in conformità con la definizione di disabilità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), all'aggiornamento delle definizioni, dei criteri e delle modalità di accertamento dell'invalidità civile, della cecità civile, della sordità civile e della sordocecità civile previsti dal decreto del Ministero della sanità 5 febbraio 1992, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26 febbraio 1992».

([56]) Il riconoscimento della condizione di disabilità viene svolto dall'Inps attraverso le unità di valutazione di base, la cui composizione è definita dall'art. 4 della l. n. 104/1992, come modificato dall'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 62/2024.

([57]) Tale termine è stato prorogato dall'art. 19-*quater* del d.l. n. 202/2024, convertito con modificazioni dalla l. n. 15/2025. Originariamente l'art. 9 del d.lgs. n. 62/2024 individuava tale termine al 1° gennaio 2026.

([58]) Art. 8, d.lgs. n. 62/2024.

capacità della persona ([59]) in relazione alla componente *Attività e Partecipazione* della classificazione ICF – inclusi i domini relativi al lavoro e alla formazione superiore ([60]) – assumendo come riferimento un ambiente uniforme e standard ([61]).

Inoltre, l'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 62/2024 stabilisce che in occasione della visita di valutazione di base, l'istante è chiamato a compilare il questionario WHODAS attraverso il quale misurare il proprio "livello di funzionamento" in sei domini: attività cognitive, mobilità, cura di sé, relazioni interpersonali, attività della vita quotidiana e partecipazione ([62]). L'utilizzo del WHODAS – in relazione al quale si palesa l'esigenza di assicurare all'istante un'effettiva assistenza da parte dell'unità di valutazione di base per scongiurare i rischi di una compilazione lasciata alla sua esclusiva autonomia ([63]) – consente di descrivere sia il grado di capacità di un individuo nello svolgimento delle attività quotidiane (comprese quelle lavorative) sia il livello di difficoltà sperimentato, tenendo conto dell'interazione con lo specifico contesto fisico, sociale e personale in cui è inserito.

Una volta certificata la condizione di disabilità, l'articolo 23 comma 1, del decreto legislativo n. 62/2024 riconosce al disabile la facoltà di attivare la successiva (ed eventuale) valutazione multidimensionale al fine di addivenire alla predisposizione del c.d. "progetto di vita", diretto a realizzare gli

---

([59]) Nella classificazione ICF il «qualificatore capacità descrive […] l'abilità dell'individuo nell'eseguire un compito o un'azione». Si veda OMS, *ICF Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute. Versione breve*, 2001, p. 122.
([60]) Art. 10, d.lgs. n. 62/2024. Il successivo art. 11, comma 1, prevede che l'utilizzo dell'ICF decorrerà dal 1° gennaio 2025.
([61]) MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee guida per la redazione della certificazione della disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica e del profilo di funzionamento tenuto conto della classificazione internazionale delle malattie (ICD) e della classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'OMS*, 2022, p. 36. Si veda anche G. GRIFFO, *La Legge Delega sulla Disabilità è un'occasione da non perdere*, in *superando.it*, 22 novembre 2021, richiamato da O. BONARDI, *op. cit.*, secondo il quale «L'ICF […] è una *fotografia statica* che non coglie i *processi di impoverimento che la società trasferisce sulle persone con disabilità*».
([62]) Cfr. L. FRATTURA, P. TONEL, C. ZAVARONI (a cura di), *Misurare la Salute e la Disabilità. Manuale dello Strumento OMS per la Valutazione della Disabilità WHODAS 2.0*, OMS, 2010, p. 4 ss.
([63]) Di tale avviso anche M.G. ELMO, *op. cit.*, p. 68.

«obiettivi della persona con disabilità per migliorare le condizioni personali e di salute nei diversi ambiti di vita» ([64]).

Anche la valutazione multidimensionale è basata sulle indicazioni dell'ICF e dell'ICD e si fonda espressamente sull'approccio bio-psicosociale. Infatti, oltre al qualificatore *capacità*, nell'articolazione di questa procedura viene preso in considerazione il qualificatore *performance* dell'ICF attraverso il quale è possibile descrivere le capacità di un individuo nel suo specifico ambiente di riferimento ([65]). Si tratta di un passaggio fondamentale proprio perché la valutazione multidimensionale è specificatamente orientata alla predisposizione del progetto di vita, imponendo necessariamente un'analisi dei fattori che caratterizzano gli ambienti in cui la persona con disabilità opera.

L'impiego di un approccio bio-psicosociale – espressamente richiamato dall'articolo 25, comma 1, del decreto legislativo n. 62/2024 con riferimento alla valutazione multidimensionale – sembra giustificarsi proprio alla luce dell'obiettivo ultimo di tale procedimento, consistente nell'individuazione degli obiettivi e degli strumenti che compongono il progetto di vita, necessari per eliminare o prevenire «le barriere e ad attivare i supporti necessari per l'inclusione e la partecipazione della persona stessa nei diversi ambiti di vita, compresi quelli scolastici, della formazione superiore, abitativi, lavorativi e sociali» oltreché «il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale» ([66]).

Pertanto, se con la valutazione di base viene accertata la condizione di disabilità e la necessità di sostegno in relazione alla quale sono associati differenti gradi di tutela, la successiva valutazione multidimensionale si pone in un rapporto di complementarietà con la prima, contestualizzandone gli esiti in base agli obiettivi e alle esigenze del disabile emersi nel corso della

---

([64]) Art 18, comma 1, d.lgs. n. 62/2024.

([65]) Cfr. art. 25, d.lgs. n. 62/2024, il cui comma 2 stabilisce che «il procedimento si articola in quattro fasi: a) nel rispetto dell'esito della valutazione di base, rileva gli obiettivi della persona secondo i suoi desideri e le sue aspettative e definisce il profilo di funzionamento, anche in termini di capacità e performance dell'ICF, nei differenti ambiti di vita liberamente scelti; b) individua le barriere e i facilitatori negli ambiti di cui alla lettera a) e le competenze adattive; c) formula le valutazioni inerenti al profilo di salute fisica, mentale, intellettiva e sensoriale, ai bisogni della persona e ai domini della qualità della vita, in relazione alle priorità della persona con disabilità; d) definisce gli obiettivi da realizzare con il progetto di vita, partendo dal censimento di eventuali piani specifici di sostegno già attivati e dai loro obiettivi».

([66]) Art. 18, comma 2, d.lgs. n. 62/2024.

procedura, al fine di cristallizzare nel progetto di vita quelle misure che assicurano l'inclusione sociale e lavorativa, fra cui sono espressamente ricompresi gli accomodamenti ragionevoli.

5. Gli accomodamenti ragionevoli quale crocevia di inclusione lavorativa

Come si è cercato di evidenziare, già prima del formale recepimento della nozione bio-psicosociale di disabilità da parte del decreto legislativo n. 62/2024, la giurisprudenza aveva esteso in via interpretativa ai lavoratori affetti da una malattia cronica le tutele previste dal diritto antidiscriminatorio nei confronti dei disabili, fra cui spicca il diritto a che siano individuate quelle soluzioni ragionevoli attraverso cui adattare l'ambiente e le condizioni di lavoro al fine di assicurare l'effettiva partecipazione lavorativa del malato cronico, preservandone la condizione di salute ([67]).

La realizzazione di un accomodamento ragionevole racchiude, infatti, la necessità di "individualizzare" l'intervento, valutando tanto la condizione individuale della persona, quanto i profili organizzativi aziendali, al punto da coinvolgere spesso le posizioni di altri lavoratori. In altri termini, si verifica una «imposizione eteronoma di un intervento nei rapporti fra privati, oneroso, personalizzato e talora non del tutto preventivabile *ex ante*» ([68]).

L'obbligo di adozione di accomodamenti ragionevoli si articola attraverso un quadro normativo multilivello ([69]) che origina dal sistema antidiscriminatorio costituendone il «paradigma fondativo» attraverso il quale rimuovere gli ostacoli alla piena partecipazione alla vita sociale delle persone

---

([67]) Cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1224. La dottrina in materia di accomodamenti ragionevoli è pressoché sterminata. Senza pretesa di esaustività si ricorda D. TARDIVO, *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Giappichelli, 2024; A. DELOGU, *op. cit.*, p. 1 ss.; S. D'ASCOLA, *Il ragionevole adattamento nell'ordinamento comunitario e in quello nazionale. Il dovere di predisporre adeguate misure organizzative quale limite al potere di recesso datoriale*, in *VTDL*, 2022, n. 2, p. 179 ss.; C. SPINELLI, *La sfida degli "accomodamenti ragionevoli" per i lavoratori dopo il Jobs Act*, in *DLM*, 2017, n. 1, p. 39 ss.
([68]) S. D'ASCOLA, *op. cit.*, p. 186.
([69]) Il riferimento è all'art. 5 della direttiva 2000/78/CE e all'art. 2 della Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità.

con disabilità ([70]) e su cui è intervenuto il decreto legislativo n. 62/2024, non solo introducendone una definizione sul piano nazionale ma anche istituendo un procedimento speciale per la sua individuazione e applicazione.

Quanto all'oggetto dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli, esso viene definito dalla normativa internazionale – a cui rinviano espressamente sia il comma 3-*bis* dell'articolo 3, decreto legislativo n. 216/2003 ([71]), che il nuovo articolo 5-*bis* della legge n. 104/1992 – ai sensi della quale per "accomodamento ragionevole" si intendono «le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati che non impongono un onere sproporzionato o eccessivo, adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali» ([72]).

La giurisprudenza nazionale – seppur con riferimento al solo comma 3-*bis* dell'articolo 3, decreto legislativo n. 216/2003, ma con considerazioni che possono ritenersi valide anche per il nuovo articolo 5-*bis* della legge n 104/1992 – non ha mancato di sottolineare come il legislatore italiano, trasponendo nell'ordinamento interno la formula fatta propria dalle fonti internazionali, si sia affidato ad una «nozione a contenuto variabile» e la cui «caratteristica strutturale [è data] proprio [dal]l'indeterminatezza» ([73]). Conferme in questo senso si trovano anche nella giurisprudenza della

---

([70]) D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1224. Si veda anche C. SPINELLI, *op. cit.*, p. 41 ss. *Amplius*, M. BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, 2007, p. 82 ss.

([71]) Il comma 3-*bis* è stato inserito dall'art. 9, comma 4-*ter*, del d.l. n. 76/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 99/2013, a seguito della condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia per l'insufficiente trasposizione della direttiva. Cfr. C. Giust. 4 luglio 2013, causa C-312/11, *Commissione europea* c. *Repubblica italiana*, in *RIDL*, 2013, n. 4, II, p. 935 ss., con nota di M. CINELLI, *Insufficiente per la Corte di giustizia la tutela che l'Italia assicura ai lavoratori disabili: una condanna realmente meritata?*

([72]) Art. 2 della Convenzione ONU del 2006. Invece, ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2000/78/CE per accomodamenti ragionevoli si intendono quei «provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione».

([73]) Cass. 9 marzo 2021, n. 6497, in *RIDL*, 2021, n. 4, II, con nota di C. ALESSI, *Disabilità, accomodamenti ragionevoli e oneri probatori*, e in *ADL*, 2021, n. 4, II, con nota di P. DE PETRIS, *L'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro: approdi definitivi della Suprema Corte e questioni ancora aperte*.

Corte di Giustizia la quale ha escluso il carattere tassativo di eventuali cataloghi di accomodamenti ragionevoli, dovendosi così leggere in chiave puramente esemplificativa l'elenco contenuto nel considerando 20 della direttiva 2000/78/CE laddove parla di «misure efficaci e pratiche destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione dell'handicap [oggi disabilità], ad esempio sistemando i locali o adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti o fornendo mezzi di formazione o di inquadramento» ([74]). A tale impostazione consegue che l'accomodamento ragionevole debba essere inteso come una misura che si modella in relazione alle specificità dettate dalle esigenze del lavoratore disabile e dal contesto produttivo in cui egli è inserito, traducendosi in modifiche materiali del luogo di lavoro (inteso come luogo fisico) ovvero organizzative ([75]) (mutamenti delle mansioni, flessibilità oraria, turnazione) che coinvolgono tutte le fasi del rapporto di lavoro, da quella genetica ([76]), a quella funzionale sino a quella estintiva ([77]). Inoltre, il carattere teleologicamente orientato dell'accomodamento, d'uno con la sua natura elastica e dinamica, implicano che la soluzione ragionevole adottata dall'impresa non sia immutabile ma che, al contrario, sia soggetta a una evoluzione nel corso del rapporto, «in una relazione "osmotica" con la condizione di disabilità del lavoratore» ([78]) al fine di rimuovere le barriere derivanti dall'interazione fra persona e ambiente, costituendo un «*ex nunc duty*» ([79]).

L'incidenza dell'obbligo di adozione di accomodamenti ragionevoli sull'esercizio del tradizionale potere organizzativo dell'imprenditore induce a interrogarsi intorno alla cruciale questione relativa alla portata della

---

([74]) Cfr. sentenza *HK Danmark*, cit., punti 49 e 56; C. Giust. causa C-312/11, cit.

([75]) Si pensi, ad esempio, a quell'orientamento dottrinale che individua quale accomodamento ragionevole lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile. Cfr. V. VERZULLI, *op. cit.*; A. ZILLI, *op. cit.*, p. 533 ss. Di recente la giurisprudenza sembra aver colto questi interessanti spunti. Si veda Trib. Roma 18 dicembre 2023, in *www.wikilabour.it*, su cui sia consentito il rinvio a F. CUCCHISI, *Il diritto al lavoro agile fra accomodamenti ragionevoli e normativa emergenziale. Spunti dalla recente giurisprudenza di merito*, in *Boll. ADAPT*, 2024, n. 7.

([76]) D. GAROFALO, *op. cit.*, pp. 1236-1236.

([77]) Ferma la sua natura meramente esemplificativa, uno "strumento operativo" è offerto al datore di lavoro dalle *Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità*, adottate con d.m. 11 marzo 2022, n. 43, sulla base dei criteri direttivi definiti dall'art. 1 del d.lgs. n. 151/2015 e, più in particolare, di quello relativo alla «analisi delle caratteristiche dei posti di lavoro da assegnare alle persone con disabilità».

([78]) A. DELOGU, *op. cit.*, p. 13.

([79]) COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, *General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination*, 2018, CRPD/C/GC/6, § 24.

condotta datoriale richiesta dal legislatore, su cui si innesta la recente novella adottata dal decreto legislativo n. 62/2024 ([80]).

Tanto la Convenzione ONU del 2006 quanto la direttiva 2000/78/CE individuano quale espresso limite all'obbligo di adozione di accomodamenti ragionevoli quello della sproporzione dell'onere finanziario, sempre che, precisa l'articolo 5 della direttiva, l'onere non sia sufficientemente compensato «da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili».

In primo luogo, l'adozione di una soluzione ragionevole è subordinata alla non sproporzionalità dell'onere economico che ne deriva, il che rimanda «a una valutazione della fattibilità della misura sul piano della specifica organizzazione in cui il lavoratore è inserito» ([81]). Questa valutazione si articola intorno a parametri soggettivi e oggettivi ([82]). I primi involgono direttamente il datore di lavoro, inteso quale soggetto obbligato, e consistono in fattori quali il numero di dipendenti, la dimensione dell'azienda, il fatturato/utile e l'eventuale stato di crisi. I secondi, invece, riguardano, ad esempio, i costi finanziari, la possibilità di ottenere finanziamenti ovvero sovvenzioni pubbliche.

In altri termini, il limite della non sostenibilità economica della soluzione ragionevole può considerarsi «un'esimente per l'obbligo di adottarla», dacché la nozione di accomodamento ragionevole muta a seconda del diverso "stato di salute" in cui si trova l'impresa obbligata, rendendosi «più [o meno] opprimente dal punto di vista economico» ([83]).

([80]) Cfr. R. VOZA, *Eguaglianza e discriminazioni nel diritto del lavoro. Un profilo teorico*, relazione al XXI Congresso Aidlass, *Diritto antidiscriminatorio e trasformazioni del lavoro*, Messina, 22-25 maggio 2024, p. 52 del dattiloscritto, che evidenzia come «oggi, l'obbligo di accomodamenti ragionevoli va assumendo una importanza sistematica nella valutazione della legittimità dell'esercizio dei poteri datoriali, nella loro dimensione più ampia, riferita all'intera organizzazione, più che al singolo rapporto di lavoro, neutralizzando gli effetti dell'art. 30, l. n. 183/2010».

([81]) Così D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1230, il quale propende per la prima categoria ed evidenzia come si configuri una «deroga alla regola della corrispettività in ambito contrattuale e alla possibilità del contraente di risolvere un contratto di durata in caso di eccessiva onerosità sopravvenuta *ex* art. 1467 c.c.».

([82]) *Ibidem*.

([83]) *Ibidem*, ove si riporta il caso di un'impresa che abbia in corso procedure di CIG o sia reduce da procedure di mobilità, «diversamente dal datore che non abbia queste difficoltà». Si veda il considerando 21 della direttiva 2000/78/CE secondo cui, «per determinare se le misure in questione danno luogo a oneri finanziari sproporzionati, è necessario

L'esito della valutazione di sostenibilità economica della misura è influenzato, inoltre, dalla previsione da parte delle politiche nazionali di apposite misure compensative, quali fondi pubblici o altre tipologie di sovvenzioni, capaci di offrire un concreto sostegno economico per l'occupazione delle persone con disabilità, in una sorte di "corresponsabilizzazione" fra Stato e imprese nella predisposizione degli accomodamenti ragionevoli ([84]).

Tuttavia, accanto a questa valutazione fondata, come sembra, su parametri oggettivi, la valutazione intorno all'esatta portata del dovere datoriale pare incanalarsi intorno al ruolo che riveste l'aggettivo "ragionevoli" ([85]).

Il significato da attribuire a questa espressione si presta, infatti, a una duplice lettura. Secondo l'interpretazione offerta dalla Corte di Cassazione ([86]) la ragionevolezza costituisce un limite ulteriore all'obbligo di adozione dell'accomodamento ragionevole poiché «dotato di autonoma valenza letterale». Del resto, argomenta la Corte, se è certamente vero che la sproporzione del costo economico rende *a fortiori* irragionevole la misura, non è necessariamente vero il contrario, per cui un adattamento potrebbe essere privo di ragionevolezza «avuto riguardo, ad esempio, all'interesse di altri lavoratori eventualmente coinvolti» ([87]).

Inteso in questo senso, allora il giudizio di ragionevolezza diventa espressione del principio di correttezza e buona fede che informa tutti i rapporti contrattuali. In altri termini, il giudizio di ragionevolezza si risolve, nella lettura della Cassazione, nella ricerca di soluzioni latamente organizzative praticabili che consentano di conciliare l'interesse del lavoratore disabile al mantenimento di un'occupazione confacente con la propria condizione psicofisica con quello dell'impresa a ricavare un'utilità dall'attività lavorativa nonché con l'interesse di eventuali terzi cosicché, per dirsi

---

tener conto in particolare dei costi finanziari o di altro tipo che esse comportano, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'organizzazione o dell'impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni».

([84]) In questo senso, C. CARCHIO, *op. cit.*, p. 196, nota 133, che richiama D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1231.

([85]) R. VOZA, *op. cit.*, p. 51.

([86]) Il riferimento è a Cass. n. 6497/2021, cit., punto 5.4, la quale aggiunge che, «se l'unica ragione per esonerare il datore di lavoro dal porre in essere l'adattamento fosse l'onere "sproporzionato", allora non sarebbe stato necessario aggiungere il "ragionevole"».

([87]) Sul punto si veda l'opinione di S. D'ASCOLA, *op. cit.*, p. 202, secondo cui «non pare affatto che la ragionevolezza *si aggiunga* alla non sproporzione, essendo semmai vero il contrario, anche per la collocazione sintattica delle due espressioni all'interno delle fonti».

"ragionevole", l'accomodamento dovrà sostanziarsi in un sacrificio «che non ecceda i limiti di una tollerabilità considerata accettabile secondo la "comune valutazione sociale"».

A questa lettura se ne è contrapposta un'altra, fornita dal Committee on the Rights of Persons with Disabilities secondo cui l'espressione "accomodamento ragionevole" (*reasonable accommodation*) deve essere intesa come *single term*. Seguendo tale impostazione, il concetto di "ragionevolezza" non va inteso come una *exception cause* né «as a distinct qualifier or modifier to the duty». Al contrario, esso si riferisce esclusivamente all'appropriatezza, alla pertinenza e all'effettività della misura potenzialmente applicabile in relazione all'interesse del disabile e, quindi, alla sua capacità di assicurare lo scopo per cui viene adottata. Così intesa, la ragionevolezza della misura è sottoposta a un "doppio test": in primo luogo, verrà valutata l'idoneità della soluzione a raggiungere lo scopo per cui viene adottata e successivamente la proporzionalità dell'onere economico gravante sul datore di lavoro ([88]).

Ne consegue che l'orientamento inaugurato dalla Cassazione nel 2021, oltre a disallinearsi rispetto al quadro sovranazionale, sembra porsi su un terreno maggiormente evanescente – e quindi più pericoloso in termini di ricadute pratiche – rispetto a quello «ben più nitido» connesso alla sproporzione (anche) economica della misura ([89]).

Una tale lettura sembra confermata dal nuovo articolo 5-*bis* della legge n. 104/1992 (introdotto dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 62/2024) il quale stabilisce che «l'accomodamento ragionevole, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità […] individua le misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato».

La norma, oltre a richiamarsi espressamente alla Convenzione ONU del 2006, pare replicare la lettura che ne ha fatto il Committee on the Rights

---

([88]) Si veda sul punto C. SPINELLI, *op. cit.*, p. 50, la quale richiama anche L. WADDINGTON, A. LAWSON, *Disability and non-discrimination law in the European Union. An analysis of disability discrimination law within and beyond the employment field*, European Commission, 2009, p. 26 ss.

([89]) E. TARQUINI, *Gli accomodamenti ex art. 3 co. 3 bis d.lgs. 216/2003: quale ragionevolezza?* (Nota a Cass. n. 6497/2021, cit.), in *www.italianequalitynetwork.it*, 20 ottobre 2021. Si veda anche R. VOZA, *op. cit.*, p. 53.

of Persons with Disabilities. Infatti, il comma 5 dell'articolo 5-*bis*, citato, specifica che la "ragionevolezza" dell'accomodamento viene valutata in relazione alla sua necessità, pertinenza, appropriatezza e adeguatezza rispetto «all'entità della tutela da accordare e alle condizioni di contesto del caso concreto, nonché compatibilmente con le risorse effettivamente disponibili allo scopo».

Di tal guisa, la soluzione individuata per essere ricondotta all'alveo dei c.d. "accomodamenti ragionevoli" costituirà l'esito di un bilanciamento che non si fonda sulla "comune valutazione sociale" ma che, al contrario, si regge su parametri maggiormente oggettivi, quali la capacità della misura ad assicurare, da un lato, l'inserimento lavorativo del lavoratore disabile su un piano di uguaglianza con gli altri lavoratori e, dall'altro, l'utilità della stessa per l'azienda, sempre fermo il limite della sostenibilità economica.

Il che non vuol dire che l'accomodamento possa infrangersi indifferentemente sulle posizioni lavorative dei colleghi.

Lo stesso Committee on the Rights of Persons with Disabilities rileva che fra i fattori da prendere in considerazione vi sia quello del potenziale impatto negativo dell'accomodamento su soggetti terzi. Sotto questo profilo un limite «invalicabile» è certamente integrato dalla "praticabilità giuridica" della soluzione, «che passa attraverso il necessario rispetto dei diritti soggettivi di ciascuno» ([90]). Ne consegue, allora, che la posizione degli altri lavoratori non sia considerata *a priori* un limite all'adozione di soluzioni ragionevoli ([91]): «delle due l'una: o l'esercizio del potere datoriale nei confronti dei colleghi (ad esempio lo *ius variandi* o il mutamento dell'orario di lavoro) è legittimo in generale, sulla base della disciplina di legge e collettiva che regola il rapporto di lavoro, e allora esso è a maggior ragione lecito là dove si tratta di salvaguardare la posizione del disabile attraverso l'adozione di accomodamenti ragionevoli; oppure l'esercizio di quel potere è illegittimo, in base alla disciplina del rapporto, e allora esso non diviene lecito solo perché si tratti di salvaguardare la posizione del collega disabile» ([92]).

([90]) In questo senso, ancora R. VOZA, *op. cit.*, p. 54, secondo cui «è ovvio, ad esempio, che l'accomodamento ragionevole in favore del disabile non potrà implicare il demansionamento di un altro lavoratore in violazione dell'art. 2103 c.c.».
([91]) *Contra*, *ex multis*, Cass. 19 dicembre 2019, n. 34132.
([92]) Così A. DELOGU, *op. cit.*, p. 16.

Nulla quaestio, quindi, laddove la modifica integri una differente ripartizione dei compiti dei lavoratori – fermo il livello inquadramento e la categoria legale – o un trasferimento nell'ambito della medesima unità produttiva. In questi casi la modifica datoriale non presuppone il rispetto di alcun limite di carattere generale.

Tuttavia, la questione si complica laddove la realizzazione dell'accomodamento passi per l'adozione di un provvedimento – ad esempio il trasferimento ad altra unità produttiva – la cui legittimità è ancorata a precisi limiti legislativi e rispetto ai quali una valutazione incentrata sulla "comune valutazione sociale" rischia di essere foriera di incertezze applicative. Se la posizione degli altri lavoratori non costituisce un limite all'adozione dell'accomodamento, allo stesso tempo quest'ultimo deve fare i conti con i limiti introdotti dall'ordinamento giuridico. Cosicché, laddove l'adempimento dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli dovesse determinare, ad esempio, una «comprovata ragione tecnica, organizzativa o produttiva» rilevante ai sensi del trasferimento di cui all'ottavo comma dell'articolo 2103 c.c., in quel caso più che valutare l'impatto della soluzione sotto il profilo del comune sentire sociale, si tratterebbe di vagliarne la sua fattibilità giuridica.

6. Il rapporto tra progetto di vita e accomodamento ragionevole

L'introduzione da parte del decreto legislativo n. 62/2024 dell'istituto del progetto di vita ([93]), definito all'esito della valutazione multidimensionale, sembra rafforzare ulteriormente lo spazio che l'accomodamento ragionevole può assumere quale strumento per assicurare la piena inclusione lavorativa delle persone affette da una malattia cronica o trapiantate, ove espressamente riconosciute come disabili.

Il progetto di vita costituisce, infatti, quella misura volta ad assicurare l'inclusione sociale e la partecipazione della persona con disabilità nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, contribuendo a migliorarne le condizioni personali e di salute ([94]). L'articolo 26, comma 3, del

([93]) Fra le prime compiute analisi del progetto di vita si veda M.P. MONACO, *op. cit.*, p. 25 ss. Si veda anche S. NEGRI, E. MASSAGLI, *Il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato: nuove opportunità e persistenti limiti*, in *Professionalità Studi*, 2024, n. 3, p. 69 ss.
([94]) Art. 18, comma 1, d.lgs. n. 62/2024.

decreto legislativo n. 62/2024 stabilisce, inoltre, che il progetto di vita individua gli obiettivi del disabile emersi all'esito della valutazione multidimensionale nonché «i servizi, le misure relative ai processi di cura e di assistenza, gli accomodamenti ragionevoli volti a perseguire la migliore qualità della vita e a favorire la partecipazione della persona con disabilità nei diversi ambiti della vita, nonché i sostegni e gli interventi idonei e pertinenti a garantire la piena inclusione e il godimento, sulla base di uguaglianza con gli altri, dei diritti civili e sociali e delle libertà fondamentali» ([95]).

Poiché frutto di una valutazione olistica tarata specificamente sulle esigenze della persona con disabilità in relazione ai diversi contesti in cui opera, le misure che compongono il progetto di vita finiscono per influenzarsi reciprocamente nell'ottica di coordinare fra loro le necessità e gli obiettivi emersi nel corso della valutazione multidimensionale ([96]), conferendo così una nuova veste all'istituto dell'accomodamento ragionevole. La formalizzazione della soluzione ragionevole da parte del progetto di vita rappresenta quindi l'esito di un'attività di armonizzazione con gli ulteriori interventi che lo compongono – ad esempio, le misure dedicate ai processi di cura e assistenza – i quali, pur astrattamente privi di una connessione con la dimensione lavorativa, risultano comunque idonei a influenzare l'individuazione dell'accomodamento ragionevole nel caso concreto. Il che pare confermato anche dalla necessaria programmazione di

([95]) Accanto a tali elementi, l'art. 26, comma 3, stabilisce che il progetto di vita individua anche «b) gli interventi individuati nelle seguenti aree: 1) apprendimento, socialità ed affettività; 2) formazione, lavoro; 3) casa e habitat sociale; 4) salute; […] d) i piani operativi e specifici individualizzati delle azioni e dei sostegni correlati agli obiettivi del progetto, con indicazione di eventuali priorità, o, nel caso di piani già esistenti, il loro riallineamento, anche in termini di obiettivi, prestazioni e interventi; e) gli operatori e le altre figure coinvolte nella fornitura dei sostegni indicati con l'indicazione di compiti e responsabilità; f) il referente per la sua attuazione; g) la programmazione dei tempi e le modalità delle verifiche periodiche e di aggiornamento, anche al fine di controllare la persistenza e l'adeguatezza delle prestazioni rese rispetto agli obiettivi; h) il dettaglio e l'insieme delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private e del terzo settore, già presenti o attivabili anche in seno alla comunità territoriale, alla rete familiare nonché al sistema dei supporti informali, che compongono il budget di progetto di cui all'articolo 28».

([96]) Cfr. art. 19, comma 1, d.lgs. n. 62/2024, il quale stabilisce che «il progetto di vita assicura il coordinamento tra i piani di intervento previsti per ogni singolo contesto di vita e dei relativi obiettivi».

verifiche periodiche di aggiornamento del progetto vita ([97]), a cui consegue la possibilità di rimodulare le prestazioni in base all'evoluzione della malattia cronica e della condizione di salute a seguito del trapianto e, quindi, delle nuove necessità della persona con disabilità.

L'efficacia delle misure che compongono il progetto di vita è strettamente legata alle professionalità coinvolte nella valutazione multidimensionale e al contributo che ciascuna di esse può dare sulla base delle specifiche competenze professionali.

L'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo n. 62/2024 individua quali componenti dell'unità di valutazione multidimensionale, oltre alla persona con disabilità, «un assistente sociale, un educatore o un altro operatore dei servizi territoriali; […] uno o più professionisti sanitari designati dalla azienda sanitari o dal distretto sanitario col compito di garantire l'integrazione sociosanitaria; […] il medico di medicina generale o il pediatra di libera scelta della persona con disabilità, senza oneri a carico della finanza pubblica».

Accanto a tali figure che afferiscono all'area medica e sociale, l'articolo 24, comma 2, prevede che alla valutazione multidimensionale partecipi «ove necessario» anche il rappresentante dei servizi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità di cui all'articolo 6 della legge n. 68/1999, da intendersi quale referente del contesto di vita relativo al lavoro. La partecipazione di tale figura professionale è, tuttavia, relegata all'ipotesi in cui l'elaborazione del progetto di vita riguardi una persona con disabilità che, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 68/1999, presenti una riduzione della capacità lavorativa tale da rientrare nel perimetro della legge n. 68/1999 ([98]), restandone conseguentemente escluso in

---

([97]) Cfr. art. 26, comma 3, lett. *g*, d.lgs. n. 62/2024. Inoltre, il comma 5 del medesimo articolo riconosce che «il progetto di vita è soggetto ad aggiornamento anche su richiesta dalla persona con disabilità o da chi la rappresenta».

([98]) L'art. 1, comma 1, della l. n. 68/1999 si applica: «a) alle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettivo, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile in conformità alla tabella indicativa delle percentuali di invalidità per minorazioni e malattie invalidanti approvata, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 23 novembre 1988, n. 509, dal Ministero della sanità sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata dalla Organizzazione mondiale della sanità, nonché alle persone nelle condizioni di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 12 giugno 1984, n. 222; b) alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento, accertata

tutti gli altri casi. Il che pare contrastare con l'intero impianto del decreto legislativo n. 62/2024 che mira, invece, a estendere la portata della nozione di disabilità oltre alla dimensione medica.

Inoltre, l'articolo 24, comma 3, stabilisce che, su richiesta del disabile o di uno dei membri dell'unità di valutazione multidimensionale, partecipi al procedimento anche «un medico specialista o specialisti dei servizi sanitari o sociosanitari» nonché «referenti di servizi pubblici e privati presso i quali la persona con disabilità fruisce di servizi o prestazioni».

Pur riconoscendo l'influenza del contesto lavorativo nell'ambito del progetto di vita, l'articolo 24 del decreto legislativo n. 62/2024 non contempla tuttavia la partecipazione alla valutazione multidimensionale di un rappresentante della specifica organizzazione datoriale in cui è incardinato il lavoratore disabile, con il rischio di compromettere l'effettivo impatto dell'accomodamento ragionevole ivi individuato nell'ambito della dimensione aziendale. Tale lacuna potrebbe essere parzialmente colmata riconducendo la figura del medico competente – inteso quale *trait d'union* fra le esigenze lavorative del disabile e la dimensione organizzativa dell'impresa – a una delle professionalità individuate dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 62/2024.

La precisa conoscenza della specifica organizzazione datoriale, d'uno con le competenze sanitarie acquisite, renderebbe funzionale la partecipazione del medico competente alla valutazione multidimensionale, contribuendo a scongiurare il rischio di cristallizzare nel progetto di vita un accomodamento standardizzato, che, in quanto tale, risulterebbe slegato dalla singola dinamica aziendale, proprio per l'assenza di un referente del contesto lavorativo in cui opera il lavoratore disabile.

Tuttavia, anche ove ricondotta all'ipotesi di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 62/2024, la partecipazione del medico competente alla valutazione multidimensionale sarebbe in ogni caso subordinata all'espressa determinazione da parte del disabile o degli altri membri

---

dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) in base alle disposizioni vigenti; c) alle persone non vedenti o sordomute, di cui alle leggi 27 maggio 1970, n. 382, e successive modificazioni, e 26 maggio 1970, n. 381, e successive modificazioni; d) alle persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni».

dell'unità di valutazione di base, restandone altrimenti escluso con il rischio di frustrare le potenzialità dell'accomodamento ragionevole individuato nel progetto di vita.

7. Osservazioni conclusive alla luce del decreto legislativo n. 62/2024

Volendo trarre alcune conclusioni, l'assenza di un assetto di misure specificamente destinate a tutelare i lavoratori affetti da una malattia cronica e sottoposti a un trapianto consente di poter valorizzare la portata del decreto legislativo n. 62/2024, che indubbiamente amplia la nozione di disabilità – riallineandosi a quella adottata a livello internazionale – rendendovi potenzialmente riconducibile la condizione della persona con una malattia cronica e del trapiantato. Tuttavia, l'impatto riformatore del decreto legislativo n. 62/2024 è subordinato alle concrete modalità attraverso cui verranno condotte le due procedure introdotte dal legislatore: la valutazione di base e quella multidimensionale. Sotto questo punto, se è indubbio l'approccio bio-psicosociale che informa la valutazione multidimensionale, maggiori perplessità investono la valutazione di base da cui, tuttavia, passa il riconoscimento della condizione di disabilità e, conseguentemente, l'accesso alla valutazione multidimensionale medesima. Infatti, laddove la procedura di base dovesse esaurirsi in una mera valutazione improntata su un modello medico, il novero di persone potenzialmente qualificabili come disabili secondo la dimensione bio-psicosociale rischierebbe di non vedersi ampliato, frustrando così lo spirito innovatore del decreto legislativo n. 62/2024.

A ben vedere però, l'utilizzo dei criteri ICF ai fini della valutazione di base e l'impiego del questionario WHODAS sembrano offrire comunque idonee garanzie per distanziarsi dall'impostazione prettamente bio-medica che informava la precedente nozione di "persona handicappata", per accogliere definitivamente l'approccio bio-psicosociale. Se, infatti, la valutazione in termini di *capacità* – intesa come abilità dell'individuo a svolgere un compito o un'azione – viene svolta in un ambiente standard, la classificazione ICF e il WHODAS, per la prima volta, valutano i fattori ambientali «come elementi determinanti della condizione di salute» ([99])

([99]) M. LEONARDI, C. SCARATTI, *Persone con malattie croniche nel mondo del lavoro in Europa e modello biopsicosociale della disabilità. Il progetto PATHWAYS*, in S. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 98.

riflettendo «l'abilità adattata all'ambiente dell'individuo» ([100]) e filtrando la specifica esperienza vissuta dall'interessato.

La successiva valutazione multidimensionale si pone in un rapporto di complementarità, individuando nel reale contesto della persona disabile i bisogni specifici e necessari per la predisposizione del progetto di vita.

Laddove, quindi, la prassi valutativa ([101]) dovesse consentire l'effettiva estensione della tutela anche ai lavoratori affetti da una patologia di lunga durata, è indubbio l'effetto che il formale recepimento della nuova nozione di disabilità potrà avere sui malati cronici e trapiantati, potendo anche essi accedere alle tutele che la legge riconosce espressamente ai lavoratori disabili, previo accertamento di tale condizione. Ragionando altrimenti, il rischio che si profila sarebbe quello di svilire la portata del decreto legislativo n. 62/2024, scaricando il peso dell'incertezza dell'effettiva integrazione della condizione di disabilità sulle spalle delle imprese, tenute ad adempiere l'obbligo di accomodamenti ragionevoli in assenza di parametri e procedure valutative certe ([102]).

Sotto quest'ultimo profilo, se il decreto legislativo n. 62/2024 sembra aver chiarito la portata dell'obbligo datoriale di adozione degli accomodamenti ragionevoli uniformandosi alle previsioni contenute nella Convenzione ONU del 2006, un problema si pone riguardo al coordinamento fra la soluzione ragionevole individuata nel progetto di vita e l'organizzazione imprenditoriale, specie in quei casi in cui il medico competente non sia chiamato a partecipare alla valutazione multidimensionale, con il rischio di

---

([100]) OMS, *ICF Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute. Versione breve*, cit., p. 122.

([101]) Sul punto si segnala che l'art. 33 del d.lgs. n. 62/2024 stabilisce che a partire dal 1° gennaio 2025 «è avviata una procedura di sperimentazione della durata di dodici mesi, volta all'applicazione provvisoria e a campione […] delle disposizioni relative alla valutazione di base disciplinata dal Capo II del presente decreto» e «delle disposizioni relative alla valutazione multidimensionale e al progetto di vita previste dal Capo III del presente decreto».

([102]) Il riferimento è alla delicata questione della conoscenza/conoscibilità della condizione di disabilità sorta con riferimento al licenziamento del lavoratore disabile per superamento del periodo di comporto. In giurisprudenza da ultimo Cass. ord. 21 maggio 2024, n. 14136. In dottrina si veda per tutti V. FILÌ, *Superamento del comporto di malattia e rischio di discriminazione indiretta per disabilità*, cit., p. 2145 ss.; D. GAROFALO, *La risoluzione del rapporto di lavoro per malattia*, in *DRI*, 2023, n. 2, p. 357 ss.; E. DAGNINO, *Comporto, disabilità e disclosure: note a margine di una querelle giurisprudenziale*, in *ADL*, 2023, n. 1, II, p. 241 ss.

pregiudicare l'effettiva attuazione dell'accomodamento ragionevole ivi definito. In altre parole, il rischio sarebbe quello di individuare una misura standardizzata, poiché slegata dalla singola dinamica aziendale e quindi incapace di sintetizzare efficacemente le esigenze del lavoratore disabile con le peculiarità dell'organizzazione datoriale.

In ogni caso, l'espressa previsione da parte dell'articolo 5-*bis*, comma 4, della legge n. 104/1992 di un procedimento relativo «all'individuazione dell'accomodamento ragionevole», che ben potrebbe essere successivo alla definizione del progetto di vita, induce a ritenere che l'accomodamento ivi individuato non sia definito una volta per tutte nel progetto di vita – specie in quei casi in cui il medico competente non partecipi alla sua definizione – confermandone la natura mutevole e dinamica, in relazione alle esigenze e ai contesti di vita della persona.

Proprio la previsione di uno specifico provvedimento di individuazione dell'accomodamento ragionevole valorizza la natura partecipata dell'istituto, da ritenersi un continuo *work in progress*, e nel cui ambito sintetizzare le istanze delle parti coinvolte al fine di assicurare l'inclusione sociale (e quindi) lavorativa dei prestatori affetti da una malattia cronica e trapiantati, ove espressamente riconosciuti come disabili.

Del resto, non è detto che le specifiche esigenze del lavoratore siano immediatamente evidenti alla controparte datoriale, rendendo quanto mai essenziale la valorizzazione del carattere partecipativo dell'accomodamento, la cui procedimentalizzazione consente di coinvolgere sia il lavoratore che gli attori dell'organizzazione aziendale – a partire proprio dal medico competente ([103]). Ciò consentirebbe di conciliare al meglio i bisogni e le istanze del primo con l'organizzazione in cui è inserito e ottenere quale *output* finale quella misura sartoriale (*id est* l'accomodamento ragionevole) che più che un mero adempimento di un obbligo di fonte legale potrebbe costituire quello strumento privilegiato dal legislatore – e funzionale alle parti coinvolte – attraverso cui assicurare, in un regime di solidarietà reciproca, l'effettività del diritto al lavoro delle persone con disabilità.

([103]) Sulla valorizzazione del metodo partecipato e della figura del medico competente, D. TARDIVO, *op. cit.*, p. 220 ss.

Salute e sicurezza dei lavoratori maturi ed esercizio dei poteri datoriali: verso un approccio "intersezionale"?

di Giovanna Pistore

SOMMARIO: 1. Dinamiche demografiche e salute e sicurezza sul lavoro. – 2. Il fattore "età" nella modulazione dei sistemi di SSL. – 3. La concretizzazione dell'obbligo di sicurezza. – 3.1. *Segue*: le misure organizzative in chiave prevenzionale. – 4. Inflessioni del rischio "età" sulla prospettiva infortunistica. – 5. Brevi considerazioni finali.

1. Dinamiche demografiche e salute e sicurezza sul lavoro

È un dato di fatto ineludibile ed avvertito da tempo: l'invecchiamento della forza lavoro costituisce un fenomeno oramai strutturale. Stando ai recenti dati Istat, in Italia l'età mediana della popolazione – attualmente 48,3 anni – è la più elevata tra i Paesi UE-27 e si prevede che salirà fino a 51,6 anni nel 2050. L'Italia inoltre, insieme alla Bulgaria, si caratterizza per essere il Paese europeo che ha la forza lavoro tra i 15 e 64 anni con età media più alta ([1]). Questa tendenza comporta la necessità di un adattamento delle organizzazioni lavorative, anche per quanto concerne i profili inerenti alla salute e alla sicurezza dei lavoratori ([2]).

([1]) ISTAT, *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, 2023, e ISTAT, *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, 2024, in particolare i cap. II; C. BUCCIANTI, S. MARTINA, *L'invecchiamento della popolazione italiana e i suoi effetti in ambito economico*, in *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, 2020, n. 2, p. 97.

([2]) J. ILMARINEN, *Promuovere l'invecchiamento attivo sul luogo di lavoro*, Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, 2012; P. CHECCUCCI, R. FEFÈ, G. SCARPETTI (a cura di), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report, 2017, n. 1. Si veda anche la *literature review* predisposta da F. SPEROTTI, *L'invecchiamento della forza lavoro: criticità e soluzioni per le aziende*, in *Boll. ADAPT*, 2011, n. 11.

L'esigenza era già stata abbracciata dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 81/2008, *Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro* (TUSL), il quale prescrive che la valutazione dei rischi, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze impiegate, nonché nella sistemazione dei luoghi, contempli pure i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori connessi all'età. La norma, di recente, è stata affiancata dalla previsione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 29/2024, inerente alle *Misure per la promozione della salute e dell'invecchiamento attivo delle persone anziane da attuare nei luoghi di lavoro*. Viene disposto che «nei luoghi di lavoro, la promozione della salute, la cultura della prevenzione e l'invecchiamento sano e attivo della popolazione anziana sono garantiti dal datore di lavoro attraverso gli obblighi di valutazione dei fattori di rischio e di sorveglianza sanitaria previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, tenendo conto del modello sulla promozione della salute nei luoghi di lavoro – *Workplace Health Promotion* (WHP) raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità e delle indicazioni contenute nel PNP [Piano nazionale della prevenzione], che prevedono l'attivazione di processi e interventi tesi a rendere il luogo di lavoro un ambiente adatto anche alle persone anziane attraverso idonei cambiamenti organizzativi».

Nonostante la previsione di obblighi cogenti, la conformazione dei sistemi di salute e sicurezza secondo il fattore "età" stenta, ancora, a rintracciare una compiuta elaborazione. Come sottolineato dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, benché la diversità e la sua gestione sul luogo di lavoro siano oggi questioni importanti nell'ambito della sicurezza e della salute, quasi mai sono state studiate dal punto di vista della valutazione dei rischi, essendo «ancora rari gli strumenti pratici di valutazione […] che tengono conto dei rischi specifici affrontati» ([3]).

La criticità risiede a monte, nello stesso atteggiamento legislativo, che al di là delle apparenze sottende un astensionismo decisionale. Difatti, la normativa impone gli obblighi di sicurezza ma non suggerisce alcuno strumento per il loro effettivo adempimento, lasciando così gli operatori in un

([3]) AGENZIA EUROPEA PER LA SICUREZZA E LA SALUTE SUL LAVORO, *La diversità della forza lavoro e la valutazione dei rischi: garantire che tutti siano inclusi. Sintesi di un rapporto dell'Agenzia*, EU-OSHA Fact, 2010, n. 87, p. 1.

limbo discrezionale che, all'atto pratico, si traduce nell'ineffettività delle tutele ([4]).

Scopo del contributo è analizzare, in un'ottica di sistema, il dato normativo, cercando di fornire delle prime indicazioni concrete nella modulazione dei sistemi di salute e sicurezza sul lavoro (SSL) per i lavoratori secondo l'"età".

2. Il fattore "età" nella modulazione dei sistemi di SSL

Prima di analizzare le misure adottabili, occorre intendere come il fattore età si collochi nell'ambito del sistema di salute e sicurezza aziendale.

Una traccia significativa è rinvenibile proprio nel disposto dell'articolo 28 TUSL. Nell'indicare (anche) il fattore età quale elemento da considerare nel predisporre il DVR, la norma esplicita che le peculiari caratteristiche che ne discendono non sono mere condizioni personali, estranee al rapporto di lavoro, ma plasmano un modello di lavoratore, normativamente riconosciuto quale parametro di riferimento del sistema prevenzionistico in azienda. Dunque, la disposizione sembra configurare un apparato prevenzionale ove il datore di lavoro deve valutare i rischi, ai sensi dell'articolo 28, e predisporre le misure di tutela, di cui all'articolo 15 TUSL, non solo per quanto concerne il lavoratore "neutro", ma altresì considerando i molteplici paradigmi contraddistinti dagli specifici fattori indicati.

L'aspetto, benché sottovalutato nella prassi, è di primaria importanza. Stante la puntuale previsione dell'articolo 28 TUSL, un DVR che ignori (anche) il fattore età è incompleto, con annessa applicazione delle sanzioni *ex* articolo 55, commi 3 e 4, TUSL, e responsabilità datoriale laddove si verifichi un infortunio legato causalmente all'omessa predisposizione delle misure prevenzionali.

In questo quadro, l'introduzione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 29/2024 potrebbe generare un problema applicativo. La norma, come si è visto, riguarda le persone anziane, la cui definizione è mutuata dal precedente articolo 2, che considera tali coloro che abbiano compiuto 65 anni. È evidente come l'operatività delle misure prevenzionistiche ivi

([4]) Ed effettivamente affrontare la questione non è facile: si veda M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, 2023, n. 2, p. 229.

contemplate ne esca estremamente compressa, se non posta pressoché nel nulla, tenuto conto della prossimità rispetto all'età pensionabile. Palese, inoltre, è la discrasia rispetto al presupposto medico: l'OMS indica come *ageing worker* (lavoratore che invecchia) quanti abbiano superato l'età di 45 anni e *older worker* (lavoratore anziano) coloro che abbiano compiuto i 55 anni. Il dato, peraltro, viene mutuato per il calcolo degli infortuni dei lavoratori "anziani" dal sistema Inail Infor.MO. Come, d'altro canto, l'approccio è distonico rispetto alla nozione di anzianità "giuslavoristica", ovverosia il raggiungimento dei 50 anni, ai sensi dell'articolo 2, n. 4, lettera *d*, del regolamento (UE) n. 651/2014 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE agli aiuti di Stato (anche) a favore dell'occupazione, oppure i 55 anni, soglia per la stipula del contratto di lavoro intermittente (articolo 13, comma 2, decreto legislativo n. 81/2015) ([5]).

È ben vero che fissare indefettibilmente quando si diventa anziani è operazione pressoché impossibile, ed anzi l'anzianità "occupazionale" contrasta con il progressivo innalzamento del limine della vecchiaia, rispetto al quale le indicazioni dell'OMS risultano forse non aggiornate o quantomeno non generalizzabili. Nondimeno, un eccessivo scostamento può rivelarsi controproducente. Probabilmente, l'esito sconta l'impianto di fondo della legge di delega (legge n. 23/2023, recante *Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*), perlopiù concentrata sull'"anziano fragile e non autosufficiente", e traslata nell'articolo 1 del decreto legislativo n. 29/2024, laddove vengono proclamate, quali scopi della legge, la promozione della «dignità e [del]l'autonomia, [del]l'inclusione sociale, [del]l'invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità della popolazione anziana». Non a caso, l'articolo in parola è collocato nel capo II del decreto, inerente alle *Misure per la prevenzione della fragilità e per la promozione della salute, dell'invecchiamento attivo delle persone anziane*. Nonostante le buone intenzioni, s'affaccia più di qualche dubbio su un'influenza latamente "ageistica", seppur involontaria, dell'impianto legislativo rispetto al fattore età. E peraltro, «l'età cronologica rappresenta una misura solo approssimativa per riconoscere l'influenza del fattore età nel contesto lavorativo. Persone con la stessa età,

([5]) Cfr. S. SONNATI, *Il diritto del lavoro tra cambiamenti demografici e "questione generazionale": verso la costruzione di un indice di giustizia intergenerazionale*, in questo volume.

infatti, possono differire in relazione alla propria salute, alla fase di carriera e alla condizione familiare» ([6]).

Ma se l'età era già contemplata tra i perni del sistema prevenzionale, a mente dell'articolo 28 TUSL, viene da chiedersi quale sia il senso della delimitazione operata dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 29/2024. Un'impostazione restrittiva indurrebbe ad ipotizzare che il fattore debba essere considerato solo con riferimento a questi lavoratori. La costruzione però non regge, poiché in questo modo l'articolo 28 TUSL sarebbe completamente depauperato del proprio significato.

Le due norme, invece, potrebbero essere conciliate ritenendo che, nella valutazione dei rischi e in generale nel predisporre le misure di tutela *ex* articolo 15 TUSL, il datore di lavoro debba individuare plurime fasce d'età, tra cui quella di coloro che abbiano superato i 65 anni d'età. Quindi, ai fini della nostra indagine, possiamo delimitare la categoria dei lavoratori "maturi", over 55, cui segue quella dei lavoratori anziani ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 29/2024. La soluzione non è nuova, e mutuerebbe il criterio dei "gruppi omogenei" delineato dalla Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza e dall'Inail in relazione alla valutazione dello stress lavoro-correlato ([7]). Tenendo presente che «usare una fascia di età troppo ampia per definire i lavoratori anziani potrebbe non essere appropriato né per comprendere le condotte individuali né per orientare le modalità di gestione delle risorse umane» ([8]).

I gruppi così delimitati si presterebbero ad ulteriori sotto-categorizzazioni considerato che, all'atto pratico, l'articolo 28, comma 1, TUSL delinea un lavoratore connotato da plurimi fattori che interagiscono tra loro in modo da non potere più essere distinti e separati. Ne risulta un asse cartesiano che interseca i rischi propri di ciascuna mansione, anche inerenti agli aspetti di organizzazione e gestione del lavoro, con quelli derivanti dall'età

([6]) D. GUGLIELMI, F. CURINA, R. CHIESA, G. SARCHIELLI, *Stereotipi nei confronti dei lavoratori anziani e pratiche HR: quali relazioni e implicazioni operative?*, in *Counseling*, 2016, n. 1. Si veda anche WHO, *Global report on ageism*, 2021; T.L. STEWART, J.G. CHIPPERFIELD, R.P. PERRY, B. WEINER, *Attributing illness to 'old age': consequences of a self-directed stereotype for health and mortality*, in *Psychology & Health*, 2012, vol. 27, n. 8.

([7]) C. DI TECCO *ET AL.*, *La metodologia per la valutazione e gestione del rischio stress lavoro-correlato. Manuale ad uso delle aziende in attuazione del d.lgs. 81/2008 e s.m.i.*, Inail, 2017.

([8]) D. GUGLIELMI, F. CURINA, R. CHIESA, G. SARCHIELLI, *op. cit.*

e dalle altre specifiche caratteristiche elencate dall'articolo 28 TUSL, quali genere, provenienza geografica e tipologia contrattuale. La norma, probabilmente in modo inconsapevole, imprime all'obbligo di sicurezza una dimensione intersezionale, che risulta innovativa ed anticipatoria rispetto ai recenti approdi medici in materia. Difatti l'intersezionalità, elaborata dalla dottrina nordamericana del diritto antidiscriminatorio, sta iniziando a farsi largo pure nel campo della tutela della salute: detta visione «può essere considerata un vero e proprio strumento non solo per la valutazione della realtà, ma anche per cercare più efficacemente risposte appropriate ai bisogni che nascono in contesti particolarmente complessi», come quelli sanitari ([9]). Benché la nozione versi tuttora in una dimensione incompiuta, non può sottacersi che la stessa esprima un'intuizione critica secondo cui «razza, classe, genere, sessualità, etnia, nazione, abilità ed età non operano come entità unitarie e mutuamente esclusive, ma piuttosto come fenomeni reciprocamente interferenti» ([10]).

L'esito precettivo è il necessario complemento alla connotazione olistica della salute abbracciata dal Testo Unico, come «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità» (articolo 2, comma 1, lettera *o*, TUSL), il quale non può prescindere da una considerazione globale della persona del lavoratore. La complicazione per il datore di lavoro/debitore di sicurezza è però evidente,

---

([9]) M. NOCENZI, A. PILOZZI, *Un "diverso" diritto alla salute nella visione intersezionale*, in S. GAUDI, L. FALZANO, A. PILOZZI (a cura di), *Epigenetics for WomEn: un progetto multicentrico per la prevenzione di precisione*, Rapporto ISTISAN, 2024, n. 24/10. Si veda *funditus* D. HOLMAN *ET AL.*, *Can intersectionality help with understanding and tackling health inequalities? Perspectives of professional stakeholders*, in *health-policy-systems.biomedcentral.com*, 25 giugno 2021. Cfr. anche H. KAUR, T. SINGH, *A Qualitative Exploration of the role of intersectionality in health disparities faced by Indian transgender persons*, in *Psychology Hub*, 2024, vol. 41, n. 1; S. RONZI, K. GRAVENHORST, C. RINALDI, N. VILLARROEL-WILLIAMS *ET AL.*, *Intersectionality and public understandings of health inequity in England: learning from the views and experiences of young adults*, in *Public Health*, 2023, vol. 222; G. SHANNON, R. MORGAN, Z. ZEINALI, L. BRADY *ET AL.*, *Intersectional insights into racism and health: not just a question of identity*, in *The Lancet*, 2022, vol. 400, n. 10368; A. ROUTEN, H.-M. LEKAS, J. HARRISON, K. KHUNTI, *Intersectionality in health equity research*, in *www.bmj.com*, 29 dicembre 2023; J. ALVIDREZ, G.L. GREENWOOD, T. LEWIS JOHNSON, K.L. PARKER, *Intersectionality in Public Health Research: A View From the National Institutes of Health*, in *American Journal of Public Health*, 2021, vol. 111, n. 1, p. 95 ss.; L. BOWLEG, *Evolving Intersectionality Within Public Health: From Analysis to Action*, ivi, p. 88 ss.

([10]) P. HILL COLLINS, *Intersectionality's Definitional Dilemmas*, in *Annual Review of Sociology*, 2015, vol. 41, p. 1.

ed induce a chiedersi se il novero delle figure coinvolte dal Testo Unico nel sistema prevenzionistico sia tuttora esaustivo, o risulti necessario aprire ad altre e diverse professionalità. Approccio, questo, già esplicitato nei documenti di *soft law*. Ad esempio, la metodologia Inail per la valutazione e gestione del rischio stress lavoro-correlato propugna «la partecipazione di personale afferente a specifici servizi/uffici, quali, ad esempio, Risorse umane e Formazione, o di figure professionali con competenze specifiche già presenti all'interno dell'azienda quali, ad esempio, psicologi», o di ulteriori figure «in momenti strategici del percorso metodologico relativamente ai quali è essenziale il ricorso a competenze o linee decisionali specifiche». Viene così rivelata un'ulteriore dimensione intersezionale della sicurezza sul lavoro che, trascendendo il Testo Unico, consta di molteplici elementi, organizzativi, psicologici ed ambientali, ed impone l'instaurazione di un necessario dialogo con plurime branche scientifiche in funzione prevenzionistica.

3. La concretizzazione dell'obbligo di sicurezza

Tracciato l'impianto di fondo, entriamo ora nel vivo dell'indagine, cercando di delimitare l'obbligo di sicurezza del datore di lavoro a fronte del fattore età. Il legislatore, in proposito, è rimasto silente. Tra i gruppi enumerati dall'articolo 28, comma 1, TUSL, l'unico per il quale sono state prescritte disposizioni per la tutela della salute e sicurezza è quello delle lavoratrici madri, a mente del capo II del decreto legislativo n. 151/2001 in cui, peraltro, le prescrizioni prevenzionistiche risultano strettamente correlate alla tutela di un altro interesse, quello del bambino. Cosicché, la ricerca di un criterio dirimente è rimessa esclusivamente agli spunti inferibili dalla disciplina prevenzionistica, e segnatamente dalle maglie dell'articolo 2087 c.c.

La norma, è noto, impone al datore di lavoro di adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro. Ne costituisce una susseguente inflessione il disposto dell'articolo 2, comma 1, lettera *n*, TUSL, che definisce la prevenzione come «il complesso delle diposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno».

L'articolo 2087 c.c. reca una clausola generale che, secondo un approccio finalistico, ricomprende ogni ipotesi di danno causato dall'attività lavorativa. «La responsabilità dell'imprenditore […] deriva o da norme specifiche o, in assenza di queste, dalla norma di portata generale di cui all'art. 2087 c.c., che rappresenta una norma di chiusura del sistema antinfortunistico, [la quale] trova come tale applicazione a tutte le ipotesi non espressamente disciplinate» ([11]). Le misure adottabili possono essere tipiche, cioè espressamente previste dalla legge in chiave prevenzionale, oppure atipiche ([12]). Al riguardo, l'articolo 2087 c.c. non implica un obbligo di adottare ogni immaginabile o non meglio precisata precauzione, quanto piuttosto il dovere di predisporre le misure di sicurezza secondo un'adeguata diligenza, che deve essere concretamente quantificata ([13]).

A questo proposito, l'insistente assonanza con le categorie del diritto antidiscriminatorio richiede una breve riflessione, per perimetrare i rispettivi strumenti, considerato altresì la valenza polisemica assunta dall'età nelle coordinate giuslavoristiche. Più che essere percepita come lente prevenzionale, l'età funge in prima battuta da fattore di discriminazione vietato, ai sensi della direttiva 2000/78/CE ([14]). Come, d'altro canto, le patologie legate alla stessa possono lambire un altro elemento di discriminazione, cioè la condizione di disabilità, recentemente definita dal legislatore interno, sulla scia delle fonti sovranazionali, «una duratura compromissione fisica, mentale, intellettiva, del neurosviluppo o sensoriale che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri» (articolo 1, comma 1, lettera *a*, decreto legislativo n. 62/2024) ([15]).

([11]) App. Firenze 28 giugno 2021, n. 330; si veda anche Cass. ord. 21 agosto 2024, n. 22996; Cass. ord. 21 settembre 2021, n. 25597; App. Roma 7 luglio 2020, n. 1101.

([12]) Cass. ord. n. 25597/2021, cit.; App. Venezia 27 dicembre 2021, n. 687; App. Roma n. 1101/2020, cit.

([13]) Cfr. F. CAMILLETTI, *Responsabilità civile del datore di lavoro – Focus sull'obbligo di sicurezza nel settore dei trasporti*, in *LDE*, 2022, n. 3.

([14]) D. IZZI, *Active ageing e divieti di discriminazioni in base all'età: quali tutele per i lavoratori anziani dell'Unione europea?*, paper presentato alla VII Conferenza ESPAnet, *Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni*, Torino, 18-20 settembre 2014; E. CONSIGLIO, *Che cosa è la discriminazione? Un'introduzione teorica al diritto antidiscriminatorio*, Giappichelli, 2020; M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, 2020.

([15]) Cfr. F. CUCCHISI, *L'inclusione lavorativa delle persone con malattie croniche e trapiantate: il crocevia degli accomodamenti ragionevoli*, in questo volume.

Tuttavia, le tassonomie prevenzionali e quelle inerenti alla discriminazione, benché si intersechino, transitano su binari concettuali diversi, così delimitando in modo difforme l'esercizio dei poteri datoriali. Nel diritto antidiscriminatorio, il lavoratore non è titolare di un diritto di credito; rileva invece una regola di condotta per cui il datore di lavoro non può porre in essere un'ingiustificata differenza di trattamento determinata da un fattore tipizzato dalla legge. L'impostazione, anche se inespressa, è ascrivibile alla buona fede oggettiva in funzione integrativa, quale principio fondamentale dell'ordinamento che concreta il valore costituzionale di solidarietà ([16]). Tant'è che la discriminazione può, in determinati casi, essere giustificata ([17]), e le misure adottabili per sopperire alla situazione di svantaggio soggiacciono ad un limite: quello dell'«onere economico sproporzionato ed eccessivo» ([18]). Tale limite è stato espressamente codificato relativamente alle uniche misure contemplate dalla legge, gli accomodamenti ragionevoli per le persone con disabilità ([19]). Tuttavia, se si

---

([16]) S. RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Giuffrè, 1969, p. 115.

([17]) J. MICHELOTTI, *Il divieto di discriminazione per età nella sua nozione oggettiva e il carattere specifico delle cause di esclusione* (nota a Trib. Roma 14 ottobre 2014), in *www.questionegiustizia.it*, 8 ottobre 2015; E. PASQUALETTO, *Discriminazione per età del lavoratore e diritto all'autodeterminazione e alla socializzazione della persona disabile all'attenzione della Corte di giustizia*, in *LG*, 2024, n. 5; C.M. CASCIONE, *L'Italia non è un paese per vecchi (notai). Riflessioni sul divieto di discriminazione fondata sull'età nelle pronunce della Corte di Giustizia*, in *giustiziacivile.com*, 5 novembre 2021; S. D'ASCOLA, *Discriminazione per età: orientamenti nazionali ed europei*, in *CG*, 2018, n. 8-9; M. BALSAMO, *Principio di non discriminazione in base all'età*, in *DPL*, 2018, n. 18.

([18]) Così l'art. 5 della direttiva 2000/78/CE e, di recente, l'art. 17 del d. lgs. n. 62/2024. In giurisprudenza, cfr. Cass. ord. 13 novembre 2023, n. 31471, commentata da G.E. COMES, *«A misura d'uomo»: la salute quale limite alla libertà privata, tra accomodamenti ragionevoli ed eccessiva onerosità*, in *RGL*, 2024, n. 2, II; Cass. 9 marzo 2021, n. 6497, con nota di M. GASPARRO, *Ancora sugli accomodamenti ragionevoli*, in *LPO*, 2021, n. 5-6; Cass. 28 ottobre 2019, n. 27502, con nota di I. BRESCIANI, *Sussiste l'obbligo datoriale di adottare gli accomodamenti ragionevoli anche in caso di sopravvenuta inidoneità del lavoratore, ma solo se è riconducibile alla nozione di disabilità*, in *MGL*, 2020, n. 4; Cass. 19 dicembre 2019, n. 34132, con nota di S. MARGIOTTA, *Tutela dei disabili, "accomodamenti ragionevoli" e obbligo di "repechage"*, in *Labor*, 2020, n. 5.

([19]) La letteratura in materia è corposa. Tra i vari, T. TEKLÉ, *Un'interpretazione sistemica degli accomodamenti ragionevoli nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e nei pronunciamenti del Comitato ONU come strumento di uguaglianza trasformativa e giustizia sociale*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2024, n. 2, I; P. LAMBERTUCCI, *Nuove frontiere della disabilità: soggetti protetti e accomodamenti ragionevoli*, in *DLM*, 2024, n. 2; R. COSIO, *I ragionevoli accomodamenti nel dialogo delle alte Corti*, in *LG*, 2022, n. 8-9; E. TARQUINI, *Oltre un intangibile confine: principio paritario, ragionevoli accomodamenti e organizzazione dell'impresa* (nota a Cass. n.

considera la buona fede come «l'obbligo di ciascuna parte di salvaguardare l'utilità dell'altra nei limiti in cui ciò non importi un apprezzabile sacrificio» ([20]), ci si può chiedere se detti accodamenti, in quanto espressione degli obblighi di salvaguardia a mente dell'articolo 1375 c.c., possano essere estesi anche agli altri fattori di discriminazione vietati ([21]).

Diversamente, secondo gli approdi della giurisprudenza, l'articolo 2087 c.c. traccia un obbligo di sicurezza immediatamente esigibile la cui violazione integra inadempimento contrattuale ([22]), escluso dall'impossibilità della prestazione derivante da una causa non imputabile *ex* articoli 1218 e 1256 c.c. ([23]). Si tratta, perciò, di un obbligo da eseguire secondo diligenza

---

6497/2021, cit.), in www.questionegiustizia.it, 24 maggio 2021; R. BELLI, *Alcune note sulla Legge delega n. 227 del 2021 che discrimina le persone disabili (parte I)*, in www.giustiziainsieme.it, 23 novembre 2023; C. ALESSI, *Disabilità, accomodamenti ragionevoli e oneri probatori*, in *RIDL*, 2021, n. 4, II; D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, n. 6, I; S. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, ADAPT University Press, 2017, in particolare il contributo di S. BRUZZONE, *L'inclusione lavorativa e gli "accomodamenti ragionevoli": prime riflessioni*.

([20]) C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il contratto*, Giuffrè, 2000, p. 505. Si veda in giurisprudenza, tra le varie, Cass. ord. 14 marzo 2024, n. 6930: [le seguenti correzioni sono apportate per rispettare letteralmente il testo citato] «la clausola generale di buona fede oggettiva o correttezza *ex* artt. 1175 cod. civ. […], oltre che regola (artt. 1337, 1358, 1375 e 1460 c.c.) di comportamento, quale dovere di solidarietà, fondato sull'art. 2 Cost. […], che trova applicazione a prescindere dalla sussistenza di specifici obblighi contrattuali, là dove impone di compiere quanto necessario o utile a salvaguardare gli interessi della controparte, nei limiti dell'apprezzabile sacrificio, che non si sostanzi cioè in attività gravose o eccezionali o tali da comportare notevoli rischi o rilevanti sacrifici […], si specifica in particolare nel significato di lealtà, sostanziantesi nel non suscitare falsi affidamenti e non speculare su di essi, come pure nel non contestare ragionevoli affidamenti comunque ingenerati nella controparte […]»; Cass. ord. 19 ottobre 2022, n. 30853; nel merito, Trib. Bari 15 marzo 2021, n. 1060; App. Torino 29 ottobre 2020, n. 1065; Trib. Pistoia 7 maggio 2020, n. 273.

([21]) Ad esempio, l'istituto è stato esteso da Cass., sez. un., 9 settembre 2021, n. 24414, alla discriminazione religiosa; giova segnalare però che il percorso argomentativo non muove dalla considerazione della buona fede contrattuale. La decisione è stata commentata da F. MARINELLI, L. DOLAZZA, *Accomodamenti ragionevoli e discriminazioni per motivi religiosi sul luogo di lavoro*, in *DLRI*, 2022, n. 175.

([22]) A. DELOGU, *La funzione dell'obbligo generale di sicurezza sul lavoro. Prima, durante e dopo la pandemia: principi e limiti*, Aras, 2022, p. 105 ss.

([23]) La giurisprudenza è univoca. Si veda ad esempio Cass. 26 giugno 2009, n. 15078, che riprende l'articolata disamina civilistica elaborata, in tema generale di adempimento e risoluzione del contratto, da Cass., sez. un., 30 ottobre 2001, n. 13533. Sulla stessa scia le pronunce successive: così ad esempio Cass. 25 ottobre 2007, n. 22361; Cass. 19 aprile 2007, n. 9351; Cass. 26 gennaio 2007, n. 1743. Cfr. anche C. Stato 11 maggio 2022, n.

che, rispetto al diritto assoluto alla salute, «impone l'adeguato sforzo volitivo e tecnico per realizzare l'interesse del creditore» ([24]), in questo caso il lavoratore.

Nell'intersezionalità tra le diverse caratteristiche del lavoratore, occorre stabilire un criterio dirimente, per capire se a fronte di eventuali limitazioni prevalga il fattore età oppure la disabilità, tenuto conto dei diversi binari protettivi: l'età deve essere considerata nella valutazione dei rischi, la disabilità no. Possiamo avanzare, quale ipotesi ricostruttiva, che laddove le menomazioni siano eziologicamente riferibili all'età in connessione con la prestazione lavorativa, prevalga la qualificazione come lavoratore "maturo", considerato dalla legislazione prevenzionistica.

Circa le misure adottabili a mente dell'articolo 2087 c.c., per i rischi fisici è acquisito che il metro di commisurazione è quello del «più alto livello di sicurezza tecnologicamente possibile» o, meglio, «fattibile» ([25]). Ricordando, peraltro, che «la nozione legale di Dispositivi di Protezione Individuale (D.P.I.) non deve essere intesa come limitata alle attrezzature appositamente create e commercializzate per la protezione di specifici rischi alla salute in base a caratteristiche tecniche certificate, ma, in conformità alla giurisprudenza di legittimità, va riferita a qualsiasi attrezzatura, complemento o accessorio che possa in concreto costituire una barriera protettiva, sia pure ridotta o limitata, rispetto a qualsiasi rischio per la salute e la sicurezza del lavoratore» ([26]).

3716. Nel merito, si veda tra le molte di recente Trib. Trapani 27 febbraio 2024; la responsabilità che incombe sul datore di lavoro *ex* art. 2087 c.c. ha natura contrattuale, per cui nella domanda di risarcimento del danno da infortunio sul lavoro il riparto degli oneri probatori si pone negli stessi termini dell'art. 1218 c.c. circa l'inadempimento delle obbligazioni; da ciò deriva che il lavoratore che lamenta di aver subìto un danno alla salute a causa dell'attività lavorativa svolta dovrà dimostrare l'esistenza del danno patito, la dinamica dell'infortunio, la nocività dell'ambiente di lavoro ed il nesso eziologico rispetto alle mansioni svolte, mentre il datore di lavoro dovrà provare che il danno sia dipeso da causa a lui non imputabile ovvero di aver fatto tutto il possibile per evitare la lesione; analogamente Trib. Trento 27 febbraio 2024, n. 36; Trib. Firenze 18 maggio 2022, n. 344; Trib. Venezia 23 marzo 2022, n. 210.

([24]) C.M. BIANCA, *La nozione di buona fede quale regola di comportamento contrattuale,* in *RDC*, 1983, p. 210.

([25]) Cass. pen. 27 gennaio 2016, n. 3616; Cass. pen. 19 ottobre 2006, n. 41944; Cass. pen. 26 settembre 2005, n. 43095.

([26]) Cass. ord. 11 ottobre 2022, n. 29720; Cass. ord. 21 giugno 2019, n. 16749; Cass. ord. 3 marzo 2020, n. 5748.

Quanto alle aree di intervento nel caso dei lavoratori maturi, stando alle risultanze della catalogazione Inail ESAW, le modalità di accadimento più frequenti per gli infortuni mortali sono le cadute dall'alto (34%) e la perdita di controllo di mezzi (25%), spesso con conseguente ribaltamento. Gli infortuni mortali dovuti a perdita di controllo dei mezzi tra i lavoratori maturi hanno un peso quasi doppio (95% in più) rispetto ai più giovani, così come risulta rilevante lo scarto per avviamento intempestivo di veicolo (+22%) e cadute dall'alto (+14%). Analizzando le sei macro-categorie dei fattori di rischio dell'infortunio (attività dell'infortunato; attività di terzi; utensili, macchine, impianti; materiali; ambiente; DPI) adottate dal modello di analisi multifattoriale Infor.MO, emerge che l'attività dell'infortunato (AI) è presente al 51% nel gruppo dei maturi, seguita da utensili, macchine, impianti (UMI) con una quota del 23%. A corredo è interessante notare che, osservando i lavoratori over 55 infortunati in ciascun comparto, il valore più elevato (50%) è raggiunto nel settore dell'agricoltura, seguito dal terziario (42%) e poi da trasporti, costruzioni e manifatturiero, ognuno con un peso intorno al 27%. Questi cinque comparti racchiudono complessivamente oltre il 90% di tutti i lavoratori maturi ([27]).

3.1. *Segue*: le misure organizzative in chiave prevenzionale

Ben più problematica è l'individuazione delle misure organizzative da adottare in funzione dell'età, per preservare l'integrità psicofisica del lavoratore. La prevenzione, infatti, deve essere «mirata ad un complesso che integri in modo coerente […] le condizioni tecniche produttive dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente e dell'organizzazione del lavoro» (articolo 15, comma 1, lettera *b*, TUSL). Conseguentemente, il danno può discendere pure dalla lesione di norme che, sebbene *prima facie* non involgano prestazioni di sicurezza, possono riverberare sulla salute del lavoratore. «L'obbligo di integrità psicofisica posto a carico dell'imprenditore ha un'ampiezza particolare: in parte è in "bianco", generico, e quindi richiede un costante aggiornamento delle conoscenze tecniche, in parte è prescritto da disposizioni specifiche quali il corpus normativo di recepimento delle direttive europee a tutela della sicurezza, nonché le norme riguardanti molestie, licenziamenti ingiuriosi,

([27]) INAIL, *Lavoratori anziani. Infor.MO. Scheda 14*, 2019.

dequalificazioni professionali […] e tutte le fattispecie che si risolvono in una compromissione della personalità e della dignità del lavoratore» ([28]).

L'alveo del "debito di sicurezza" del datore di lavoro emerge innegabilmente nella sua vaghezza, quanto all'individuazione dei due poli che lo connotano: a) i possibili pericoli; b) le conseguenti misure di sicurezza.

L'unica indicazione concreta è contenuta nel comma 3 dell'articolo 5, decreto legislativo n. 29/2024, laddove si prevede che il datore di lavoro adotti «ogni iniziativa diretta a favorire le persone anziane nello svolgimento, anche parziale, della prestazione lavorativa in modalità agile, nel rispetto della disciplina prevista dai contratti collettivi nazionali di settore vigenti». Tuttavia il cenno al lavoro agile, avulso da un inserimento sistemico, appare uno slogan semplicistico: è vero che la misura viene reiteratamente indicata, dalla legge e dalla contrattazione collettiva, quale strumento ottimale di conciliazione vita-lavoro ma, di contro, sono notori i rischi connessi, soprattutto quanto all'isolamento ed al *burnout*. E comunque non v'è alcuna puntuale presa di posizione nel merito, dato che vengono richiamate le modalità stabilite, per la fruizione del lavoro agile, dalla contrattazione collettiva. La quale, in materia, può anche non prevedere alcunché di specifico circa i lavoratori anziani.

La norma però svela un'impronta ricostruttiva. Quello che è evincibile, seppur implicitamente, è la necessità di considerare ed approntare le necessarie misure anche in ordine ai rischi connessi all'esercizio dei poteri datoriali. Rilevano i pericoli derivanti dalla «costrittività organizzativa», ovverosia cagionati dalle «situazioni di incongruenza delle scelte in ambito organizzativo» ([29]). La delimitazione della fattispecie, nata nel terreno delle malattie professionali, risale alla circolare Inail 17 dicembre 2003, n. 71, che aveva ravvisato come la nozione di causa lavorativa consenta di ricomprendere «non solo la nocività delle lavorazioni in cui si sviluppa il ciclo produttivo aziendale (siano esse tabellate o non) ma anche quella riconducibile all'organizzazione aziendale delle attività lavorative»,

---

([28]) S. APRILE, *Art. 2087 c.c.*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. Volume I. La Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, Giuffrè, 2017, p. 752; si veda anche P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, Giuffrè, 2008; P. ALBI, *La sicurezza sul lavoro e la cultura giuridica italiana fra vecchio e nuovo diritto*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2016, n. 1.

([29]) Circ. Inail 17 dicembre 2003, n. 71. Si veda, sul punto, M.P. MONACO, *Benessere, organizzazione e contratto di lavoro: una ricomposizione*, ADAPT University Press, 2023, in particolare p. 33 ss.

«secondo un'interpretazione aderente all'evoluzione delle forme di organizzazione dei processi produttivi ed alla crescente attenzione ai profili di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro».

La circolare non ebbe vita facile, e fu presto caducata dal giudice amministrativo, non per i presupposti sostanziali ma perché, nel sistema ivi configurato, il riconoscimento delle malattie non tabellate veniva surrettiziamente sottratto alla necessaria dimostrazione del nesso di causalità ([30]). Indi per cui il rischio deve tuttora ritenersi sussistente, benché non normato dal Testo Unico.

La fattispecie viene spesso accomunata al *mobbing* e allo stress lavoro-correlato; tuttavia, nonostante le possibili aree di coincidenza, rimangono degli elementi di differenziazione. La costrittività organizzativa può sfociare nel *mobbing*, ma non necessariamente. È vero che la stessa circolare n. 71/2003 accostava le due ipotesi; deve però ricordarsi che la posizione dell'Inail, all'epoca, si presentava come pionieristica, in un quadro ove il *mobbing* era oggetto di un'elaborazione ancora embrionale. È ora invece assodato che tra gli elementi qualificanti il *mobbing* figuri l'intento persecutorio, il quale deve essere allegato e provato dal lavoratore, e si manifesta attraverso comportamenti intenzionalmente ostili, espressivi di un disegno finalizzato alla persecuzione, alla vessazione o all'esclusione del lavoratore ([31]). Questo aspetto può anche non ricorrere nella costrittività organizzativa, caratterizzata dall'irrilevanza «di specifiche responsabilità soggettive» ([32]).

Lo stress lavoro-correlato è «uno stato, che si accompagna a malessere e disfunzioni fisiche, psicologiche o sociali ed che consegue dal fatto che le persone non si sentono in grado di superare i gap rispetto alle richieste o

---

([30]) TAR Lazio 4 giugno 2005, n. 5454: C. Stato 17 marzo 2009, n. 1576.

([31]) C. Stato 19 dicembre 2022, n. 11050; C. Stato 11 aprile 2022, n. 2661; Cass. ord. 29 dicembre 2020, n. 29767; Cass. ord. 9 giugno 2020, n. 10992. Nel merito, Trib. Torre Annunziata 22 aprile 2022, n. 612; Trib. Torino 10 maggio 2021, n. 724; Trib. Forlì 9 febbraio 2021, n. 32. Si veda anche M. DE FALCO, *Costrittività organizzativa: se il lavoratore si ammala, l'Inail risponde*, in *RCP*, 2021, n. 3.

([32]) Così l'allegato 1 alla circ. Inail n. 71/2003, *Relazione del Comitato scientifico nominato a seguito di delibera del Consiglio di amministrazione dell'Inail del 26 luglio 2001 n. 473/2001 su malattie psichiche e psicosomatiche da stress e disagio lavorativo, compreso il "mobbing"*. La relazione prosegue sottolineando che la costrittività organizzativa ricomprende anche quello che, all'epoca, veniva denominato "*mobbing* strategico", cioè «l'insieme di azioni poste in essere nell'ambiente di lavoro con lo scopo di allontanare o emarginare il lavoratore».

alle attese nei loro confronti» ([33]). Diversamente, la costrittività organizzativa può sfociare anche in altri disturbi dell'adattamento quali, ad esempio, una reazione depressiva o caratterizzata da altri aspetti emozionali. La depressione, in particolare, è una delle cause più comuni dell'inabilità al lavoro e del prepensionamento ([34]).

Al di là delle alterne vicende, la citata circolare Inail n. 71/2003 conserva validità nell'enucleare i comportamenti datoriali che possono celare un pericolo nella prospettiva prevenzionale. Conseguentemente, traccia il solco delle misure di sicurezza adottabili, le quali devono prevenire una possibile applicazione distorta, e dannosa ai fini della sicurezza, delle norme che conformano tali comportamenti. Tra le aree coinvolte, vengono segnalati la marginalizzazione dalla attività lavorativa, lo svuotamento delle mansioni, l'inattività forzata, la mancata assegnazione degli strumenti di lavoro, i ripetuti trasferimenti ingiustificati, la prolungata attribuzione di compiti esorbitanti o eccessivi e l'esercizio esasperato di forme di controllo, la scarsità informativa e l'esclusione rispetto ad iniziative di formazione e aggiornamento professionale. Aspetti, questi, spesso riscontrabili nei confronti dei lavoratori maturi, proprio per gli stereotipi ageistici che talora ne permeano la percezione comune ([35]).

Nondimeno, si è visto come né il Testo Unico, né l'articolo 5 del decreto legislativo n. 29/2024 indichino concretamente le misure organizzative esigibili dal datore di lavoro in un'ottica di sicurezza. L'articolo 5 rimanda al modello di WHP e al PNP, facendoli assurgere al rango di disposizioni cogenti. Le indicazioni tuttavia sono più programmatiche che stringenti. La WHP sollecita i datori di lavoro ad impegnarsi, anche sul fronte organizzativo, per migliorare la salute della forza lavoro, attraverso un'adeguata informazione e riconoscendo l'impatto dell'organizzazione sulla salute ed il benessere dei lavoratori, organizzando l'espletamento delle mansioni ed i processi lavorativi in modo che gli stessi possano implementare, più che danneggiare la salute. Il PNP (Linea tre) mira invece a promuovere la salute globale dei lavoratori per la gestione integrata dei fattori di rischio professionali e dei fattori individuali legati a stili di vita non corretti e alle condizioni personali, favorendo l'adozione da parte delle imprese di

---

([33]) Così l'Accordo europeo sullo stress sul lavoro, 8 ottobre 2004.
([34]) J. ILMARINEN, *op. cit.*
([35]) V. FERRANTE, *Invecchiamento attivo e prolungamento attivo della vita lavorativa*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Jovene, 2011, vol. III, p. 1187.

modelli di organizzazione gestionale, di buone prassi e di percorsi di Responsabilità sociale.

A ben vedere, però, degli spunti sono già evincibili dal sistema del Testo Unico. In proposito, giova osservare che il datore di lavoro, nell'affidare i compiti ai lavoratori, deve «tenere conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza» (articolo 18, comma 1, lettera *c*, TUSL). Nel fare questo, si conforma alle risultanze del DVR che, ai sensi dell'articolo 28, comma 1, TUSL, a sua volta viene modulato tenendo conto del fattore età. Un ruolo importante, al riguardo, viene svolto dal medico competente, che «collabora con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione alla valutazione dei rischi, anche ai fini della programmazione, ove necessario, della sorveglianza sanitaria, alla predisposizione della attuazione delle misure per la tutela della salute e della integrità psico-fisica dei lavoratori, […] considerando i particolari tipi di lavorazione ed esposizione e le peculiari modalità organizzative del lavoro» (articolo 25, comma 1, lettera *a*, TUSL).

In questo quadro, assume rilevanza centrale la sorveglianza sanitaria, espressamente contemplata dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 29/2024. Ci si potrebbe chiedere se detta sorveglianza sia limitata solo ai lavoratori definiti anziani dalla norma: la risposta appare negativa, considerando il recente ampliamento dell'area di applicazione dell'istituto, ad opera dell'articolo 14, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge n. 48/2023. L'attuale articolo 18, comma 1, lettera *a*, TUSL dispone che la sorveglianza sanitaria sia effettuata non più solo nei casi espressamente previsti, ma anche «qualora richiesto dalla valutazione dei rischi di cui all'articolo 28». Quindi, viene ampliato l'ambito di applicazione dell'istituto, riferito anche «a tutti i rischi (i) che la valutazione dei rischi accert[i] come presenti nel luogo di lavoro, e (ii) per i quali la tutela dei lavoratori esposti a quei rischi richied[a] una sorveglianza sanitaria» ([36]). Di conseguenza, la

([36]) Così G. SCUDIER, *La nuova sorveglianza sanitaria dopo la legge n. 85/2023: una riforma di sistema e un nuovo paradigma per gli accertamenti sanitari sui lavoratori*, in *olympus.uniurb.it*, 25 luglio 2023. Si veda anche P. PASCUCCI, *Le novità del d.l. 48/2023 in tema di salute e sicurezza sul lavoro*, in *DLRI*, 2023, n. 179, p. 414; P. RAUSEI, *I ritocchi al Testo Unico: tra medico competente, formazione, attrezzature di lavoro e nuovi obblighi per lavoratori autonomi e imprese familiari (art. 14, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, ADAPT University Press, 2023; E. DAGNINO, *Sorveglianza sanitaria*

previa distinzione tra "rischi normati" e "non normati" trasmoda nella contrapposizione tra "rischi nominati", espressamente elencati dal legislatore, e "rischi valutati", cioè quelli che emergono dalla relativa valutazione. Per cui, il DVR e la sorveglianza sanitaria costituiscono il perno del sistema di salute e sicurezza, anche nell'indirizzare le conseguenti iniziative datoriali.

Leggendo congiuntamente le norme pare inferirsi che, nella prospettiva prevenzionale, i compiti assegnati al lavoratore maturo non possano essere compiti qualsiasi, ma mansioni confacenti anche alle caratteristiche sanitarie emergenti in relazione al fattore età. Che, come si è visto sopra, non è un elemento estraneo alla nozione di rischio lavorativo, ed anzi vi è ricompreso, tracciandone una peculiare sfumatura e richiedendo l'adozione di specifiche misure. Questo, peraltro, dovrebbe fungere da parametro di riferimento anche nel valutare l'idoneità alle mansioni, a mente dell'articolo 41 TUSL, che di conseguenza non può essere commisurata alle mansioni proprie del lavoratore neutro, ma di quello maturo, in una prospettiva intersezionale.

L'intersezionalità però emerge anche in altro senso, perché nell'ottica aperta dell'articolo 2087 c.c. molteplici norme giuslavoristiche, apparentemente slegate dagli obblighi di sicurezza, possono risultare misure dovute in una prospettiva prevenzionistica. A partire dalla delimitazione, mediante la valutazione dei rischi e la sorveglianza sanitaria, dell'area del *quantum debeatur* dal prestatore di lavoro, tale da spiegare possibili incidenze su nozioni giuslavoristiche quali, ad esempio, la fattispecie dello scarso rendimento: non più commisurato al lavoratore neutro, ma al modello di lavoratore maturo.

D'altro canto, anche la concessione di determinate misure, come il part-time, una turnistica favorevole, o determinate mansioni, può rilevare ai fini della sicurezza. Rammentando, in aggiunta, che la giurisprudenza ritiene il datore di lavoro obbligato ad adottare anche le misure di sicurezza relative ai rischi non enucleati dal DVR, così sopperendo all'omessa previsione ([37]). Indi per cui, in ipotesi di mancata adozione di un atto datoriale che sia rilevante pure ai fini della sicurezza, il lavoratore può opporre l'eccezione di inadempimento, rifiutandosi legittimamente di svolgere

---

e malattia del lavoratore: l'inadeguatezza di un'impostazione (e un'interpretazione) restrittiva, in *DRI*, 2024, n. 2.

([37]) Cass. pen. 7 aprile 2022, n. 13198 e n. 13199; Cass. pen. 3 febbraio 2021, n. 4075.

l'attività lavorativa ([38]). Si pensi al caso in cui un lavoratore a tempo parziale rifiuti la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno, adducendo un possibile aggravamento delle proprie condizioni di salute. L'evenienza viene ritenuta una tipica ipotesi di legittimità del licenziamento ([39]), quando in una prospettiva prevenzionale il comportamento del lavoratore potrebbe di contro risultare pienamente giustificato.

V'è da chiedersi, però, fino a che punto il debito di sicurezza possa conformare l'esercizio dei poteri datoriali, dato che viene coinvolta la stessa organizzazione aziendale. In particolare, seguendo le coordinate dianzi esposte sull'irrilevanza dell'eccessiva onerosità, può ritenersi che la tutela della salute prevalga anche a fronte di oneri sproporzionati, imponendo qualsiasi modifica organizzativa? *Quid iuris* qualora l'onerosità confluisca, all'atto pratico, nell'impossibilità della prestazione organizzativa di sicurezza?

Le coordinate provenienti dalla giurisprudenza non sono univoche. Da un lato si è ritenuto che il merito delle scelte imprenditoriali sia intangibile, ragione per cui le modifiche organizzative sono dovute solo nei limiti della ragionevolezza e della non eccessiva onerosità ([40]), con un'operazione simile a quanto delineato circa gli obblighi di *repêchage* in caso di licenziamento, o per gli accomodamenti ragionevoli. Ma la categoria surrettiziamente soppesata dalla giurisprudenza è la disabilità del lavoratore che, come precisato, non è un fattore considerato dall'articolo 28 TUSL.

Altre pronunce, segnatamente in tema di "sovraccarico di lavoro", assumono invece un atteggiamento più penetrante. Alla luce della portata aperta dell'articolo 2087 c.c., si ritiene che il datore di lavoro non possa esimersi dall'adottare tutte le misure necessarie, volte ad assicurare livelli competitivi di produttività senza compromissione, tuttavia, della integrità psico fisica dei lavoratori soggetti al suo potere organizzativo e di dimensionamento delle strutture aziendali, compreso dunque l'adeguamento dell'organico ([41]).

([38]) Cass. ord. 15 ottobre 2021, n. 28353; Cass. 19 gennaio 2016, n. 836; Cass. 1° aprile 2015, n. 6631.
([39]) Cass. ord. 23 ottobre 2023, n. 29337.
([40]) Cass. 30 dicembre 2009, n. 27845.
([41]) Cass. ord. 28 novembre 2022, n. 34968, con nota di G. MADDALENA, *Il superlavoro nell'intreccio tra obblighi di fare e non fare: oneri probatori e adeguati assetti organizzativi*, in *ADL*, 2023, n. 3, II; Cass. 8 giugno 2017, n. 14313; Cass. 8 maggio 2014, n.

Effettivamente, in dottrina si osserva che «le misure di protezione sono considerate come condizione o limite interno della stessa attività economica dell'imprenditore. Si pongono cioè […] come un limite stesso della libertà imprenditoriale nella conformazione e nell'esercizio dell'impresa che deve essere tale da incorporare strutturalmente la tutela dei prestatori di lavoro quale vero e proprio parametro permanente di sostenibilità sociale dell'attività economica» ([42]), in correlazione con l'articolo 2086, secondo comma, c.c., il quale impone l'istituzione di un «assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alla dimensione dell'impresa». Nell'architettura del Testo Unico, la materia della prevenzione dei rischi non è più subordinata alle scelte tecniche e organizzative datoriali, ma ne diventa parte integrante.

Solo che, per tale via, il debito di sicurezza assume una dimensione pressoché abnorme, a fronte dell'indeterminatezza delle misure adottabili, rendendo così imprecisato l'adempimento esigibile in capo al datore di lavoro. La questione, che attualmente sembra passare sottotraccia, è stata affrontata in tempi risalenti dalla Consulta nella sentenza 25 luglio 1996, n. 312, seppur per quanto concerne l'altro lato della medaglia, ovverosia i suoi risvolti penali. Oggetto di giudizio era l'articolo 41, comma 1, del decreto legislativo n. 277/1991, che imponeva al datore di lavoro di ridurre «al minimo, in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, i rischi derivanti da esposizione al rumore mediante misure tecniche, organizzative e procedurali, concretamente attuabili, privilegiando gli interventi alla fonte». Ad avviso del giudice remittente, la vaghezza delle misure contemplate dalla disposizione contrastava con i principi di riserva di legge, tassatività e determinatezza della fattispecie penale, violando gli articoli 70 e 25 Cost.

9945; Cass. 1° settembre 1997, n. 8267, con nota di M. MANGIONI, *Il danno alla salute nel rapporto di lavoro e il potere organizzativo dell'impresa*, in *RCP*, 1998, n. 2: anche il mancato adeguamento dell'organico aziendale (in quanto e se determinante un eccessivo carico di lavoro), nonché il mancato impedimento di un superlavoro eccedente – secondo le regole di comune esperienza – la normale tollerabilità, con conseguenti danni alla salute del lavoratore, costituisce violazione dell'art. 2087 c.c., anche quando l'eccessivo impegno sia frutto di una scelta del lavoratore.

([42]) M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Giappichelli, 2024, in particolare p. 26: «la sicurezza può quindi essere concepita come una sorta di limite interno alla libertà di impresa e al programma imprenditoriale»; P. PASCUCCI, *Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2023, n. 2, I.

La Corte salvò la norma, senza negare però che la stessa estrinsecasse pregnanti criticità, proprio a fronte dell'ampio spettro di misure potenzialmente contemplate.

A questo proposito, la Consulta osservò come il diritto del lavoratore a ricevere adeguata protezione non fosse il solo valore in gioco, secondo un'impostazione che, vista con gli occhi dell'attualità, ha trovato spazio anche in tempi più recenti (si pensi ad esempio, *mutatis mutandis*, alle sentenze della Consulta inerenti al drammatico caso *Ilva*) ([43]). La statuizione è forte, ma condivisibile: senza perdere di vista il faro delle situazioni costituzionalmente garantite, è inutile negare che un contemperamento tra posizioni giuridiche sia invero necessario. L'arroccarsi strenuamente su aprioristiche prese di posizione, avulse da una considerazione concreta dei fenomeni, anziché implementare rischia di compromettere la tutela del diritto fondamentale alla salute. Come, d'altro canto, civilisticamente l'oggetto dell'obbligazione, compresa quella di sicurezza, deve essere «determinato o *determinabile*».

Ed è questa la coordinata esegetica tracciata dalla Consulta, laddove nella cennata pronuncia ha osservato che il riferimento ad uno spettro indefinito di misure organizzative trasforma «ciò che è normalmente oggetto di discrezionalità dell'imprenditore, salvi i limiti posti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, […] in attività penalmente vincolata, nel suo insieme, al raggiungimento di un fine; con la conseguenza che, per la pluralità dei mezzi il cui impiego viene teleologicamente orientato dalla previsione di una pena e per le pressoché indefinite possibilità di una loro combinazione, finisce con l'essere il giudice penale – e di fatto spesso il suo perito – ad assumere quella discrezionalità». Difatti, «la sicurezza del lavoro costituisce certamente un limite all'autonomia dell'imprenditore, ma quando sul fondamento di tale limite si intende basare una fattispecie criminosa, viene in considerazione l'indefettibile principio costituzionale di necessaria determinatezza delle previsioni della legge penale».

Cosicché la via prescelta per rendere indenne la disposizione censurata è stata quella di «fornirne, in sede applicativa, una lettura tale da *restringere*, in maniera considerevole, la discrezionalità dell'interprete». Ritenendo che, laddove la norma menzionasse le misure "concretamente attuabili", il legislatore si riferisse alle misure che, nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni, corrispondono ad applicazioni tecnologiche generalmente

([43]) C. cost. 9 maggio 2013, n. 85; C. cost. 23 marzo 2018, n. 58.

praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto *generalmente acquisiti*.

Quindi, il punto dell'adempimento datoriale sono gli accorgimenti "generalmente acquisiti". Questi accorgimenti dovrebbero essere quelli indicati dalla legge o dalla contrattazione collettiva, nella loro funzione di composizione del conflitto e bilanciamento tra valori ([44]). Si è visto come le disposizioni legislative in materia siano sparute. Né più eloquente è la contrattazione collettiva: le tematiche collegate all'età sono scarsamente contemplate e rimesse perlopiù alla contrattazione di secondo livello ([45]), la quale talora predispone delle misure di staffetta generazionale.

In assenza di chiare indicazioni legislative e/o contrattuali, la soluzione non può che risiedere negli schemi civilistici ed in particolar modo volgendo lo sguardo alla clausola di buona fede, che sorregge l'adempimento dell'obbligazione, compresa quella di sicurezza. Lo schema di condotta è coincidente con quello già delineato in tema di accomodamenti ragionevoli, il quale traslerebbe dalla sua culla tradizionale, quella del diritto antidiscriminatorio, all'alveo della sicurezza sul lavoro. Il fondamento, però, sarebbe diverso: non la disabilità in quanto fattore di discriminazione vietato, di cui sia portatore il lavoratore, ma la generale estrinsecazione dell'obbligo di sicurezza *ex* articolo 2087 c.c.

E qui forse è possibile operare una saldatura con l'articolo 2086, secondo comma, c.c., ritenendo che sia la conformazione degli assetti adeguati a segnare il confine, legislativamente stabilito, alle possibilità materiali e giuridiche di apportare delle modifiche, anche in un'ottica prevenzionale. In altri termini l'articolo 2086 c.c., permeato dalle coordinate *ex* articolo 2087 c.c., potrebbe indurre a ritenere che l'assetto organizzativo adeguato costituisca il tetto di esigibilità delle modifiche organizzative: il datore di

---

([44]) L. MONTUSCHI, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in *RGL*, 2001, n. 4; G. NATULLO, *"Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, Working Paper di Olympus, 2012, n. 5, p. 1 ss.; P. LAMBERTUCCI, *L'obbligazione di sicurezza del datore di lavoro tra responsabilità civile e tutela precauzionale: un possibile ruolo della contrattazione collettiva*, in *RIDL*, 2021, n. 3, I.

([45]) Si veda in proposito la ricerca di ADAPT, *Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo*, ADAPT University Press, 2021, in particolare il cap. 4. Cfr. anche M. RUSSO, *Età pensionabile e prosecuzione del rapporto di lavoro. Tutele individuali e misure di ricambio generazionale*, Editoriale Scientifica, 2017; F. ALIFANO, *Invecchiamento attivo e salute non occupazionale nelle politiche contrattuali*, in questo volume.

lavoro è chiamato a garantire solo quei mutamenti dell'organizzazione che non ne compromettano l'adeguatezza. In questo senso dovrebbe essere letta l'unica indicazione legislativa rinvenibile oltre all'articolo 5 del decreto legislativo n. 29/2024, cioè l'articolo 15 del decreto legislativo n. 66/2003, circa il trasferimento al lavoro diurno, che però non riguarda solo i lavoratori maturi. È previsto che qualora sopraggiungano condizioni di salute che comportino l'inidoneità alla prestazione di lavoro notturno, accertata dal medico competente o dalle strutture sanitarie pubbliche, il lavoratore venga assegnato al lavoro diurno, in altre mansioni equivalenti, ma se esistenti e disponibili. Unendo i principi di cui agli articoli 2086 e 2087 c.c., si potrebbe ipotizzare che le mansioni debbano essere esistenti e disponibili secondo l'assetto adeguato ([46]).

A ciò però si aggiunge un elemento ulteriore. A differenza degli adattamenti ai rischi fisici, la prospettiva non è più bilaterale, tra lavoratore e datore di lavoro, ma può assumere una colorazione relazionale e collettiva, richiedendo il bilanciamento con gli interessi di altri lavoratori, i quali possono ambire a determinati benefici che risultano "rivali ed escludibili". Quindi, bisogna capire come effettuare il contemperamento tra interessi di imprenditore, lavoratore ed altri lavoratori, e se sussistano dei limiti.

In assenza di specifiche previsioni, deve ritenersi che il limite all'adozione delle misure organizzative sia rinvenibile proprio nell'interesse tutelato, ovverosia quello alla salute, e pertanto siano precluse delle alterazioni che vadano a detrimento delle condizioni psicofisiche di altri lavoratori, secondo una soluzione già avanzata sommessamente in giurisprudenza ([47]).

([46]) Cioè «l'adeguatezza dell'assetto organizzativo è subordinata alla condizione che sia presente una struttura compatibile alle dimensioni della società, nonché alla natura e alle modalità di perseguimento dell'oggetto sociale, nonché alla rilevazione tempestiva degli indizi di crisi e di perdita della continuità aziendale» (C. BAUCO, R. DE LUCA, N. LUCIDO, A. PAGANI, *Assetti organizzativi, amministrativi e contabili: profili civilistici e aziendalistici*, Documento di ricerca CNDCEC, 2023, p. 9). Cfr. A.M. BENEDETTI, *Principi (definitori) e clausole generali (ambulatorie): «assetti organizzativi adeguati» e (nozione di) «impresa» nell'art. 2086 c.c.*, in *RDC*, 2023, n. 5; A. PILATI, *Potere organizzativo, principio gerarchico e dovere di istituire assetti adeguati*, in *ADL*, 2022, n. 6, I; P. TULLINI, *Assetti organizzativi dell'impresa e poteri datoriali. La riforma dell'art. 2086 c.c.: prima lettura*, in *RIDL*, 2020, n. 2, I. In modo analogo l'art. 15 del d.lgs. n. 66/2003 e, ancor più incisivo, l'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 185/2005: «Il personale di volo che abbia problemi di salute aventi nesso riconosciuto con il fatto che presta anche lavoro notturno viene assegnato ad un lavoro diurno in volo o a terra per cui è idoneo secondo quanto previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66».

([47]) Cass. 5 aprile 2018, n. 8419.

Emerge ancora di più come in quest'ottica il binomio valutazione dei rischi-sorveglianza sanitaria assuma un significato pregnante. Resta da capire, invero, come agire a fronte di più lavoratori in eguali condizioni sanitarie. Il ruolo della contrattazione collettiva potrebbe rivestire una valenza incisiva, fissando dei criteri oggettivi di scelta, analogamente ad altri frangenti in cui vengano in rilievo problematiche gestionali.

4. Inflessioni del rischio "età" sulla prospettiva infortunistica

La considerazione del fattore età nella prospettiva prevenzionale si riflette anche *ex post* sulla dimensione patologica, laddove si verifichino un infortunio o una malattia occasionata dal lavoro. Come rilevato sopra, i rischi da "vecchiaia" vengono considerati, alla stregua dell'articolo 28, comma 1, TUSL, di matrice professionale e non costituiscono condizioni personali che, in quanto tali, possono eventualmente elidere il nesso di causalità tra pericolo (o rischio tutelato ai fini del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965) ed evento.

L'insorgere di un infortunio o di una tecnopatia muta, però, la categoria cui ricondurre la menomazione, e di conseguenza anche quella a cui ascrivere il lavoratore, da "maturo" a "disabile" maturo ([48]).

In relazione alla disabilità, si è accennato poc'anzi che il datore di lavoro è chiamato ad approntare gli accomodamenti ragionevoli ai sensi dell'articolo 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 216/2003, la cui praticabilità è però sottoposta al limite, già menzionato, per cui non devono imporre un carico sproporzionato od eccessivo al datore di lavoro (così la definizione *ex* articolo 2, Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, richiamata dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 216/2003 e dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 62/2024).

Però, se l'infortunio o la malattia rivestono un'eziologia professionale, ed in particolare derivano dai rischi relativi all'"anzianità" in connessione alla prestazione svolta, un'eventuale riconduzione della conseguente disabilità ad una causa lavorativa forse traccia, per gli accomodamenti ragionevoli, un diverso itinerario applicativo. Potrebbe essere infatti considerata la possibilità – scarsamente praticata ma dalle grandi potenzialità – di ricorrere

([48]) Come confermato, anche se in via pleonastica, dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 62/2024, che riferisce la valutazione di base circa la disabilità anche alle persone anziane.

ai benefici corrisposti dall'Inail per il reinserimento di infortunati e tecnopatici. Ai sensi dell'articolo 1, comma 166, della legge n. 190/2014, l'Inail è dotato di competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, da realizzare con progetti personalizzati mirati alla conservazione del posto di lavoro o alla ricerca di nuova occupazione, con interventi formativi di riqualificazione professionale, con progetti per il superamento e per l'abbattimento delle barriere architettoniche sui luoghi di lavoro, nonché con interventi di adeguamento e di adattamento delle postazioni di lavoro. La disposizione è stata attuata mediante l'adozione, da parte dell'Istituto, del Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro (determinazione presidenziale 11 luglio 2016, n. 258) e della relativa circolare esplicativa (circolare 30 dicembre 2016, n. 51).

I progetti di reinserimento possono essere proposti dai datori di lavoro, acquisita la volontà del lavoratore. La finalità è dare sostegno alla continuità lavorativa degli infortunati e dei tecnopatici, prioritariamente con la stessa mansione alla quale il lavoratore era adibito precedentemente al verificarsi dell'evento lesivo e nell'ambito della stessa azienda/datore di lavoro, ovvero con una mansione diversa, sempre nell'ambito della stessa azienda/datore di lavoro, qualora il disabile non possa più svolgere la precedente mansione (articolo 2, Regolamento reinserimento; circolare n. 51/2016, punto 1). La retribuzione corrisposta dal datore di lavoro al destinatario di un progetto di reinserimento, che alla cessazione dello stato di inabilità temporanea assoluta non possa attendere al lavoro senza la realizzazione degli interventi individuati dal progetto, è rimborsata dall'Inail al datore di lavoro nella misura del 60% di quanto effettivamente erogato, per un periodo non superiore ad un anno.

In base a queste disposizioni, che il Regolamento per il reinserimento colloca espressamente tra gli "accomodamenti ragionevoli" ai sensi dell'articolo 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 216/2003, il vaglio circa l'onerosità organizzativa potrebbe assumere una connotazione incalzante. Occorre infatti considerare che l'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE sancisce che l'accomodamento non è sproporzionato allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili, tra cui possono essere inseriti a pieno titolo i benefici erogati dall'Istituto.

5. Brevi considerazioni finali

In esito all'indagine possiamo affermare che se la rinnovata considerazione dei lavoratori maturi nel sistema prevenzionistico costituisce un'importante novità, la disciplina in materia sconta ancora notevoli incertezze, le quali rischiano di rendere la protezione di tali lavoratori una affermazione di principio vuota rispetto ad esiti concreti.

Le ragioni sono molteplici e riassumibili in una, cioè la mancanza di una dimensione certa ed intellegibile dell'obbligo di sicurezza. La conseguenza, tangibile, si estrinseca in un'implementazione degli apparati prevenzionali che ancora esprime un approccio concentrato più su una dimensione parcellizzata che verticale dell'obbligo di sicurezza.

Senz'altro, però, la norma costituisce un importante pungolo nello sviluppo di una visione in cui il sistema prevenzionistico diventi fulcro e punto di convergenza della gestione dei poteri datoriali in azienda.

Ma la strada da percorrere è ancora lunga, e richiede una ponderata riconduzione ad unità di plurime tassonomie del diritto, irta di difficoltà dogmatiche.

Invecchiamento della popolazione e sostenibilità della sicurezza sociale: il ruolo dei *caregivers* familiari

di Flavia Schiavetti

SOMMARIO: 1. L'incidenza dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità del sistema di welfare. – 2. Le politiche in favore delle persone anziane e la limitatezza dell'intervento del legislatore. – 3. Definizione e profilo del *caregiver* familiare. – 4. Le misure a sostegno del *caregiver* lavoratore nella legislazione attuale. – 4.1. Le agevolazioni al pensionamento anticipato del *caregiver*. – 5. Conclusioni: la necessità di una tutela dedicata al *caregiver* familiare tra proposte di legge ed istanze della contrattazione collettiva.

1. L'incidenza dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità del sistema di welfare

L'invecchiamento della popolazione rappresenta una delle più significative trasformazioni demografiche degli ultimi decenni ([1]), con profonde ripercussioni su molteplici aspetti della società, tra cui il mercato del lavoro. Il nostro Paese sta assistendo ad un progressivo innalzamento dell'età media della popolazione causato, da una parte, da un costante calo delle nascite, che lo ha condotto in un periodo di "inverno demografico", e, dall'altro, da un innalzamento dell'aspettativa di vita della popolazione che ha generato un forte aumento della popolazione rientrante nella terza, nella quarta e nella quinta età ([2]).

([1]) Secondo l'ISTAT, *Rapporto annuale 2024 in pillole*, 2024, p. 5, «Il 2023 ha fatto registrare l'ennesimo minimo storico in termini di nascite. Nonostante una riduzione dell'8 per cento dei decessi rispetto al 2022, il saldo naturale della popolazione resta fortemente negativo. Negli ultimi anni si è, inoltre, ridotto l'effetto positivo che la popolazione straniera ha esercitato sulle nascite a partire dai primi anni Duemila».

([2]) L'aumento della speranza di vita ha portato a coniare nuove categorie di anziani suddividendoli tra coloro che appartengono alla terza età (tra i 65 e i 75 anni) e coloro i quali raggiungono la quarta età (tra i 75 e i 90 anni) o anche la a quinta età (ultranovantenni).

Con l'invecchiamento della popolazione, l'aumento dell'aspettativa di vita e l'evoluzione delle esigenze sociali, i sistemi di welfare tradizionali si trovano a dover affrontare sfide sempre più complesse anche a causa del crescente sbilanciamento tra i lavoratori attivi, che partecipano alla vita produttiva del Paese, e coloro che giungono al momento della fuoriuscita dal mercato del lavoro.

Nel corso degli ultimi trent'anni, quindi, sono stati posti in essere una serie di interventi tesi a tentare di stabilizzare la sostenibilità del sistema di sicurezza sociale ([3]), sia attraverso il contenimento della spesa pensionistica, prevedendo un innalzamento progressivo dell'età pensionabile, che ampliando la platea di popolazione c.d. attiva, incentivando il coinvolgimento di quelle fasce di popolazione che, negli anni, sono rimaste ai margini del mondo del lavoro e di cui rappresentano un esempio coloro che sono onerati da compiti di cura.

La sostenibilità economica del sistema di sicurezza sociale è fortemente minata dall'invecchiamento progressivo della popolazione ([4]) e lo Stato non riesce più ad adempiere pianamente alla sua funzione previdenziale, come sancita dal precetto dell'articolo 38, secondo comma, Cost., per cui, di conseguenza, si fa sempre più pressante la necessità di coinvolgere i cittadini in quei compiti che non possono più essere realizzati attraverso prestazioni di welfare.

Il prolungamento della vita non porta solo a un incremento della spesa per le pensioni, ma genera anche una maggiore pressione su tutto il sistema di welfare, in particolare su quelle aree influenzate dall'invecchiamento della popolazione, come la spesa sanitaria e le prestazioni di assistenza e di cura a lungo termine ([5]); cresce, in altre parole, la necessità di garantire servizi domiciliari, case di riposo e programmi di supporto per le attività quotidiane, il che comporta, a sua volta, un maggior investimento in strutture e

([3]) In relazione alle diverse tecniche di contenimento della spesa a cui è ricorso il legislatore negli anni si veda V. FILÌ, *Le ricadute dell'invecchiamento della popolazione sul Welfare, sul mercato del lavoro e sulla solidarietà intergenerazionale*, in *Salute e Società*, 2022, n. 3, p. 85 ss.
([4]) P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, Editoriale Scientifica, 2017, p. 41.
([5]) T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 374, p. 3.

professionisti dedicati alla cura degli anziani, ponendo di nuovo il delicato tema di trovare risorse per il finanziamento ([6]).

Questa sfida così complessa si inserisce nel più ampio dibattito sulla dialettica tra funzioni previdenziali e diritti sociali, che rappresentano ormai due categorie sempre più permeabili ed intrecciate l'una nell'altra, stante anche il fatto che il finanziamento delle prime ha irreversibilmente perso la stretta correlazione con le prestazioni contributive, orientandosi sempre più verso la fiscalità generale.

L'invecchiamento della popolazione, inoltre, ridefinisce le strutture familiari e sociali ([7]). Con il crescere della popolazione anziana, le famiglie affrontano maggiori responsabilità nel prendersi cura dei componenti più fragili, spesso senza adeguati supporti istituzionali e questo fenomeno genera pressioni sui membri della famiglia, in particolare su quelli che si trovano nella c.d. "generazione di mezzo", divisi tra l'accudimento dei figli e quello dei genitori anziani.

Di conseguenza le fasce più giovani ([8]) della popolazione, che nel lungo periodo ne rappresenteranno un percentuale sempre più bassa, saranno chiamate a contribuire alla solidarietà intergenerazionale ([9]) non solo economicamente, finanziando con i propri contributi il sistema pensionistico, ma anche attraverso attività di cura a sostegno dei soggetti maggiormente bisognosi ([10]), di cui lo Stato non riesce a soddisfare appieno le necessità.

Questo quadro, già preoccupante, è aggravato dal fatto che oggi i componenti attivi della popolazione hanno una vita lavorativa maggiormente discontinua ([11]) e povera rispetto a coloro che usufruiscono delle prestazioni

---

([6]) L. CASANO, *Legge di bilancio e non autosufficienza: spunti per una riflessione sulla costruzione di un mercato del lavoro di cura*, in *DRI*, 2022, n. 1.

([7]) P. MOLINIER, *Care: prendersi cura. Un lavoro inestimabile*, Moretti & Vitali, 2019, p. 14.

([8]) Può essere interessante, ai fini della presente ricostruzione, delimitare il perimetro della categoria dei "giovani" interessati dalle dinamiche del mercato del lavoro, tra i quali l'Istat, nelle sue rilevazioni, riconduce la popolazione tra i 15 ed i 35 anni.

([9]) Sul principio solidaristico in ambito familiare si rinvia a P. BOZZAO, *La protezione sociale della famiglia*, in *LD*, 2001, n. 1, p. 58.

([10]) E. BRENNA, *Cura degli anziani, scelte lavorative e salute*, in L. CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A ROSINA (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, Il Mulino, 2018, p. 107 ss.

([11]) Sulla questione della tutela pensionistica del lavoro discontinuo si veda P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Giappichelli, 2005; S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli,

previdenziali ed assistenziali, e quindi riescono a contribuire solo parzialmente al nostro sistema che, come noto, è fondato sul principio di solidarietà intergenerazionale e che, per il suo funzionamento, necessita di un sostanziale equilibrio tra la popolazione attiva e quella a riposo ([12]).

L'intervento del legislatore, quindi, si è mosso su due diverse direttrici: la prima finalizzata ad incentivare la natalità, cercando di invertire, o quantomeno rallentare, l'evoluzione del tasso di crescita della popolazione, questo però deve auspicabilmente avvenire senza perdere partecipanti attivi al mondo del lavoro, e, quindi, garantendone l'apertura alle nuove generazioni nonché predisponendo misure di sostegno ed agevolazioni ai giovani genitori; la seconda tesa a garantire la tutela della popolazione più anziana e non autosufficiente dedicando particolari benefici ai lavoratori gravati della loro cura ([13]).

Figura centrale del sistema diventa, quindi, quella del *caregiver* familiare che deve essere tutelato e supportato attraverso la predisposizione di una serie di misure che gli consentano di conciliare al meglio il ruolo assistenziale con l'attività professionale; la riuscita di un tale bilanciamento, infatti, è uno degli obiettivi primari dell'opera del legislatore italiano ed europeo, in quanto rappresenta un modo di garantire la sussistenza di un sistema a ripartizione sostenibile.

La scelta di affidare l'assistenza dei soggetti più vulnerabili alle cure della famiglia trova, inoltre, una giustificazione anche nel fatto che l'ambiente familiare è quello in cui le persone più anziane posso trovare una migliore risposta alle loro necessità che non si esauriscono in prestazioni sanitarie ma che si completano attraverso la garanzia di una continuità di relazioni sociali ed affettive che lo aiutano ad evitare quel deleterio isolamento sociale ([14]) che può avere delle gravi conseguenze psicologiche e fisiche.

2006; A. SGROI, *Flessibilità del mercato del lavoro e sistema previdenziale*, in *DRI*, 2009, n. 4; O. BONARDI, *Pensioni e lavoro marginale*, in *RGL*, 2020, n. 4, I, p. 652 ss.

([12]) V. FILÌ, *op. cit.*

([13]) P. BOZZAO, F. SCHIAVETTI, *Jóvenes, familia, trabajo: tendencias recientes del sistema jurídico italiano*, in M.N. MORENO VIDA, B.M. LÓPEZ INSUA, J.L. MONEREO PÉREZ (a cura di), *Empleo de los jóvenes ante las transformaciones del mercado de trabajo: un reto para las políticas sociales en Andalucía en el marco estatal y europeo*, Laborum, 2025, p. 401 ss.

([14]) A.M. BATTISTI, *Le politiche di cura per gli anziani*, in *Professionalità Studi*, 2019, vol. II, n. 6.

D'altronde è compito della famiglia stessa provvedere ai bisogni di ciascun membro, necessità che variano nel tempo in base al contesto storico e che si concentrano principalmente sulla crescita e l'arricchimento personale di ognuno ([15]); questo ruolo della famiglia è legittimato sia dal dovere di solidarietà che unisce i suoi componenti, sia dal diritto, ed in alcuni casi dal dovere, di ogni individuo di offrire supporto materiale e morale agli altri, in base alle proprie capacità ([16]).

In conseguenza del quadro sin qui delineato il presente contributo sarà dedicato ad individuare quali siano quegli strumenti che permettono di favorire ed agevolare la permanenza nel mercato del lavoro dei *caregivers* familiari che si occupano della cura dei componenti più anziani della famiglia, non saranno, invece, approfondite le misure di sostegno al reddito anche se dedicate a coloro che svolgono tale attività.

2. Le politiche in favore delle persone anziane e la limitatezza dell'intervento del legislatore

La centralità e l'importanza di questo problema si evincono anche dal fatto che la c.d. riforma della non autosufficienza è entrata a pieno titolo negli obiettivi posti dal PNRR che aveva previsto una riforma ambiziosa volta a definire un nuovo sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti che doveva prevedere anche l'individuazione di livelli essenziali delle prestazioni per gli anziani non autosufficienti ([17]).

Il legislatore italiano, con la legge delega n. 33/2023 in materia di politiche in favore delle persone anziane, si era posto l'ambizioso obiettivo di costruire un nuovo sistema welfare dedicato loro, attraverso il quale riuscire

---

([15]) Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà, ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, in M. GORGONI (a cura di), *Modelli familiari tra diritti e servizi*, Jovene, 2005, p. 346, e più in generale sul ruolo della famiglia nell'assistenza dei membri più vulnerabili V.M. CAFERRA, *Famiglia e assistenza. Il diritto della famiglia nel sistema della sicurezza sociale*, Zanichelli, 2003.

([16]) Cfr. C. cost. 18 luglio 2013, n. 203, in *GCost*, 2013, n. 4, p. 2840, con nota di E. LONGO, *La rilettura dei diritti sociali passa per il congedo straordinario a tutela di un parente disabile*, che legittima il ruolo centrale della famiglia nell'assistenza del membro disabile sulla base della lettura combinata degli artt. 2, 29 e 32 Cost.

([17]) Il PNRR dedica la Missione 6 al tema della salute, articolandola in due componenti: reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale; innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale.

a promuovere l'inclusione sociale e l'invecchiamento attivo attuando strumenti volti a prevenire la fragilità, sostenendo l'assistenza e la cura delle persone anziane anche non autosufficienti, anche con riferimento alla condizione di disabilità, attraverso il coordinamento e il riordino delle risorse disponibili.

Si voleva così disegnare un sistema integrato di tutele che riuscisse a migliorare la qualità della vita delle persone anziane, e di coloro che li sostengono prendendosene cura, attraverso misure innovative che potessero rispondere alle diverse esigenze che connotano la terza e la quarta età; infatti, l'impianto della norma è costruito proprio al fine di sostenere le famiglie onerate dei costi e dal carico assistenziale che derivano dalla presenza all'interno del nucleo familiare di anziani non autosufficienti.

Parte centrale della disciplina è costituito dal ruolo del *caregiver* familiare, il cui lavoro di cura deve essere valorizzato sotto diversi aspetti, prevedendo alcuni strumenti che possano garantire un miglioramento delle loro condizioni di vita *in primis* introducendo forme di partecipazione delle rappresentanze dei *caregivers* familiari, nell'ambito della programmazione sociale, sociosanitaria e sanitaria a livello nazionale, regionale e locale, in modo da poter orientare secondo le specifiche la futura opera del legislatore, anche locale.

Inoltre, la normativa cerca di rendere partecipe il prestatore di assistenza anche della definizione di quali possano essere le necessità dei singoli anziani non autosufficienti, coinvolgendoli nella redazione del piano assistenziale individualizzato (PAI), attraverso un insieme di azioni e interventi mirati a rafforzare le condizioni dell'assistito formulando un progetto interdisciplinare.

Infine, il legislatore si è preoccupato di riconoscere il valore dell'opera prestata dal *caregiver* attraverso la previsione della possibilità di ottenere la certificazione delle competenze professionali acquisite nel corso dell'esperienza maturata e per i prestatori più giovani ancora studenti il riconoscimento di crediti scolastici o formativi universitari, rispettivamente per studenti della scuola secondaria di secondo grado e dell'università.

L'attuazione delle deleghe previste è stata posta parzialmente in essere attraverso il decreto legislativo n. 29/2024, disposizioni finalizzate a promuovere la dignità e l'autonomia, l'inclusione sociale, l'invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità, che ridefinisce alcuni dei punti

nodali posti a base della legge delega e rinvia a successivi interventi la realizzazione degli altri.

In particolare, il decreto dedica l'articolo 39 ai *caregivers* sancendo al comma 1 il riconoscimento del «valore sociale ed economico per l'intera collettività dell'attività di assistenza e cura non professionale e non retribuita prestata nel contesto familiare a favore di persone anziane e di persone anziane non autosufficienti che necessitano di assistenza continuativa anche a lungo termine per malattia, infermità o disabilità».

Tale riconoscimento si sostanzia poi, nei commi che seguono, nella previsione del coinvolgimento del *caregiver* nella valutazione interdisciplinare dei bisogni della persona assistita e nell'elaborazione del PAI con la relativa individuazione del budget di cura nonché nel riconoscimento ai fini formativi dell'esperienza maturata.

La partecipazione delle rappresentanze dei prestatori di assistenza è invece garantita a livello nazionale attraverso il coinvolgimento nella definizione dei programmi di cui è responsabile la Rete della protezione e dell'inclusione sociale ([18]) con particolare riferimento al piano sociale nazionale, al piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà ed al piano per la non autosufficienza, anche al fine di individuare le priorità di finanziamento e l'articolazione delle risorse dei fondi tra le diverse linee di intervento.

Può essere interessante sottolineare come, sebbene il decreto prenda atto dell'importanza del ruolo dei prestatori di assistenza nonché dell'ingente lavoro posto in essere da questi, non prenda in considerazione la necessità di introdurre nuovi strumenti a sostegno del loro ulteriore ruolo di soggetti attivi della società, mancando, come si vedrà nei paragrafi che seguono, di implementare la normativa che potrebbe favorire la conciliazione dei loro tempi di vita e di lavoro.

3. Definizione e profilo del *caregiver* familiare

Il decreto citato non detta una definizione di *caregiver* familiare ma rinvia a quanto previsto dalla legge di bilancio del 2018 che lo individua nella persona che si prende cura di specifici soggetti, i quali non possano essere

([18]) Istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni.

ritenuti autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, siano riconosciuti invalidi in quanto bisognosi di assistenza globale e continua di lunga durata, o siano titolare di indennità di accompagnamento ([19]).

Tale norma, inoltre, opera una distinzione sulla base del vincolo che unisce il prestatore gratuito di assistenza e l'assistito, escludendo di fatto tutti coloro che operano, sulla base di mero vincolo affettivo senza una parentela formale. Potranno, quindi essere considerati *caregivers* familiari il coniuge ([20]), familiari e affini entro il secondo grado, ovvero entro il terzo grado ma solo nel caso in cui l'assistito sia una persona con disabilità in situazione di gravità oppure sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata o sia titolare di indennità di accompagnamento.

La nozione, quindi, seppur limitata da un punto di vista soggettivo, è molto ampia in riferimento all'individuazione dei soggetti assistiti e ricomprende situazioni anche molto diverse l'una dall'altra alle quali il legislatore ricollega tutele e diritti differenti a seconda della gravità delle condizioni dell'assistito.

Invero, il riconoscimento del ruolo sociale e assistenziale dei *caregivers* familiari non si traduce automaticamente in un riconoscimento esplicito di diritti e tutele specifici, che appaiono fortemente limitati alla normativa preesistente ovverosia a quella prevista dalla la legge n. 104/1992 che detta i principi generali inerenti ai diritti, all'integrazione sociale ed all'assistenza della persona handicappata.

Questo implica che una gran parte di quei soggetti, anche lavoratori, che sono riconosciuti a pieno titolo come *caregivers* familiari, rimangono esclusi dall'applicazione di tutta quella serie di strumenti predisposti per favorirne la capacità lavorativa e, in una gran parte di casi, si trovano

([19]) La definizione è dettata dal comma 255 dell'art. 1, legge n. 205/2017.

([20]) A cui è equiparata l'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della l. n. 76/2016. Sul punto si veda G. PISTORE, *Permessi e congedi per l'assistenza alle persone con disabilità. Stato dell'arte e profili critici alla luce della l. n. 76 del 2016*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 375; R. DETOMI, *Convivenza di fatto e congedo straordinario: il convivente è incluso tra i beneficiari ed equiparato al coniuge e alla parte dell'unione civile*, in *LG*, 2024, n. 1; in giurisprudenza, C cost. ord. 20 luglio 2023, n. 158.

costretti a dover lasciare, o a limitare, la propria occupazione per dedicarsi ai compiti di cura ([21]).

Questo problema è stato anche sottolineato dalla Unione europea che, partendo da una definizione molto ampia di assistenza a lungo termine ([22]), invita gli stati membri a porre in essere misure che impediscano che l'attività di assistenza informale incida negativamente sulla salute e sul benessere dei prestatori di assistenza e si trasformi in un serio ostacolo all'occupazione; ciò, invero, produrrebbe un effetto diretto sul loro reddito attuale ed uno indiretto nell'incidenza sul loro reddito futuro in età avanzata a causa di una minore maturazione dei diritti pensionistici.

I dati raccolti negli ultimi anni in relazione all'assistenza informale prestata in ambito familiare ([23]) mostrano che la fascia di popolazione maggiormente coinvolta è quella appartenente all'età adulta con una differenza generazionale a seconda ci si riferisca a coloro che si debbono prendere cura dei figli, supportati dalla disciplina sulla genitorialità, o dei componenti più anziani della famiglia, con un coinvolgimento preponderante della popolazione femminile ([24]).

([21]) M. NAPOLI, *Congedi parentali, formativi e tempi della città (Commentario sistematico alla legge n. 53/2000). Note introduttive*, in *NLCC*, 2001, n. 6, p. 1216, secondo il quale il dover svolgere un lavoro di cura implica il non lavoro e, quindi, la necessità di sospendere la prestazione lavorativa esterna.

([22]) Si veda il § 3, lett. *a*, della raccomandazione del Consiglio dell'8 dicembre 2022 relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili (2022/C 476/01), adottata nell'ambito della Strategia europea per l'assistenza, secondo il quale l'assistenza a lungo termine è definita come una «serie di servizi e assistenza a persone che, a causa di fragilità mentale e/o fisica, di malattia e/o di disabilità per un periodo di tempo prolungato, dipendono dal sostegno altrui per svolgere le attività della vita quotidiana e/o necessitano di cure infermieristiche permanenti. Le attività della vita quotidiana per le quali è necessario ricevere sostegno possono essere le attività di cura personale che una persona deve svolgere quotidianamente, vale a dire attività della vita quotidiana come lavarsi, vestirsi, mangiare, mettersi a letto o alzarsi dal letto, sedersi o alzarsi da una sedia, spostarsi […], o possono riguardare la vita indipendente, vale a dire attività strumentali della vita quotidiana, come farsi da mangiare, gestire il denaro, fare la spesa o acquistare effetti personali, svolgere faccende domestiche più o meno pesanti, e telefonare».

([23]) L'ISTAT, *Famiglie, reti familiari, percorsi lavorativi e di vita*, 2022, p. 40, ha analizzato il fenomeno della rete familiare di assistenza nelle varie fasi evolutive delle famiglie ed ha sottolineato come, dal 1998 al 2016, la percentuale di prestatori gratuiti di assistenza sia aumentata di oltre 10 punti percentuali, passando dal 22,8 al 33,1%.

([24]) E. ALES, *Il modello sessuato di ruolo sociale e i suoi antidoti: l'adult worker model nell'ordinamento italiano*, in *LD*, 3, 2008, p. 537 sottolinea come già l'art. 37, primo

L'Istat, inoltre, evidenzia chiaramente come il genere sia il primo elemento che contraddistingue tale tipo di analisi: in particolare, è interessante notare come incrementi il divario a seconda di quale sia la platea di prestatori di assistenza analizzata. Infatti, se già la percentuale di donne *caregivers* è nel complesso superiore rispetto a quella maschile (il 38,2% rispetto al 33%), qualora si concentri l'analisi su quella fascia di età che, solitamente, è deputata a prendersi cura della popolazione più anziana della famiglia possiamo notare che la percentuale femminile sfiora il 50% mentre quella maschile si ferma al 38%. Una tale differenziazione nel coinvolgimento dei diversi generi assume poi un significato ancora più peculiare a seguito della valutazione dei compiti a cui sono chiamati, principalmente inerenti alla cura della persona e della casa nel primo caso e relativi ad adempimenti burocratici il secondo ([25]).

Tale analisi, seppur sintetica, ci restituisce un quadro preoccupante che non può che incidere indicativamente sulla sostenibilità del sistema di welfare, che vede assottigliarsi la platea dei soggetti attivi.

4. Le misure a sostegno del *caregiver* lavoratore nella legislazione attuale

Come anticipato nei paragrafi che precedono, l'attuale normativa non prevede espressamente delle misure dedicate a sostenere l'organizzazione e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro di quei prestatori che sono onerati di compiti di cura di soggetti anziani non autosufficienti, bensì si limita a prevedere il loro coinvolgimento nella definizione dei servizi a cui l'assistito può accedere ed a riconoscere il valore formativo dell'opera prestata.

I *caregivers* lavoratori, quindi, posso accedere esclusivamente a quegli strumenti deputati a tutelare coloro che assistono familiari o affini in

---

comma, Cost. proponga un modello sessuato di ruolo sociale laddove «La norma […] afferma che le condizioni di lavoro devono consentire alla "donna lavoratrice" – e non a entrambi i coniugi o genitori come previsto, invece, dall'art. 31, comma 1 – l'adempimento della "sua essenziale funzione familiare", "funzione", peraltro, anche in questo caso, correttamente considerata e protetta al di là della maternità biologica, alla quale lo stesso art. 37, comma 1 riserva separata menzione, giustamente imponendo al legislatore "una speciale adeguata protezione" per la madre e il bambino».

([25]) ISTAT, *Famiglie, reti familiari, percorsi lavorativi e di vita*, cit., pp. 42-43.

condizione di grave disabilità ([26]), a patto che questi non siano ricoverati a tempo pieno ([27]).

La principale norma di riferimento è l'articolo 33, comma 3, della legge n. 104/1992 che prevede 3 giorni mensili di permesso di cui il lavoratore può fruire per dedicarsi all'assistenza diretta o indiretta dell'invalido, al fine di garantire lo svolgimento di tutte quelle attività che l'assistito non sia in grado di compiere autonomamente ([28]). Inoltre, nel caso in cui il lavoratore assista più soggetti disabili avrà diritto di accedere alla misura per ogni assistito che presenta i requisiti richiesti; in questo caso, però, il legislatore prevede un ulteriore restringimento dei possibili *caregivers* escludendo i parenti e gli affini oltre il secondo grado.

Per favorire ulteriormente la capacità organizzativa del lavoratore prestatore di assistenza e garantirgli una maggiore possibilità di conciliare i tempi di vita e di lavoro, sono stati apportati, nel tempo, diversi correttivi in ordine alla fruizione di tali permessi, prevedendo, *in primis*, che potessero essere utilizzati, oltre che a giorni, altresì ad ore, garantendo, di fatto, una decurtazione dell'orario di lavoro giornaliero.

Inoltre, con il decreto legislativo n. 105/2022, al precipuo fine di conseguire una maggiore condivisione delle responsabilità di cura nell'ambito familiare tra uomini e donne e quindi di favorire la parità di genere in ambito lavorativo, il legislatore ha voluto superare il principio del referente

---

([26]) M. DELFINO, *Cura dei soggetti fragili e rapporti di lavoro subordinato tra vecchi problemi e nuovi equilibri*, in B. GUASTAFERRO, L. TEBANO (a cura di), *Cura, lavoro, diritti. L'Unione europea e le sfide della contemporaneità*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 178 ss., secondo il quale la disabilità potrebbe essere interpretata come la chiave di volta della tutela dei *caregivers* familiari.

([27]) *Ex pluribus* Cass. 14 agosto 2019, n. 21416, in *One Legale*, massima: «In tema di permessi retribuiti *ex* art. 33, comma 3, della l. n. 104 del 1992, la condizione – cui è assoggettato il relativo diritto – che la persona da assistere, affetta da handicap grave, non sia ricoverata a tempo pieno, non può che intendersi riferita al ricovero presso strutture ospedaliere o simili (pubbliche o private) che assicurino assistenza sanitaria continuativa, in coerenza con la "ratio" dell'istituto, che è quella di garantire al portatore di handicap grave tutte le prestazioni sanitarie necessarie e richieste dal suo "status", così da rendere superfluo, o comunque non indispensabile, l'intervento del familiare».

([28]) Sulla legittimità del ricorso a tali permessi si veda L. CALAFÀ, *Congedi e rapporto di lavoro*, Cedam, 2004; G. CARDONI, *La parabola dei permessi per assistenza a familiari disabili: aporie legislative, supplenze amministrative e una riforma che non c'è*, in *RDSS*, 2014, n. 4; A. CARACCIOLO, *La fruizione illecita dei permessi ex l. n. 104/1992*, in *LG*, 2021, n. 6; M.T. SAFFIOTI, *I diritti di assistenza per i familiari dei disabili*, in C. LA MACCHIA (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, 2009.

unico, permettendo a più lavoratori di assistere il medesimo familiare accedendo, alternativamente tra di loro, ai permessi *supra* delineati nel limite massimo di tre giorni al mese.

Quest'ultima novella non può che essere accolta con favore, in quanto la possibilità di suddividere tra più persone i permessi permette di riequilibrare anche all'interno delle stesse famiglie il carico degli oneri di cura, garantendo di riflesso a coloro che, in caso contrario, sarebbero stati gli unici percettori, di riuscire a dedicare maggiore tempo ed energie alla prestazione lavorativa salvaguardando la propria attività professionale.

Un secondo strumento predisposto dal legislatore è il congedo straordinario, un periodo di assenza dal lavoro retribuito, concesso ai lavoratori dipendenti, che assistano familiari con disabilità grave ([29]).

Questa misura assume nell'ambito del sistema di welfare una funzione di particolare rilievo ([30]) e rappresenta «una forma indiretta o mediata di assistenza per i disabili gravi, basata sulla valorizzazione delle espressioni di solidarietà esistenti nel tessuto sociale e, in particolare, in ambito familiare, conformemente alla lettera e allo spirito della Costituzione, a partire dai principi di solidarietà e di sussidiarietà di cui agli artt. 2 e 118, quarto comma, Cost.» ([31]).

Attraverso il congedo straordinario lo Stato, supportando ed incentivando la manifestazione di solidarietà tra i congiunti, adempie appieno a quella funzione sociale a cui è chiamato dall'articolo 38 Cost. di supportare i cittadini più deboli che dovessero incorrere in uno stato di bisogno considerato rilevante.

Il riconoscimento di questa funzione di strumento di politica socio-assistenziale, che mira a valorizzare le relazioni di solidarietà interpersonale e intergenerazionale in attuazione degli articoli 2, 3, 29 e 32, quarto comma, Cost. ([32]), ha fortemente influenzato lo sviluppo della disciplina del congedo straordinario che ad oggi risponde alla necessità di garantire la

---

([29]) Ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l. n. 104/1992.
([30]) Sull'ampiezza di tale situazione si veda C. MURENA, *Il congedo straordinario per i cc.dd. caregiver di portatori di handicap gravi (art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001)*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT University Press, 2023.
([31]) C. cost. n. 203/2013, cit.
([32]) *Ibidem*.

sussistenza di un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione del disabile ([33]).

Il congedo straordinario, a differenza dei permessi, può essere fruito da un solo lavoratore per l'assistenza alla stessa persona disabile fino ad un periodo massimo di due anni nell'arco della vita lavorativa, anche in maniera frazionata; dunque, nel caso in cui il lavoratore fosse un *caregiver* di più soggetti con gravi disabilità, potrà beneficiarne per ciascuno di essi, senza, tuttavia, superare il limite massimo dei due anni ([34]).

Particolarmente rigida è anche la disciplina relativa all'individuazione del beneficiario del congedo, in quanto deve seguire un ordine di priorità per il quale spetta in via primaria al coniuge convivente, o ai soggetti ad esso equiparati, o in mancanza, ai genitori e poi ai figli, ai fratelli ed ai parenti o affini entro il terzo grado.

Ulteriore requisito previsto dal legislatore affinché il congedo possa essere considerato funzionale alla finalità perseguita, è quello per il quale il soggetto che vi accede deve essere convivente con l'assistito oppure deve essere disponibile ad instaurare la convivenza al momento dell'ammissione al beneficio ([35]).

Completa il quadro delle tutele poste a garanzia del lavoratore *caregiver* del disabile grave la garanzia predisposta in relazione al luogo di svolgimento della prestazione dall'articolo 33, comma 5, della legge n. 104/1992, secondo il quale il prestatore di lavoro, ove possibile, ha diritto a scegliere la sede più vicina al proprio domicilio e non può essere trasferito senza il suo consenso. L'effettività di tale norma è, tuttavia, attenuata dal fatto che la scelta della sede è subordinata alla valutazione del datore di lavoro in ordine alle esigenze produttive ed organizzative dell'impresa

---

([33]) C. GAROFALO, *I congedi per l'assistenza ai figli e per la cura dei disabili: la funzionalizzazione dei diritti*, in *LG*, 2018, n. 8-9.

([34]) Fa eccezione il caso dei genitori di figli disabili in situazione di gravità che possono fruire di periodi di congedo per lo stesso figlio anche alternativamente, purché non negli stessi giorni.

([35]) A. CANDIDO, *Congedo straordinario e tutela del disabile. La trasfigurazione di un istituto nell'interpretazione evolutiva della Corte costituzionale*, in *GCost*, 2018, n. 6; C. FABBRIZIO, *La Consulta amplia ancora la platea dei beneficiari del congedo straordinario per assistenza a familiare disabile (Corte cost. 7 dicembre 2018, n. 232)*, in *RDSS*, 2019, n. 1; L. ZAPPALÀ, *Congedo straordinario e requisito della convivenza: uguaglianza, solidarietà e assistenza nelle famiglie "senza confini"*, in *RIDL*, 2019, n. 2, II.

e, qualora, queste siano comprovate sarà possibile anche trasferire il lavoratore.

Al di fuori della normativa posta a tutela dei lavoratori che si prendono cura di parenti o affini disabili, invece, l'unico modo per cercare un maggiore equilibrio tra i tempi di vita e di lavoro è quello di ricorrere, se possibile, ad un rapporto di lavoro a tempo parziale, che garantirebbe al lavoratore non solo un numero maggiore di ore da dedicare alle attività di cura ma, indirettamente, limiterebbe anche il potere organizzativo del datore di lavoro che si vedrebbe privato della possibilità di modificare la collocazione temporale dell'orario lavorativo e di quella di chiedere prestazioni straordinarie ([36]).

Bisogna però sottolineare come in questo caso il ricorso al part time non possa che transitare per l'accordo con il datore di lavoro, il *caregiver*, infatti, non ha un vero e proprio diritto a vedersi ridurre l'orario di lavoro potendo godere soltanto di una mera priorità nella trasformazione di contratto di lavoro da full time a tempo parziale esclusivamente nei casi previsti dal comma 4 dell'articolo 8, decreto legislativo n. 81/2015. Tale norma infatti prevede un diritto di precedenza unicamente in presenza di gravissime situazioni di salute ovverosia quando il coniuge, i figli o i genitori del prestatore di lavoro siano affetti da una patologia oncologica nonché da gravi patologie cronico degenerative ingravescenti nonché qualora ricorrano, nuovamente, i requisiti previsti dall'articolo 3, comma, 3, della legge n. 104/1992.

Il ricorso a questa tipologia contrattuale, quindi, può essere ritenuto solo parzialmente uno strumento adatto a tutelare i *caregivers* familiari in quanto, pur non costituendo un diritto a cui gli stessi possono accedere liberamente e nella misura in cui hanno bisogno per assistere i propri cari, potrebbe garantire, anche in via indiretta, alcuni effetti necessari alla tutela della posizione lavorativa del prestatore di assistenza.

Invero, una volta aver avuto accesso al rapporto di lavoro a tempo parziale al lavoratore sarebbe garantita la possibilità di veder salvaguardata il delicato equilibrio tra i tempi di vita e di lavoro stante la possibilità, anche in presenza di clausole elastiche, di rifiutare la variazione della collocazione temporale della prestazione o della sua entità sulla base di comprovate

([36]) Sull'utilizzo della flessibilità in funzione di contemperamento delle esigenze di vita e di lavoro si veda C. ALESSI, *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *DRI*, 2018, n. 3.

esigenze di salute o familiari che renderebbero legittimo il rifiuto da parte del lavoratore ([37]).

Per di più, guardando il ricorso a questo strumento attraverso la lente della valutazione della sostenibilità del sistema di welfare dovremmo sottolineare come questo avrebbe quali denegati effetti da una parte l'impoverimento del *caregiver*, che potrebbe contare su una retribuzione inferiore in quanto parametrata al nuovo orario di lavoro, e dall'altra una corrispondente flessione del gettito contributivo versato ([38]).

Il minimale contributivo del lavoratore a tempo parziale, infatti, viene calcolato sulla base degli stessi criteri previsti per il prestatore full time, avendo a riferimento tuttavia la retribuzione oraria e non quella giornaliera, in modo da poterlo modulare sulla base dell'orario di lavoro effettivamente lavorato. Questa modalità rispetta pienamente il principio di parità di trattamento tra lavoratori a tempo pieno e parziale ma determina di fatto una condizione di povertà contributiva che andrà ad incidere fortemente nel futuro sull'importo della pensione a cui il lavoratore *caregiver* avrà diritto ([39]).

Si innesta così un possibile circolo vizioso in cui il *caregiver* deve intervenire a supporto dello Stato, che non riesce a rispondere ai bisogni di assistenza dell'anziano, rinunciando a parte della sua vita lavorativa e, quindi, alla relativa retribuzione, con la conseguenza che per la sua

---

([37]) M. DELFINO, *op. cit.*, pp. 183-184 ss.; V. BAVARO, *Il lavoro part-time dopo il d.lgs. n. 81/2015*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, p. 227, secondo il quale la necessità di indicare una ragione alla base del rifiuto di svolgere il lavoro supplementare rappresenta «una condizionalità nell'esercizio della volontà individuale di non svolgere lavoro supplementare che lo rende più vincolante rispetto a prima».

([38]) Un *caveat* al ricorso al part-time come strumento di conciliazione tra vita familiare e lavorativa arriva anche dalla direttiva (UE) 2019/1158 che al considerando 35 sottolinea che «Benché il lavoro a tempo parziale si sia rivelato utile per consentire ad alcune donne di restare nel mercato del lavoro dopo la nascita di un figlio o l'assistenza a familiari che necessitano di cure o sostegno, lunghi periodi di riduzione dell'orario di lavoro possono determinare una riduzione dei contributi di sicurezza sociale e, quindi, la riduzione o l'annullamento dei diritti pensionistici».

([39]) M. D'ONGHIA, *Lavoro "informale" di cura e protezione sociale*, in *DRI*, 2024, n. 1, p. 91; P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, cit.; V. FILÌ, *Gli strumenti di salvataggio del diritto a pensione per le carriere discontinue*, in *RGL*, 2020, n. 4, I.

vecchiaia potrà contare su meno risorse gravando maggiormente sul sistema di welfare.

Al contempo bisogna sottolineare come pure questo fenomeno non sia neutro in relazione al genere ([40]); il maggior coinvolgimento delle donne nel lavoro di cura, si ripercuote, invero, anche sul maggiore ricorso al lavoro a tempo parziale che vede coinvolto il 64,4% del totale, rispetto al 5,1% degli uomini ([41]), aggravando ulteriormente la condizione di precarietà previdenziale femminile ([42]).

Questo quadro ci mostra che il legislatore non è intervenuto ad accogliere l'invito dell'Unione europea ad inserire dei correttivi per valorizzare in ambito previdenziale i periodi dedicati al lavoro di cura. Per raggiungere un tale proposito appieno, invero, sarebbe necessario un completo ripensamento del ruolo del *caregiver* familiare e della sua attività ([43]), trovando una nuova collocazione all'interno del sistema giuridico ed elevando la prestazione di cura familiare al "rango" di lavoro.

Una tale opera di riforma, tuttavia, implica una grande difficoltà non solo in termini di strutturazione di un nuovo sistema ed in relazione alle risorse economiche, bensì trova il suo più grande ostacolo nella necessità di una trasformazione culturale molto profonda, ed estranea alla nostra società, in cui il lavoro di cura esca dai confini delle mura domestiche per acquisire un'autonoma rilevanza in termini di lavoro effettuato ([44]).

Nell'auspicare il realizzarsi di un'opera di così profondo cambiamento, ciò che appare, allo stato degli atti, una strada più facilmente percorribile potrebbe essere quella dell'introduzione di alcuni correttivi al

---

([40]) M. MILITELLO, *Tempi di lavoro e conciliazione. L'orario di lavoro scelto come strumento di parità*, in AA.VV., *Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE*, Editoriale Scientifica, 2023.

([41]) INPS, *Rendiconto di genere 2024: i dati*, in *www.inps.it*, 24 febbraio 2025. Si veda anche INPS, *Rendiconto di genere 2024*, 2025, p. 41.

([42]) O. BONARDI, *Povere vecchie. L'età pensionabile nella prospettiva di genere*, in *VTDL*, 2017, n. 1.

([43]) In riferimento al lavoro di cura professionale si veda M. TIRABOSCHI, *Il mercato del lavoro come costruzione sociale: perché ripensare in questa prospettiva il lavoro domestico e di cura*, in L. CASANO (a cura di), *Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali*, in ADAPT University Press, 2022.

([44]) Sulla necessità di una nuova concettualizzazione del lavoro di cura si veda P. MOLINIER, *op. cit.*, p. 14, secondo la quale «La prospettiva del *care* propone un'inversione di rotta nelle nostre priorità, uno spazio d'attrazione a partire dal quale percepire, concettualizzare, approcciare e concepire il lavoro in modo diverso».

depauperamento della posizione previdenziale dei lavoratori *caregiver* attraverso misure di sostegno quali potrebbero essere il riconoscimento di coperture figurative oppure la previsione di coefficienti di trasformazione più favorevoli da applicare al montante contributivo ([45]).

4.1. Le agevolazioni al pensionamento anticipato del *caregiver*

Il ruolo del prestatore di assistenza informale acquisisce rilevanza nel nostro ordinamento anche in relazione alla possibilità di accedere a forme di pensionamento anticipato quali l'APE sociale, la c.d. opzione donna e la quota 41 per i lavoratori precoci; giova però ricordare che le prime due misure non possono essere considerate strutturali all'interno del nostro sistema pensionistico ma vengono rinnovate di anno in anno attraverso specifiche disposizioni della legge di bilancio, per cui soffrono di un'incertezza sia rispetto al loro rinnovo sia in relazione ai possibili mutamenti nei criteri di accesso. Per quanto concerne l'anticipo pensionistico per i lavoratori precoci, invece, pur essendo una misura strutturale, è concessa nell'ambito di un vincolo di risorse annualmente prestabilite e, quindi, la sua erogazione è ammessa solo a seguito di verifica della relativa copertura finanziaria.

Per l'accesso a tali strumenti di pensionamento anticipato non è sufficiente che il soggetto beneficiario sia un prestatore di assistenza ma è necessario che l'assistito sia una persona disabile, con handicap in situazione di gravità *ex* legge n. 104/1992, e che l'attività di assistenza prestata sussista da almeno sei mesi, in regime di convivenza.

Appare opportuno sottolineare sin da subito come il criterio della convivenza appaia particolarmente stringente, in quanto comporta l'esclusione dalla misura di tutti coloro che, pur impegnandosi quotidianamente nell'assistenza di un familiare anziano, malato e vulnerabile, presumibilmente un genitore, mantiene un proprio nucleo familiare a cui dovrebbe rinunciare in anticipo per costituirsi il requisito necessario per accedere alla misura.

Entrando nel dettaglio degli strumenti citati, opzione donna è una misura, rinnovata negli ultimi due anni con un inasprimento dei criteri per l'accesso, che è consentito alle lavoratrici che abbiano maturato un'anzianità

([45]) M. D'ONGHIA, *op. cit.*, p. 94.

contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica di almeno 61 anni, requisito ridotto di un anno per ciascun figlio, nel limite massimo di due anni ([46]). Oltre al possesso di tali requisiti, la lavoratrice, che voglia ricorrere a questa misura, deve appartenere ad una delle categorie previste, tra cui quella dei *caregivers*.

Questo strumento, tuttavia, non ha trovato una grande diffusione nell'utilizzo, in particolar modo perché comporta un forte costo per chi vi accede; secondo il regime previsto, infatti, accedendo a tale misura il calcolo dell'assegno pensionistico viene effettuato esclusivamente con il sistema contributivo, anche se i periodi di lavoro prestato garantirebbero il diritto all'applicazione del sistema retributivo o di quello misto ([47]). La perdita dovuta al cambio del sistema di calcolo del montante contributo è, altresì, accentuata dal fatto che i coefficienti di trasformazione variano in base all'età anagrafica della lavoratrice, penalizzando coloro che fuoriescono dal mercato del lavoro in anticipo.

La somma di questi meccanismi di penalizzazione comporta una decurtazione del reddito da pensione che può raggiungere fino al 35% dell'importo che si otterrebbe aspettando di poter accedere alle forme di pensionamento ordinario e, quindi, svolge una forte azione dissuasiva al ricorso.

Una secondo strumento di anticipo pensionistico è quello previsto per i lavoratori precoci, ovverosia coloro che possono far valere 12 mesi di contribuzione effettiva antecedente al 19° anno di età, che appartengono a determinate categorie, tra cui essere *caregiver*, e perfezionano 41 anni di contribuzione, entro il 31 dicembre 2026.

L'APE sociale, invece, non costituisce tecnicamente un anticipo pensionistico ma è un'indennità a carico dello Stato, introdotta dall'articolo 1, commi 179-186, della legge di bilancio 2017 e successive modificazioni ed integrazioni, che spetta ai lavoratori che abbiano raggiunto almeno 63 anni e 5 mesi di età ed appartengano a diverse categorie di lavoratori, per le quali sono previsti con differenti limiti contributivi; per quanto concerne

([46]) Per l'effettivo accesso alla pensione le lavoratrici devono attendere le c.d. finestre mobili di attesa, che spostano il momento della decorrenza della pensione in avanti di 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e di 18 mesi, per le lavoratrici autonome.

([47]) Un ulteriore aggravio è dato dal fatto che per il calcolo dell'assegno pensionistico con tale misura sono esclusi i contributi figurativi accreditati per malattia e disoccupazione e che per il raggiungimento del requisito dei 35 anni di contribuzione non possono essere raggiunti in regime di cumulo, sommando i contributi versati presso casse differenti.

il lavoratori che svolgono attività di assistenza informale al coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità, l'accesso alla misura è condizionato al possesso del requisito di un'anzianità contributiva di almeno 30 anni.

Tale indennità è corrisposta per 12 mensilità nell'anno, fino all'età prevista per il conseguimento della pensione di vecchiaia, ovvero fino al conseguimento di un trattamento pensionistico diretto anticipato, ed è pari all'importo della rata mensile di pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione fino ad un tetto massimo di 1.500 euro.

Appare, quindi, evidente che anche se il ricorso a tali misure può essere considerato adeguato a sostenere parte delle necessità di alcuni prestatori di assistenza, tuttavia questi strumenti non possono essere considerati una soluzione sostenibile a causa dell'eccessiva onerosità sia per i beneficiari, che si vedono costretti a rinunciare a parte del reddito pensionistico a cui avrebbero diritto al raggiungimento dell'accesso alla pensione di vecchiaia, sia per il sistema di welfare che vede fuoriuscire in anticipo dal mercato del lavoro parte della popolazione attiva, frustrando il tentativo di incentivarne la permanenza.

5. Conclusioni: la necessità di una tutela dedicata al *caregiver* familiare tra proposte di legge ed istanze della contrattazione collettiva

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una profonda evoluzione della disciplina in materia di sostegno alla popolazione anziana ed il legislatore sì è preoccupato in particolar modo di fornire una risposta efficace alle molteplici esigenze derivanti da una condizione, quella di "anziano", non univoca anzi caratterizzata da bisogni diversi a seconda delle condizioni psicofisiche in cui la persona si trova.

Gli anziani più giovani, infatti, sono, oggi, ancora parte attiva della società e partecipano al tessuto produttivo del Paese; ciò che va garantito in questo caso, quindi, è il sostegno all'invecchiamento attivo finalizzato a migliorare la loro qualità della vita attraverso interventi diretti a rinforzare la salute fisica, mentale e sociale, anche nei luoghi di lavoro.

Completamente differenti sono, invece, le necessità di coloro che sono entrati nella quarta, o quinta, età e non si trovano più in condizioni di autosufficienza, per i quali l'azione del legislatore non può che concentrarsi su

azioni interdisciplinari che coinvolgono anche i soggetti deputati a prendersene cura. Invero, in questo caso, assume rilevanza anche la necessità di tutelare l'occupazione del *caregiver* familiare che, se non debitamente sorretto, potrebbe trovarsi a dover uscire dal mercato del lavoro per riuscire a svolgere i propri compiti di cura, causando un ulteriore aumento del già forte disequilibrio del sistema di welfare.

Tale sostegno non può che passare attraverso strumenti di *work-life balance*, concetto che ha subito negli ultimi anni una fortissima parabola evolutiva e che è venuto ad assumere un'importanza centrale nella «riconcettualizzazione dei tempi sociali» ([48]).

Il decreto legislativo n. 29/2024, muovendosi in un'ottica di intervento interdisciplinare riconosce il valore sociale ed economico per l'intera collettività dell'attività di assistenza e cura non professionale e non retribuita dell'opera prestata dal *caregiver* familiare nell'assistenza agli anziani, anche non autosufficienti che necessitano di assistenza continuativa anche a lungo termine per malattia, infermità o disabilità, prevedendo, come abbiamo visto, il riconoscimento del valore formativo di tale attività sia nel sistema scolastico sia nel mercato del lavoro.

Ciò che sembra non essere preso in considerazione da parte del legislatore è la possibilità che il *caregiver* sia un lavoratore che necessita, non tanto del riconoscimento del valore formativo di un'attività, magari molto lontana dalla sua professionalità, quanto di strumenti che gli consentano una proficua conciliazione dell'attività professionale con quella di assistenza familiare ([49]).

L'opportunità di poter ricorrere alle misure previste dalla legge n. 104/1992, infatti non sembra sufficiente a poter far fronte alle esigenze del *caregiver* familiare coinvolto nelle esigenze, anche molto pressanti, dell'anziano, stante il fatto che la nozione di disabile grave dettata dalla

---

([48]) M. MILITELLO, *Work life balance. Parità nel lavoro e condivisione della cura*, in B. GUASTAFERRO, L. TEBANO (a cura di), *op. cit.*, p. 189.

([49]) Di particolare interesse è la riflessione di M. MILITELLO, *Work life balance. Parità nel lavoro e condivisione della cura*, cit., p. 191 ss., sulla composizione dei tempi sociali e sulla non correttezza di inserire i tempi dedicati alla cura (nel caso di specie dei figli) nel tempo libero del lavoratore; nello stesso senso A. NICCOLAI, *Orario di lavoro e resto della vita*, in *LD*, 2009, n. 2, p. 247, secondo il quale il fatto che il tempo libero del lavoratore venga definito in negativo rispetto al tempo dedicato alla prestazione lavorativa «pare rinnegare in radice l'immagine di un ordinamento alla ricerca di un corretto equilibrio fra vita e lavoro».

legge *de quo*, appare molto riduttiva, lasciando al di fuori dalla tutela tutta una serie di soggetti che si vedranno negare l'accesso a permessi ed a congedi, pur essendo onerati da ingenti compiti di cura.

Dovendo infatti cercare un confine rispetto al bisogno del *caregiver* di accedere a forme di sostegno alla conciliazione vita-lavoro potrebbe essere utile ricorrere al criterio della non autosufficienza dell'anziano come stabilito dall'articolo 2, comma 1, lettera *c*, che lo definisce come quel soggetto «che, anche in considerazione dell'età anagrafica e delle disabilità pregresse, presenta gravi limitazioni o perdita dell'autonomia nelle attività fondamentali della vita quotidiana e del funzionamento bio-psico-sociale, valutate sulla base di metodologie standardizzate, tenendo anche conto delle indicazioni fornite dalla Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute – *International Classification of Functioning Disability and Health (ICF)* dell'Organizzazione mondiale della sanità, dei livelli di stratificazione del rischio sulla base dei bisogni socioassistenziali e delle condizioni di fragilità, di multimorbilità e di vulnerabilità sociale, le quali concorrono alla complessità dei bisogni della persona, anche considerando le specifiche condizioni sociali, familiari e ambientali».

La nozione di grave disabilità e quella di non autosufficienza, infatti, sembrano essere sovrapponibili ma non sono perfettamente collimanti e, quindi, esigono un'opera di sistematizzazione.

Tale necessità è resa ancora più evidente dal fatto che ad oggi sono in discussione in parlamento ben sei proposte di legge ([50]) aventi ad oggetto riconoscimento e tutela della figura del *caregiver* familiare e, sebbene presentino delle differenze piuttosto marcate in ordine alla disciplina proposta, concordano tutte sulla necessità di prevedere una serie di misure che consentano una migliore conciliazione del ruolo assistenziale del

([50]) A seguire l'elenco delle proposte di legge in discussione tutte consultabili sul sito della Camera dei Deputati: AC 114, proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Panizzut, Molinari, Lazzarini, Loizzo, Matone, Barabotti, Bisa, Bordonali, Candiani, Cattoi, Cavandoli, Cecchetti, Coin, Comaroli, Frassini, Giaccone, Giagoni, Giglio Vigna, Iezzi, Montemagni, Nisini; AC 159, proposta di legge d'iniziativa della Deputata Serracchiani; AC 307, proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Conte, Sportiello, Aiello, Barzotti, Carotenuto, Di Lauro, Quartini, Marianna Ricciardi, Tucci; AC 344, proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Candiani, Andreuzza, Bof, Cattoi, Cavandoli, Cecchetti, Centemero, Coin, Giagoni, Loizzo, Zinzi, Zoffili; AC 998, proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Ciani, Furfaro, Girelli, Malavasi; AC 1426, proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Malavasi, Furfaro, Girelli.

caregiver con l'attività lavorativa, anche attraverso la previsione di un accesso agevolato a svolgere l'attività in modalità agile, prevedendo orari di lavoro flessibili o modulari oppure ancora ampliando la possibilità di accesso a permessi e congedi, senza necessità di riconoscimento di handicap grave per il familiare.

Nello stesso senso si muove la Carta dei diritti del *caregiver* ([51]), dove il tema del lavoro è sviluppato chiedendo un intervento del legislatore al fine di riconoscere il ruolo del *caregiver* in ambito lavorativo, anche attraverso una revisione dei benefici previsti dalla legge n. 104/1992, garantendo un accesso agevolato a forme di lavoro agile ed auspicando una revisione della contrattazione collettiva nazionale che miri a prevedere forme di tutela contrattuale dei prestatori di assistenza.

In conclusione, dobbiamo sottolineare come l'attuale normativa preveda alcuni strumenti atti a sostenere la permanenza nel mercato del lavoro dei lavoratori onerati da alcuni compiti di cura, ma il quadro demografico in via di definizione impone al legislatore ed all'interprete una profonda riflessione sulla sostenibilità del sistema di welfare che non può non prendere in considerazione il dato sull'invecchiamento della popolazione ed i costi che questa comporta al fine di adempiere al precetto di cui all'articolo 38 Cost.

Appare così di primaria importanza stimolare il legislatore ad approfondire la riflessione sulla necessità di rimodulare gli strumenti atti a garantire la permanenza nel mercato del lavoro di quei lavoratori, in gran parte donne, che, dovendo dedicare molto tempo a compiti di cura, subiscono il forte rischio di restare esclusi dal mercato del lavoro.

([51]) Presentata lo scorso 26 giugno 2024 da 19 associazioni, è stata elaborata nell'ambito del *Caregiver SumMeet*, al fine di sensibilizzare i referenti istituzionali sul tema del riconoscimento normativo della figura del *caregiver*, e si sviluppa su quattro tematiche principali su cui si chiede l'intervento del legislatore: il lavoro, il ruolo sociale, la salute mentale e le competenze del *caregiver*.

Il diritto del lavoro tra cambiamenti demografici e "questione generazionale": verso la costruzione di un indice di giustizia intergenerazionale

di Silvio Sonnati

SOMMARIO: 1. Premessa. Invecchiamento della forza lavoro ed equilibri intergenerazionali: profili regolamentari. – 2. Il diritto del lavoro come terreno elettivo per un'analisi dei profili legali della giustizia intergenerazionale. La struttura del contributo. – 3. Preliminari premesse concettuali sulla giustizia intergenerazionale dal punto di vista sociale. – 3.1. *Segue*: come identificare le "generazioni" lavorativamente attive. – 4. Chi è anziano nel mondo del lavoro? Alla ricerca di una tassonomia dei gruppi di lavoratori in base all'età. – 5. Il progetto di misurazione del grado di giustizia intergenerazionale nella normativa lavoristica. – 5.1. *Segue*: l'identificazione delle aree dalle quali ricavare gli indicatori che compongono l'indice e la loro possibile misurazione. – 6. Osservazioni conclusive e prospettive *de jure condendo*.

1. Premessa. Invecchiamento della forza lavoro ed equilibri intergenerazionali: profili regolamentari

Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione è un processo ineludibile presente in quasi tutti i Paesi sviluppati, che si connette a due fattori, particolarmente evidenti in Italia ([1]), ossia l'allungamento dell'aspettativa

([1]) Il fenomeno dell'invecchiamento, che coinvolge tutto il vecchio Continente, riguarda in particolar modo l'Italia. Entro il 2070, infatti, è attesa una notevole diminuzione della popolazione in età compresa tra i 15 e i 64 anni (dal 64,3% del 2016 al 54,5% del 2070) e un aumento della popolazione over 65 (dal 22,1% al 32,9%). I dati sono univoci: si vedano i rapporti ISTAT, *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia*, 2020, e ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie – Base 1/1/2021*, Istat Statistiche Report, 2022; ISTAT, *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, 2023, p. 77, che certifica come a partire dal 2010 il tasso di occupazione dei soggetti con più di 50 anni abbia superato quello dei giovani; ISTAT, *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, Istat, 2024, pp. 84-86; INPS, *Rapporto annuale*. Settembre 2024, p. 284; sulle ragioni dell'invecchiamento si veda M. CALTABIANO, *Invecchiamento della*

di vita ([2]) e la forte caduta della natalità ([3]). A ciò si aggiunga l'effetto di una struttura per età ereditata dal passato, caratterizzata dalla presenza di coorti formatesi in epoche ad alta natalità composte da soggetti oggi prossimi alla pensione ([4]).

Da qui l'inevitabile progressiva ricomposizione della popolazione lavorativamente attiva ([5]) della quale, giocoforza, faranno sempre più parte soggetti anziani ([6]) che, complice anche l'aumento dell'età pensionabile ([7]) e il blocco del turnover nelle pubbliche amministrazioni ([8]), concorrono ormai strutturalmente «con gli "adulti e i giovani" nel medesimo mercato del lavoro per il reperimento di occasioni di lavoro e il mantenimento delle posizioni occupate» ([9]).

---

popolazione e prospettive demografiche per il diritto e mercato del lavoro, in *VTDL*, 2023, n. 2, p. 343 ss.

([2]) A.J. SCOTT, *The economics of longevity – An introduction*, in *Journal of the Economics of Ageing*, 2023, vol. 24, p. 11 ss.

([3]) ISTAT, *Fecondità della popolazione residente*, in *www.istat.it*, 7 novembre 2023; si tende ormai a parlare di "inverno demografico": sul punto si veda S. MOLINA, *Winter il coming: prepariamoci all'inverno demografico*, in *www.neodemos.info*, 7 giugno 2022.

([4]) Le coorti di nascita sono i *baby boomers*, i *millenials*, la "generazione Z". I *baby boomers* sono oggi anziani e i *millennials* e la "generazione Z" sono oggi giovani. Mentre una persona passa attraverso diversi gruppi di età durante il suo ciclo di vita, la medesima persona appartiene alla stessa coorte per tutta la vita.

([5]) V. FILÌ, *L'invecchiamento da esclusione ad inclusione*, in *ADL*, 2020, n. 2, I, p. 370, osserva che «lo spostamento dell'asticella sempre più in alto incrementa, quindi, il bacino dei c.d. lavoratori anziani, […] che sono forzatamente costretti ad una produttività, in senso economico, come se fossero ancora appartenenti alla fascia precedente, quella adulta, cioè la "seconda" della loro vita». Sul punto si veda anche ISTAT, *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia*, cit.

([6]) M. GAMBACCIANI, *Invecchiamento demografico e diritto del lavoro*, in *MGL*, 2020, p. 930; INAPP, *Boom lavoratori anziani in Italia, il 37% ha più di 50 anni*, in *www.inapp.gov.it*, 10 novembre 2023.

([7]) Si noti come nel periodo che va 2007 al 2018 il tasso di occupazione delle persone tra 55 e 74 anni sia cresciuto dal 20,5% al 33,3%, sul punto si veda ancora M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, p. 930; si veda anche M. MARTONE, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, in *ADL*, 2017, n. 1, I.

([8]) R. PALOMBA, *Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla PA*, in *osservatoriocpi.unicatt.it*, 10 aprile 2021, mette in luce come secondo l'Osservatorio Conti pubblici italiani il blocco del turnover abbia contribuito a un aumento di circa 4 anni dell'età media dei dipendenti pubblici.

([9]) V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022, p. XII; M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, p. 929; secondo i dati gli occupati con più di 50

Già oggi un lavoratore su tre è ultracinquantenne ([10]) e il tasso di impiego degli over 55 è destinato ad aumentare sino al 20% nel 2070, con un connesso incremento della percentuale di tali lavoratori sul totale degli occupati ([11]).

Nel descritto quadro occorre comprendere se l'ordinamento lavoristico si sia posto l'obiettivo di valorizzare le risorse nelle diverse fasi della loro età, compresa quella più avanzata, al fine di garantire un lavoro di qualità sino al raggiungimento della pensione ([12]) scongiurando la possibilità che simili risorse siano considerate un costo sociale improduttivo ([13]).

---

anni siano passati da 4,8 a 9,4 milioni, aumentando del 95%; al contrario, il gruppo dei lavoratori "adulti" (composto da soggetti di età compresa tra i 35 e i 49 anni) e le due classi di età più giovani hanno mostrato traiettorie in netto calo: si veda ISTAT, *Occupati e disoccupati. Novembre 2023. Dati provvisori*, Istat Statistiche Flash, 2024.

([10]) M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, 2023, n. 2, p. 254.

([11]) Si parla di un incremento del 7%, sul punto P. BOZZAO, *Longevità lavorativa e politiche di welfare: nuove sfide e prospettive*, supplemento a *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2022, n. 1, p. 1.

([12]) V. FILÌ, *L'invecchiamento da esclusione ad inclusione*, cit., p. 377, esemplifica gli interventi per la permanenza dei lavoratori anziani nel mondo del lavoro; non si tratta, quindi, di distribuire solo risorse, ma di introdurre misure che mirino ad un'uguaglianza in termini di qualità della vita, sul punto. Per una prospettiva filosofica v. T. NAGEL'S, *Equality and Partiality*, Oxford University Press, 1995, p. 69, secondo il quale l'uguaglianza non riguarda semplicemente la **distribuzione di ricompense specifiche agli individui in un dato momento**, ma, piuttosto, la **qualità prospettica delle loro vite nel complesso**; v. anche J. RAWLS, *Justice as Fairness: A Restatement*, Belknap Press of Harvard University Press, 2001, p. 174.

([13]) Affronta il tema in un'ottica anche comparata B. BARABASCHI, *L'invecchiamento delle forze di lavoro quale sfida per gli active welfare regimes europei*, Il Mulino, 2018; D. GAROFALO, *Anziani e mercato del lavoro: risorsa o zavorra?*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Cacucci, 2021, tomo II; G. SCLIP, *Promuovere una vita lavorativa sostenibile a tutte le età*, in *ISL*, 2020, n. 10; P. DE NARDIS, L. ALTIERI, *I costi sociali dell'essere un "paese di vecchi"*, in T. TREU (a cura di), *L'importanza di esser vecchi. Politiche attive per la terza età*, Il Mulino, 2012, p. 75; P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, Editoriale Scientifica, 2017, p. 20, la quale osserva come si registri ancora un'immagine stereotipata di anziano, soggetto che, nel mondo del lavoro, è «portatore di competenze obsolete, più costoso e tendenzialmente meno produttivo»; si tratta peraltro di una visione che nella letteratura straniera è identificata con il termine "*ageism*" tesa proprio a sintetizzare i pregiudizi e le discriminazioni che si annidano attorno al concetto stesso di anzianità, cfr. J.-C. HENRARD, *Les défis du vieillissement*, La Découverte, 2002, p. 100; sul punto si vedano anche le osservazioni contenute nel rapporto OCED, *Preventing Ageing Unequally*, 2017.

L'età, infatti, non dovrebbe più essere considerata «una condizione che facilita i conflitti o un criterio di organizzazione del mercato del lavoro, ma un elemento da gestire» in tutte le sue fasi ([14]), essendo ormai venuta meno la convinzione che il prolungamento della carriera lavorativa degli anziani porti alla sottrazione di lavoro ai più giovani ([15]).

La descritta situazione pone un generalizzato problema di gestione, anche dal punto di vista regolamentare ([16]), dei bisogni delle diverse generazioni ([17]) "costrette" a convivere nel mondo del lavoro ([18]). Una convivenza che,

---

([14]) L. GUAGLIANONE, *Parti sociali e politiche di ageing. Uni sfida tutta da giocare*, in *RGL*, 2015, n. 2, I, p. 325.

([15]) M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, pp. 931-932, osserva come addirittura in alcuni settori la relazione tra occupazione degli anziani e incremento dell'occupazione dei giovani sarebbe positiva; sul punto si veda ancora L. GUAGLIANONE, *op. cit.*, p. 322 ss., che segnala come le *skills* dei diversi gruppi di lavoratori siano solo in minima parte sovrapponibili. La stessa Commissione europea non ha mancato di rilevare come gli Stati membri che presentano tassi di occupazione più elevati per i lavoratori anziani siano anche quelli che mostrano risultati migliori nell'introduzione dei giovani nel mercato del lavoro. Non stupisce quindi che la COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde sull'invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni*, 27 gennaio 2021, COM(2021)50 final, § 4.3, proponga non solo di limitare il prepensionamento a casi giustificati oggettivamente, ma anche di stabilire «un diritto generale a lavorare oltre l'età pensionabile» così da «contribuire a rendere i sistemi pensionistici adeguati e sostenibili»; si veda anche il Commission Staff Working Document *Annexes to the Joint Report on the application of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC)*, 17 gennaio 2014, SWD(2014)5 final; P. BOZZAO, *Longevità lavorativa e politiche di welfare: nuove sfide e prospettive*, cit., pp. 2-3.

([16]) La rilevanza del fattore demografico nel mercato del lavoro è ormai da tempo diventata materia di interesse per le scienze sociali ed oggetto di tentativi di intervento politico-economico non solo a livello nazionale: cfr. P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., p. 41, e COMMISSIONE EUROPEA, *op. cit.*

([17]) A.M. PONZELLINI, *Il rapporto tra generazioni nel lavoro. Disuguaglianza senza conflitto?*, in *DRI*, 2009, n. 3, p. 546, prova a sintetizzare le posizioni delle generazioni presenti nel mercato del lavoro specificando che: «– la generazione *giovane* (< 30) è la più esposta alla instabilità dell'impiego e alla disoccupazione ma si avvantaggia di un differenziale positivo in termini di scolarizzazione e uso delle ICT; – la generazione *adulta* (dai 30 ai 50) generalmente ha una posizione occupazionale stabile ma è la più esposta alle difficoltà del conciliare le aspettative di carriera con l'impegno nelle cure familiari (particolarmente critica la situazione delle donne adulte); – la generazione *anziana* (> 50) – o almeno quelli di questa generazione che non sono ancora pensionati – gode dei salari migliori e della più elevata rappresentanza collettiva ma, almeno nelle occupazioni tradizionali, risulta la più esposta in casi di ristrutturazione aziendale a causa della progressiva perdita di competenze».

([18]) V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, p. XIII, che osserva: «Il rinvio del pensionamento con l'innalzamento dell'età pensionabile (specie dopo la riforma

oggi più che mai, necessita di politiche tese a garantire un nuovo equilibrio fondato su logiche diverse dal passato che possano consentire l'inclusione sistematica di tutte le fasce di lavoratori ([19]) perseguendo valori di rango costituzionale ([20]).

Le sfide che la transizione demografica lancia alle società e alle economie implicano l'esistenza di un quadro normativo che spinga le organizzazioni a dotarsi degli «strumenti adatti per comprendere sul medio lungo periodo le problematiche connesse a potenziali conflitti intergenerazionali e al turn over fra le diverse coorti» ([21]).

Del resto, le generazioni oggi lavorativamente attive, oltre a presentare un diverso rapporto con il lavoro, risentono di alcune differenze (e disuguaglianze) oggettive relative ai repentini cambiamenti avvenuti nell'organizzazione delle imprese, all'aumento della scolarizzazione terziaria e, non da ultimo, ai «cambiamenti avvenuti nella regolazione dei mercati del lavoro e dei sistemi di welfare» ([22]). Il primario obiettivo del presente contributo, quindi, è comprendere se esista una cornice legale entro la quale «collocare, nei rapporti di lavoro e nel mercato, le azioni, di varia natura, atte a

---

Monti-Fornero) ha incrementato il bacino dei lavoratori riconducibili alla terza età, che sono stati forzatamente costretti a rimanere attivi nel mercato del lavoro»; in generale sugli effetti dell'invecchiamento della popolazione sugli atteggiamenti di politica sociale e sulla solidarietà intergenerazionale, si veda T. EMERY, *Intergenerational Conflict: Evidence from Europe*, in *Journal of Population Ageing*, 2012, vol. 5, n. 1; F. MARCALETTI, *Il lavoratore anziano. Molti predicati senza soggetto*, in M. COLASANTO, F. MARCALETTI (a cura di), *Lavoro e invecchiamento attivo. Una ricerca sulle politiche a favore degli over 45*, Franco Angeli, 2007; V. BORDONE, A. ROSINA, *Percezioni di invecchiamento e stili di vita*, in L. CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINA (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, Il Mulino, 2018; M. RUSSO, *Lavoratori anziani e giovani: tutele individuali e misure di solidarietà generazionale*, in *LD*, 2016, n. 2.

([19]) Questo perché «le trasformazioni intervenute in questi anni, non solo economiche ma culturali e persino antropologiche, hanno cambiato in profondità i termini in cui il rapporto fra generazioni si basava nel passato» (T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 374, p. 10); sul punto si veda anche A.M. PONZELLINI, *op. cit.*, p. 541 ss.

([20]) In questo senso R. CASILLO, *Invecchiamento e lavoro*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 19, p. 30, rileva che «l'invecchiamento della forza lavoro, e in generale della popolazione tutta, si vuol dire, nel nostro ordinamento è una problematica giuridica riconducibile anche (o, meglio, anzitutto) all'inveramento dell'identità sociale dello Stato (art. 1-4 Cost.), costruita com'è, essa, intorno alla cittadinanza sociale universale e pari (art. 3 Cost.)».

([21]) Cfr. M.L. AVERSA, P. CHECCUCCI, V. IADEVAIA (a cura di), *Digitalizzazione e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole medie imprese italiane*, Inapp Report, 2025, n. 56, p. 9.

([22]) A.M. PONZELLINI, *op. cit.*, p. 541.

fronteggiare il progressivo invecchiamento di chi lavora e di chi cerca lavoro» ([23]), garantendo non solo una equa distribuzione delle risorse tra generazioni lavorativamente attive, ma anche un equilibrio dal punto di vista dell'inclusività sociale, aspetto profondamente connesso alla dimensione lavorativa del soggetto. Questo nell'intento di assecondare l'esigenza di ripensare il lavoro rendendolo sostenibile «tanto sul versante organizzativo dell'impresa, che si trova a dover gestire sempre più numerose criticità collegate all'invecchiamento della forza lavoro, quanto sul versante della persona» ([24]).

2. Il diritto del lavoro come terreno elettivo per un'analisi dei profili legali della giustizia intergenerazionale. La struttura del contributo

La breve premessa sviluppata nel paragrafo che precede evidenzia come assuma sempre più importanza il tema dell'equità e della giustizia tra generazioni con riferimento alla regolamentazione del mercato e del rapporto di lavoro.

Pertanto, nell'ambito della presente analisi, il tentativo sarà quello di focalizzare l'attenzione non tanto sui profili distributivi della giustizia intergenerazionale, ampiamente battuti e studiati dagli economisti, ma sulla dimensione sociale e, all'interno di quest'ultima, su quella giuridico-normativa ([25]).

Questo perché le scelte legislative e di policy dei vari Paesi, relative alle principali condizioni economiche e sociali delle persone, possono

---

([23]) R. CASILLO, *op. cit.*, p. 23.

([24]) ADAPT, *Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo*, ADAPT University Press, 2021, p. 10, secondo cui «esigenze personali, di salute o di conciliazione tra vita privata e vita professionale possono generare la necessità, specie in età avanzata, di operare un cambiamento o un ripensamento del ruolo lavorativo ovvero si potrebbero rendere necessari accomodamenti e/o interventi formativi volti a una sua riqualificazione al fine di consentirgli di poter continuare a svolgere la stessa mansione o ricoprirne una differente».

([25]) A. PIRNI, F. CORVINO, *Lo spazio teorico della giustizia intergenerazionale: linee per un percorso di ricerca*, in *Lessico di Etica Pubblica*, 2019, n. 2, p. 2, osservano come vi siano «molti possibili "accessi" a quello spazio teorico che l'etichetta "giustizia intergenerazionale" prova a raccogliere sotto di sé»; A. GOSSERIES, *Invecchiamento, longevità ineguali e giustizia intergenerazionale*, ivi, p. 78.

certamente contribuire a determinare un equilibrio o uno squilibrio generazionale ([26]).

Ciononostante, i profili legali o normativi sono tendenzialmente esclusi dalle analisi sulla giustizia intergenerazionale ([27]). Questo non solo per le difficoltà di dialogo tra economia e diritto (spesso foriere di approcci autoreferenziali), ma anche per una ulteriore fondamentale ragione: l'età costituisce un «dato della persona che, fino a pochi decenni fa, ha interessato la scienza giuridica quasi esclusivamente sotto il profilo della determinazione dei limiti minimi di età ai fini della capacità di agire» ([28]).

Per il diritto, un cittadino che ha raggiunto la maggiore età è un soggetto tendenzialmente "neutro", ossia raramente destinatario di regole differenziate. Tale affermazione merita, invero, di essere temperata proprio in relazione al diritto del lavoro e della previdenza sociale che si caratterizzano, ma sul punto ci soffermeremo ([29]), per norme che tradizionalmente prendono a riferimento il dato anagrafico ([30]).

Insomma, l'età, seppur identificata con riferimenti "mobili", costituisce un dato ricompreso nella regolamentazione impiegato «come parametro di organizzazione del mercato del lavoro e di gestione dei sistemi di welfare» ([31]), ma anche, in taluni limitati casi, come un fattore di differenziazione della disciplina applicata al rapporto di lavoro. Ciò rende l'area giuslavoristica un terreno elettivo di una sperimentazione tesa a indagare l'esistenza o meno di un principio di giustizia intergenerazionale nell'ambito della disciplina applicata al mercato e al rapporto di lavoro. Un approfondimento che, invero, prende le mosse da un pregiudizio fondato su un'affermazione piuttosto condivisa in dottrina, secondo la quale la disciplina lavorista non si è ancora distinta per la sufficiente considerazione dei bisogni dei lavoratori anziani nel rapporto di lavoro «in tutte le sue fasi di

---

([26]) T. TREU, *op. cit.*, p. 2; già G. CAZZOLA, *Lavoro e welfare: giovani versus anziani. Conflitto tra generazioni o lotta di classe del XXI secolo?*, Rubbettino, 2004, p. 77.
([27]) A. PIRNI, F. CORVINO, *op. cit.*, p. 7, sottolineano la necessità di spostare l'attenzione sulla giustizia intergenerazionale con sguardo alla normativa.
([28]) A. AVIO, *L'invecchiamento attivo: se la vecchiaia non ha età*, in *DLM*, 2016, n. 2, p. 253, spec. nota 3.
([29]) Cfr. *infra*, § 4.
([30]) P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., p. 41, rileva come l'analisi della normativa nazionale ed europea, tuttavia, metta in luce una certa funzionalizzazione del fattore anagrafico ad obiettivi occupazionali e di funzionamento del mercato del lavoro.
([31]) *Ibidem*.

svolgimento» ([32]), nonostante le politiche legislative abbiano posticipato l'uscita dal mondo del lavoro ([33]). Ed è qui che assume importanza non solo verificare la considerazione della giustizia intergenerazionale nel diritto del lavoro, ma anche compiere il tentativo di misurare l'eventuale equilibrio (quantomeno dal punto di vista legislativo e paralegislativo) ([34]) della giustizia tra generazioni in un determinato momento storico al fine di orientare gli interventi regolatori.

Partendo da queste premesse occorrerà anzitutto porsi l'obiettivo di identificare chi è il "lavoratore anziano" passando in rassegna la letteratura (non solo giuridica) in materia e, soprattutto, i provvedimenti legislativi che considerano il dato anagrafico come criterio di differenziazione normativa. Un'analisi che consentirà di proporre una tassonomia delle generazioni lavorativamente attive ([35]).

Dopodiché, l'attenzione verrà focalizzata sul perimetro contenutistico-concettuale della giustizia intergenerazionale che verrà analizzato, se non in contrapposizione, in parallelo con quello di solidarietà intergenerazionale ([36]). Ciò al fine di sviluppare un'analisi tesa a perseguire due principali obiettivi: verificare se la normativa lavoristica (*latu senso* intesa) ([37])

([32]) Ivi, p. 10.

([33]) Cfr. M. CORTI, *Active ageing e autonomia collettiva. "Non è un Paese per vecchi", ma dovrà diventarlo presto*, in *LD*, 2013, n. 3; P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., p. 9, la quale osserva che, «nella politica economico-sociale europea, il tema dell'invecchiamento della popolazione, e del conseguente invecchiamento della forza lavorativa, ha assunto da circa un trentennio una chiara connotazione all'interno di politiche occupazionali degli anziani finalizzate al posticipo del momento di uscita dal sistema produttivo».

([34]) In questo caso il riferimento è alla normativa collettiva. Parla di funzione "paralegislativa" del contratto collettivo M. RUSCIANO, *La difficile metamorfosi del contratto collettivo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, tomo II, p. 1071.

([35]) Sul concetto di generazione, in generale, cfr. M. KOHLI, *Aging and Justice*, in R.H. BINSTOCK, L.K. GEORGE (a cura di), *Handbook of Aging and the Social Sciences*, Academic Press, 2006; A. GOERRES, *The Political Participation of Older People in Europe. The Greying of Our Democracies*, Palgrave Macmillan, 2009; A. GOERRES, P. VANHUYSSE, *Mapping the Field: Comparative Generational Politics and Policies in Ageing Democracies*, in P. VANHUYSSE, A. GOERRES (a cura di), *Ageing Populations in Postindustrial Democracies. Comparative Studies of Policies and Politics*, Routledge, 2012.

([36]) M. SOCCI, *Giovani e anziani nel mercato del lavoro tra solidarietà e conflitto*, in *Rivista Prisma. Economia – Società – Lavoro*, 2016, pp. 54 ss.

([37]) Comprensiva delle leggi nazionali e regionali e della normativa collettiva applicata al rapporto di lavoro.

oggi risponda o tenga conto del principio di giustizia tra generazioni e compiere il tentativo di identificare le basi per la costruzione di un indice atto a misurare (e verificare come muta nel tempo) l'equilibrio in termini di giustizia intergenerazionale garantito dal diritto del lavoro.

Il fine, quindi, è quello di identificare elementi utili ad analizzare lo stato dell'arte, onde orientare l'attività del legislatore e delle parti sociali alla valorizzazione delle risorse lavorative in età matura ([38]), tenendo in considerazione come l'equilibrio intergenerazionale richieda interventi (anche normativi) che considerino il fattore longevità e la contemporanea presenza di più generazioni al lavoro ([39]).

Sotto quest'ultimo punto di vista, perseguire la solidarietà tra generazioni nel quadro dell'invecchiamento demografico significa introdurre misure concentrate non solo sulla distribuzione delle risorse, ma anche sulle opportunità che, in questo caso, devono essere ricercate nel mercato e nel rapporto di lavoro in favore di tutte le generazioni lavorativamente attive ([40]).

In definitiva, si tratta di valutare il lavoro, e con esso il diritto del lavoro, quale fattore di inclusione e «di promozione della longevità attiva e in salute […] che si trasforma per diventare uno strumento in grado di sostenere, a beneficio di ogni fascia di età, una più soddisfacente realizzazione» ([41]).

([38]) L. DI SALVATORE, *Organizzazione del lavoro e invecchiamento attivo*, in *DRI*, 2019, n. 2, p. 541.
([39]) T. TREU, *op. cit.*, p. 14.
([40]) Ciò al fine di «creare le condizioni che permettano agli anziani […] di apportare il proprio contributo alla società, consentendo loro di vivere dignitosamente come membri a pieno titolo della società» (dichiarazione del Consiglio sull'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni (2012): prospettive per il futuro, 7 dicembre 2012, § 2); si veda anche la decisione n. 940/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2011 sull'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni (2012).
([41]) In questo senso M. MARAZZA, *Il lavoro per la longevità attiva e in salute delle persone: evoluzione dei modelli di prevenzione e prospettive di ricerca per il giuslavorista*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2024, n. 2, I, p. 205.

3. Preliminari premesse concettuali sulla giustizia intergenerazionale con riferimento alla dimensione sociale

Il perseguimento degli obiettivi di cui sopra implica la formulazione di alcuni chiarimenti preliminari relativi alla dimensione concettuale e operativa della giustizia intergenerazionale, tema poco battuto dai giuristi, ma centrale nella riflessione filosofica contemporanea nell'ambito delle teorie della giustizia ([42]).

Si pensi allo sviluppo sostenibile, inteso come uno sviluppo che «soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni» ([43]) del quale la giustizia intergenerazionale costituisce una componente chiave ([44]). Se ci si concentra sulla questione intergenerazionale è inoltre possibile paragonare, ad esempio, il trattamento proposto per problemi ambientali in termini di preservazione delle risorse naturali con quello che può essere proposto per diverse questioni, come la gestione del debito pubblico, il finanziamento degli schemi pensionistici e così via ([45]).

Tutte tematiche che si collocano nel più ampio dibattito sulla giustizia distributiva ([46]). Meno approfondite risultano, invece, le questioni connesse al concetto di giustizia sociale, con il quale si tende a identificare se i membri di una società vengano trattati con uguale considerazione e rispetto con riferimento non solo alla distribuzione delle risorse, ma anche alla dimensione politica, allo status e, non da ultimo, alle relazioni sociali.

([42]) Ci sono dei testi che hanno dato un forte impulso all'analisi sistematica della giustizia sociale dal punto di vista transgenerazionale all'interno dei Paesi: si veda J. RAWLS, *Una Teoria della giustizia*, Feltrinelli, 1982; R.I. SIKORA, B. BARRY (a cura di), *Obligations to Future Generations*, Temple University Press, 1978; D. PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford University Press, 1984; J. THOMPSON, *Identity and Obligation in a Transgenerational Polity*, in A. GOSSERIES, L.H. MEYER (a cura di), *Intergenerational Justice*, Oxford University Press, 2009; si veda anche B. GIOVANOLA, *Giustizia sociale: eguaglianza, diseguaglianza, rispetto*, in *Filosofia Morale*, 2023, n. 1, p. 138.

([43]) UNITED NATIONS, *Report of the World Commission on Environment and Development*, General Assembly, 4 agosto 1987, A/42/427, p. 54.

([44]) A. GOSSERIES, *Teorie della giustizia intergenerazionale: una sinopsi*, in *Notizie di Politea*, 2008, n. 91, p. 8.

([45]) Ivi; sul punto si veda anche A. PIRNI, F. CORVINO, *op. cit.*, p. 5 ss.

([46]) A. PIRNI, F. CORVINO, *op. cit.*, p. 2.

Tale ultimo aspetto, ossia quello delle relazioni sociali ([47]), sembra poter ricomprendere anche le tematiche connesse all'equità e alla giustizia tra generazioni nel mondo del lavoro e, più nello specifico, nel rapporto di lavoro.

Il lavoro e la qualità dello stesso, infatti, sono elementi centrali della vita di una persona, così come connessi alle «concezioni della vita buona, che indirettamente sollevano anche questioni di giustizia» ([48]). Dimensioni che, come è stato recentemente osservato, assumono una rilevanza costituzionale, posto che il «perseguimento del principio personalistico nella sua declinazione sociale» dovrebbe orientare «l'azione pubblica verso il contrasto non del fenomeno demografico, bensì delle conseguenze che ne derivano sul piano dell'effettività dei diritti della persona che lavora, o che cerca lavoro, in età sempre più avanzata» ([49]).

Una volta perimetrata l'area di interesse per un'indagine sull'equilibrio tra generazioni dal punto di vista normativo-regolamentare, è necessario formulare alcune basilari puntualizzazioni sul modo di intendere la giustizia intergenerazionale.

Un'indagine della giustizia dal punto di vista normativo porta, infatti, a sposare una visione della giustizia intergenerazionale definita "egualitarista relazionale" che, a differenza dell'approccio "egualitarista distributivo", non predica una distribuzione egualitaria integrale, ritenendo che un sistema di equità intergenerazionale debba prevedere delle diseguaglianze ove le stesse contribuiscano a promuovere una società di eguali relazioni ([50]). Ed è qui che la normativa applicata al rapporto di lavoro può intervenire, anche con discipline differenziate se necessario, atte a garantire la

---

([47]) Si soffermano sull'impatto dell'età nelle relazioni sul luogo di lavoro F. MARCALETTI, E. GARAVAGLIA, *Le età al lavoro. La gestione dell'age-diversity analizzando i processi di invecchiamento nelle organizzazioni*, in *Sociologia del Lavoro*, 2014, n. 134, p. 119 ss.
([48]) A. GOSSERIES, *Invecchiamento, longevità ineguali e giustizia intergenerazionale*, cit., p. 81.
([49]) R. CASILLO, *op. cit.*, p. 30.
([50]) Sul punto si veda J. BIDADANURE, *Making sense of age-group justice: A time for relational equality?*, in *Politics, Philosophy & Economics*, 2016, vol. 15, n. 3, p. 237, la quale critica il concetto di equità distributive; F. MARCALETTI, *La dinamica intergenerazionale nei mercati del lavoro: tra conflitto, mutua esclusione e misure per l'inclusività*, Paper presentato al Convegno celebrativo dei 50 anni della rivista *Studi di Sociologia,* Milano, 15 novembre 2012, p. 2, rileva come l'elemento intergenerazionale assuma «nuova rilevanza nell'identificare la natura del possibile innesco della coesione sociale a partire da una migliore inclusività dei mercati».

continua inclusione di fasce di lavoratori che possono essere svantaggiati anche sulla base del requisito anagrafico ([51]).

Affrontare il tema della giustizia intergenerazionale in questi termini, significa rifuggire da un'analisi improntata sulla solidarietà generazionale quale elemento giustificativo di misure differenziate per favorire i soli giovani ([52]), che pur necessitano di regole tese ad incentivarne l'occupazione e la formazione ([53]), oltre che di interventi mirati ad equilibrare la distribuzione delle risorse ([54]). Tali misure, tuttavia, potranno costituire esse stesse degli indicatori da considerare nella costruzione di un meccanismo che si pone l'obiettivo di misurare il grado di giustizia intergenerazionale dal punto di vista giuridico-legale.

([51]) Su tale concetto v. C. FOURIE, F. SCHUPPERT, I. WALLIMANN-HELMER, *The Nature and Distinctiveness of Social Equality: An Introduction* p. 5, in C. FOURIE, F. SCHUPPERT, I. WALLIMANN-HELMER (a cura di), *Social Equality. On What It Means to Be Equal*, Oxford University Press, 2015.

([52]) Per questioni di spesa pubblica o, comunque, dettate ad indurre un ricambio generazionale nel mercato del lavoro. Su tale ultima prospettiva si veda M. RUSSO, *op. cit.*, pp. 329 ss.

([53]) Si pensi, ad esempio, alle misure dedicate al divario generazionale tese ad intervenire sulla cronica inattività della fascia di lavoro più giovane, sul punto, diffusamente, si veda R. CASILLO, *op. cit.*, p. 28 «l'azione pubblica anche oggi assume anzitutto le due forme più tradizionali: le politiche attive e i servizi per l'impiego, strategici anche nel nuovo programma Garanzia Giovani di cui al Piano nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027, e che di recente sono state rafforzate a questi (e ad altri) specifici fini, anche valere su fondi PNRR».

([54]) Si dà il caso che un numero crescente di evidenze indichi che le fasce di età più giovani dubitano, sempre più, dell'equità intergenerazionale degli attuali modelli di politica: con buone ragioni cfr. P. VANHUYSSE, *Intergenerational Justice and Public Policy in Europe*, OSE Opinion Paper, 2014, n. 16, p. 7; in uno studio condotto su oltre 2.000 studenti universitari di 8 Democrazie in 4 mondi del welfare, gli adulti più giovani in età lavorativa (18-35 anni) sono sistematicamente percepiti come trattati peggio degli adulti in età lavorativa più anziani o degli anziani, si veda C. SABBAGH, P. VANHUYSSE, *Intergenerational Justice Perceptions and the Role of Welfare Regimes: A Comparative Analysis of University Students*, in *Administration & Society*, 2010, vol. 42, n. 6; anche con riferimento ai livelli salariali, soprattutto nel contesto italiano, i giovani risultano penalizzati, sul punto v. R. LEOMBRUNI, F. TADDEI, *Giovani precari in un Paese per vecchi,* in *Il Mulino*, 2009, 6, p. 914, i quali osservano come in Italia, più che in altri paesi, le retribuzioni tendano a crescere con il crescere dell'età sino al pensionamento; per quanto, invece, riguarda la percezione dell'ingiustizia pensionistica, si veda C. SABBAGH, P. VANHUYSSE, *Perceived pensions injustice: A multidimensional model for two most-different cases*, in *International Journal of Social Welfare*, 2014, vol. 23, n. 2; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli articoli 38, 81 e 97 Cost.*, in *DRI*, 2019, n. 1, p. 11 ss.

3.1. *Segue*: come identificare le "generazioni" lavorativamente attive

A questo punto, occorre chiarire come la verifica di dell'equilibrio normativo con riferimento al trattamento riservato alle diverse generazioni possa prendere a riferimento parametri differenti.

L'attenzione può, infatti, essere concentrata sulle generazioni che si sovrappongono o, invece, sulla giustizia tra le generazioni presenti e quelle future. Ai nostri fini, il discorso sarà limitato ad un confronto tra generazioni sovrapposte e, più nello specifico, tra generazioni lavorativamente attive delle quali fanno sempre più parte il lavoratori anziani che si trovano stretti – quantomeno in apparenza – sotto la morsa di istanze contraddittorie: da un lato, in nome di un principio di solidarietà intergenerazionale, gli *older workers* sono chiamati ad abbandonare il mercato del lavoro per lasciare posto ai giovani; dall'altro, in nome della preservazione dell'equilibrio finanziario dei sistemi previdenziali, gli anziani sono oggi portarti a lavorare il più a lungo possibile ([55]).

Infine, una ulteriore questione da chiarire riguarda il modo di intendere il termine "generazioni", che può indicare le *coorti di nascita*, cioè le fasce di popolazione nate in un certo periodo, oppure può riferirsi a *gruppi di età*, ossia a coloro che sono "giovani", "maturi" e "anziani" nello stesso momento ([56]). Tale ultimo parametro, che non a caso è quello adottato dagli indici esistenti ([57]), sembra il più appropriato da utilizzare nel caso di specie, in quanto consente di evidenziare come il diritto del lavoro "tratta" gli individui nelle diverse fasi della loro età, anche quella anziana.

([55]) P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., p. 19; M. AMBROSINI, G. BALLARINO, *Risorsa anziani e politiche d'impresa: in patto da riscrivere*, in S. MOLINA (a cura di), *Le politiche aziendali per l'anzianato del lavoro in Italia*, Franco Angeli, 2000, pp. 34-35.
([56]) Sul punto si veda J. BIDADANURE, *op. cit.*, p. 239.
([57]) P. VANHUYSSE, *op. cit.*, p. 6 ss.; sul punto si veda anche M. SÀ_VALENTE,_A. GOSSERIES, *Intergenerational Justice: Are We Measuring What Matters?*, Policy Paper 27, Institute of Public Policy Lisbon, 2023, p. 4, in *www.ipp-jcs.org*.

4. Chi è anziano nel mondo del lavoro? Alla ricerca di una tassonomia dei gruppi di lavoratori in base all'età

Se è vero che il diritto del lavoro, a differenza di altri rami dell'ordinamento, tende a considerare il dato anagrafico quale elemento rilevante nella regolazione del mercato e, in certi casi, del rapporto di lavoro, è altrettanto vero che rimane un'operazione di indubbia complessità identificare univocamente la tutt'altro che omogenea ([58]) categoria dei lavoratori anziani dal punto di vista giuridico ([59]). Questo perché occorre "imbrigliare" in un dato anagrafico, o comunque in un range di anni che identificano il periodo di vita di una persona lavorativamente attiva (occupata o meno), una condizione, quella dell'anzianità, che si presenta come dinamica ([60]).

Anzitutto occorre premettere come una persona che "invecchia" non sia necessariamente una persona definibile "anziana" ([61]). La stessa dottrina lavorista ha messo in luce il progressivo venir meno della possibilità di parlare in termini equivalenti di «lavoratore anziano e pensionato o pensionando» ([62]).

Quello che è certo, dunque, è che il concetto di "vecchiaia" o di "anzianità" nel mercato e nel rapporto di lavoro deve essere contestualizzato, tenendo in considerazione che si tratta di generazioni in età lavorativa. Ciò significa che per il diritto del lavoro un soggetto entra a far parte della categoria dei "lavoratori anziani" in un momento in cui ancora il medesimo soggetto

---

([58]) L. GUAGLIANONE, *op. cit.*, p. 321; M. BARBERA, *Introduzione. Cambiamenti demografici, mercato del lavoro e regolazione giuridica*, in *RGL*, 2015, n. 2, I, p. 247; G. PEZZINI, *Il lavoratore anziano: un personaggio in cerca di autore*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. 36 ss.

([59]) Le definizioni sono molteplici, «si parla di lavoratori anziani (*older workers*) oppure (usando espressioni più *politically correct*) di lavoratori maturi (*mature workers*) o di lavoratori *seniores* o (direttamente in inglese) *ageing workers* o *late career*» (V. FILÌ, *L'invecchiamento da esclusione ad inclusione*, cit., p. 370); si veda anche F. MARCALETTI, *Il lavoratore anziano. Molti predicati senza soggetto*, cit., pp. 48-49; P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., pp. 10-14; A. AVIO, *op. cit.*, p. 252 ss.

([60]) P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., p. 11 ss.; G. LUDOVICO, *Dalla società dell'invecchiamento alla società della longevità,* in *LDE*, 2025, 1, p. 3, osserva come da *status* oggettivo predeterminato la vecchiaia sia andata assumendo un significato di condizione soggettivamente modificabile dalle scelte e abitudini dell'individuo.

([61]) A. GOSSERIES, *Invecchiamento, longevità ineguali e giustizia intergenerazionale*, cit., p. 79.

([62]) L. GUAGLIANONE, *op. cit.*, p. 322.

non fa parte della più ampia categoria dei "cittadini anziani" ([63]), anche se a volte i confini tra le due categorie potrebbero intersecarsi sul piano normativo ([64]).

L'invecchiamento quindi «connota il cambiamento dell'età *senza* fare riferimento a uno stadio specifico della nostra vita, vale a dire la vecchiaia» ([65]).

La normativa lavoristica, tuttavia, fornisce alcuni elementi da cui partire per proporre una tassonomia per gruppi di lavoratori, primo tra tutti il riferimento all'età pensionabile che, seppur mobile ([66]), costituisce un "punto di arrivo" utile a individuare il confine di una determinata categoria di prestatori di lavoro (quelli anziani per l'appunto).

Più problematica, invece, è l'identificazione del "punto di partenza", ossia dell'età anagrafica al raggiungimento della quale un soggetto può essere ricompreso nella categoria degli *older workers*, soprattutto se si prende atto che il concetto di vecchiaia è da intendersi in senso relativo ([67]).

Le analisi degli istituti di statistica si concentrano in genere sull'ultima coorte della forza lavoro, ossia quella che va dai 55 anni sino all'età della pensione. Non mancano, tuttavia, studi che tendono ad abbassare l'età, ricomprendendo nella predetta categoria lavoratori che hanno compiuto 50

([63]) La WHO, *The World Health Report 2002. Reducing Risks, Promoting Healthy Life*, 2002, considera anziani i cittadini tra i 60 e i 65 anni a seconda delle situazioni, ma per i Paesi in via di sviluppo (es. africani) la soglia viene abbassata anche di molto.

([64]) Si pensi a quanto accaduto durante l'emergenza pandemica: le misure previste per i cittadini anziani hanno finito per coinvolgere anche i lavoratori sulla base del medesimo requisito di età, sul punto sia consentito rinviare a S. SONNATI, *Rimedi contro il rischio da Covid-19: la graduale contaminazione tra misure anticontagio destinate alla collettività e misure di sicurezza sui luoghi di lavoro*, *I parte* e *II parte*, entrambi in *RCP*, rispettivamente 2021, n. 6, e 2022, n. 1-2; C. GAROFALO, *Le misure di sostegno all'occupazione dei lavoratori over 50 nell'era post Covid-19*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. 106, osserva come l'emergenza pandemica abbia fatto emergere con evidenza delle fragilità della nostra struttura demografica associata all'invecchiamento della popolazione e come le imprese si siano trovate per la prima volta ad affrontare seriamente i problemi dell'*age management*.

([65]) A. GOSSERIES, *Invecchiamento, longevità ineguali e giustizia intergenerazionale*, cit., p. 79 propone l'esempio della parola "invecchiamento", che «in inglese […] non si traduce con "*olding*", ma con "*aging*"».

([66]) Ad esempio, per la pensione di vecchiaia il range di età è dai 67 ai 71 anni a seconda dei contributi versati.

([67]) Sul punto A. AVIO, *op. cit.*, p. 254 ss.

o, addirittura, in taluni casi, 40 anni di età ([68]). Come messo in evidenza dall'OMS i cambiamenti fisici e mentali legati all'avanzamento dell'età assumono un decisivo rilievo nella valutazione della capacità lavorativa di un soggetto addirittura a partire dai 45 anni, tant'è che la medesima organizzazione si riferisce a quest'ultimo come lavoratore "in invecchiamento" (*ageing*) e al soggetto 55enne come "anziano" (*aged*) ([69]).

A ben vedere, seppur in maniera disorganica, il diritto del lavoro considera l'età del soggetto in tutta una serie di ipotesi, oltre alla definizione, pur variabile, dell'età pensionabile.

Si pensi anzitutto agli interventi che incidono sul mercato del lavoro tramite la predisposizione di politiche attive che prendono a riferimento il dato anagrafico, come quelle tese ad incentivare l'occupazione ([70]), o ai processi di aggiornamento delle competenze dei soggetti anziani che hanno superato i 50 anni e che siano privi di un posto di lavoro ([71]). Vi sono poi norme che, oltre ad agevolare l'impiego da parte delle imprese di determinati soggetti (selezionati in base all'età anagrafica), consentono un utilizzo più flessibile della prestazione di lavoro tramite il riconoscimento della facoltà di ricorrere a specifiche tipologie contrattuali. Ciò accadeva ad esempio con la possibilità, oggi abrogata, di utilizzare il contratto di inserimento per i lavoratori che avessero 50 anni compiuti o meno di 29 anni ([72]); accade in parte oggi con il contratto a tempo determinato, che può essere stipulato in deroga ai limiti quantitativi con lavoratori che

---

([68]) Cfr. V. MORAMARCO, B. PACCAGNELLA (a cura di), *L'età e il lavoro. I percorsi professionali dei disoccupati over 40 a Milano*, Vita e Pensiero, 2004; L. PERO, *Esperienze pilota di invecchiamento attivo in corso nelle aziende*, in T. TREU (a cura di), *op. cit.*, p. 163 ss., il quale descrive un progetto pilota di BMW che identifica come "operai vecchi" i dipendenti con un'età media di 47 anni. Per un approfondimento si veda C.H. LOCH, F.J. STING, N BAUER, H. MAUERMANN, *How BMW Is Defusing the Demographic Time Bomb*, in *Harvard Business Review*, 2010, March.

([69]) WHO, *Ageing and Working Capacity*, WHO Technical Report, 1993, n. 835.

([70]) O. LA TEGOLA, *Il divieto di discriminazione per età nel diritto del lavoro*, Cacucci Editore, 2017, p. 216 ss.

([71]) Sul punto, da ultimo, C. GAROFALO, *op. cit.*; C. GAROFALO, *Età e incentivi: il rimedio allo svantaggio*, in *VTDL*, 2023, n. 2, p. 365 ss.; si veda anche E. PASQUALETTO, *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Cedam, 2013; la questione è oggetto di attenzione da parte dell'Europa: cfr. raccomandazione del Consiglio del 15 febbraio 2016 sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (2016/C 67/01), che ha invitato la Commissione e i Paesi membri a concentrarsi su tali misure.

([72]) Introdotto e regolato dall'art. 54 ss. del d.lgs. n. 276/2003, abrogato dalla l. n. 92/2012.

abbiano compiuto 55 anni di età ([73]); così come accade con il contratto di lavoro intermittente per l'impiego del quale il lavoratore deve aver compiuto 55 anni di età oppure, alternativamente, non aver compiuto i 24 anni ([74]).

L'età assume un fisiologico rilievo anche con riferimento alla disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi ([75]): per i primi, il recesso diventa libero al raggiungimento dell'età pensionabile ([76]); mentre, per i secondi, il requisito dell'età è genericamente richiamato dal legislatore nell'ambito dei criteri di scelta ([77]).

Anche la normativa sulla sicurezza sul lavoro ([78]), in taluni isolati casi, considera il dato anagrafico ([79]). Di recente il legislatore, peraltro, con il decreto legislativo n. 29/2024, ha identificato l'anziano come un soggetto

---

([73]) L'individuazione del lavoratore anziano in base al dato anagrafico predeterminato è evidente anche nella disciplina del contrato a termine ove è consentita l'esclusione del computo massimo dei contratti stipulati con persone over 50, ai sensi art. 23, comma 2, lett. *f*, del d.lgs. n. 81/2015.

([74]) Art. 13, comma 2, d.lgs. n. 81/2015.

([75]) In generale si veda M. PERUZZI, *Il rilievo dell'età nella disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi*, in *VTDL*, 2023, n. 2.

([76]) Che abbiamo detto essere mobile e al raggiungimento del quale il lavoratore può esercitare liberamente il recesso ai sensi dell'art. 2118 c.c. una volta che il dipendente abbia raggiunto i requisiti per il pensionamento di vecchiaia (per la generalità dei lavoratori, a 67 anni di età e 20 anni di contributi): si veda l'art. 24, comma 6, del d.l. n. 201/2011; si pensi anche alla risoluzione automatica del rapporto nel pubblico impiego per i soggetti che abbiano raggiunto i requisiti per la pensione e 65 anni di età ai sensi dell'art. 1 della l. n. 114/2014. Approfondisce ampiamente le richiamate ipotesi O. LA TEGOLA, *op. cit.*, p. 193 ss.; sul punto si veda anche M.V. BALLESTRERO, *Pensionati recalcitranti e discriminazione fondata sull'età*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Jovene, 2011, vol. III, p. 1368, la quale si sofferma sulla cessazione automatica del rapporto.

([77]) Tra cui l'art. 5 della l. n. 223/1991 fa rientrare il requisito dell'anzianità: sul punto si veda M. PERUZZI, *op. cit.*, p. 426 ss.

([78]) M. MARAZZA, *Lavoro, longevità e nuove dimensioni della prevenzione nell'approccio "total worker health"*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2024, n. 1, II.

([79]) Nel d.lgs. n. 81/2008 il riferimento all'età appare con aggettivazione/specificazione solo in alcuni casi: età «oltre i 50» (art. 176, lavoro ai videoterminali); «minori» (art. 183, agenti fisici; art. 190, rumore; art. 202, vibrazioni); «età fertile» (allegato XXXIX, esposizione a piombo); negli altri casi viene menzionata in modo generico (allegato XXXIII, movimentazione manuale di carichi) al fine di segnalare un'esigenza di personalizzazione degli interventi formativi, organizzativi.

che ha compiuto 65 anni ([80]), operando specifici riferimenti al sistema di valutazione dei rischi, sempre più focalizzato sull'età del soggetto ([81]), con una particolare considerazione anche per gli equilibri vita-lavoro dei dipendenti anziani ai quali sembra essere garantito una sorta di diritto al lavoro agile ([82]).

Il requisito anagrafico è, inoltre, talvolta una discriminante per l'accesso al lavoro sia nell'area del privato che in quella del pubblico impiego ([83]), soprattutto nelle forze dell'ordine, ove anche l'età della pensione è notevolmente anticipata rispetto alla generalità della forza lavoro ([84]).

Anche le norme collettive contengono talune disposizioni che tendono a considerare l'avanzamento dell'età come un dato rilevante. Ciò accade, ad esempio, in materia di trasferimenti del luogo di lavoro ([85]), o nella

---

([80]) All'art. 2 si ricorda che in questo decreto con "persona anziana" si intende la persona che ha compiuto 65 anni, mentre con "persona grande anziana", la persona che ha compiuto 80 anni.

([81]) L'art. 5 del d.lgs. n. 29/2024 identifica l'età come un elemento da considerare da parte del datore di lavoro nell'effettuare la valutazione dei fattori di rischio e di sorveglianza sanitaria previsti dal d.lgs. n. 81/2008. La valutazione dei rischi dovrà sempre più approfondire le specificità connesse con le differenti età dei lavoratori, indicando le misure di sicurezza, soprattutto di tipo organizzativo, che il datore di lavoro intende adottare per garantire e migliorare la salute e la sicurezza dell'intera forza lavoro. Sarà quindi una valutazione dei rischi attenta all'inclusione di tutti i lavoratori, con l'attivazione di processi e interventi volti a rendere il luogo di lavoro un ambiente adatto anche alle persone anziane.

([82]) Art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 29/2024, ove è previsto che il datore di lavoro «adotta ogni iniziativa diretta a favorire le persone anziane nello svolgimento, anche parziale, della prestazione lavorativa in modalità agile, nel rispetto della disciplina prevista dai contratti collettivi nazionali di settore vigenti».

([83]) L. FERLUGA, *Età e concorsi pubblici*, in *VTDL*, 2023, n. 2, p. 394 ss., si sofferma sul requisito dell'età massima. Sul punto si veda anche O. LA TEGOLA, *op. cit.*, p. 115 ss.

([84]) Attualmente, ad esempio, per Forze Armate, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Polizia penitenziaria e Vigili del Fuoco il requisito di vecchiaia è 60 anni e 7 mesi, ciò sulla base di disposizioni contenute, principalmente, nel d.lgs. n. 165/1997 che ha disposto appunto una specifica delega, relativa alle età di pensionamento ed ai requisiti di accesso al trattamento pensionistico per particolari categorie di lavoratori che, in relazione alla natura dell'attività svolta, non possono ricomprendersi nella disciplina pensionistica generale.

([85]) A titolo esemplificativo cfr. art. 17, CCNL Dirigenti trasporto, ove è previsto che, «Qualora il dirigente abbia compiuto il 55° anno di età, se uomo, e il 50° se donna, il trasferimento potrà avvenire solo previo consenso dell'interessato»; art. 38, comma 4, CCNL Personale non dirigente di Poste Italiane, secondo il quale «il lavoratore, di età superiore a 55 anni se uomo o 53 anni se donna, può essere trasferito solo in casi di carattere eccezionale, adeguatamente motivati da parte aziendale».

determinazione dei criteri di calcolo delle indennità nel rapporto di lavoro dirigenziale ([86]).

La sommaria analisi delle citate norme, svolta senza alcuna pretesa di esaustività, porta a confermare come il diritto del lavoro rappresenti il ramo dell'ordinamento più "avvezzo" ad una regolazione che consideri l'età del soggetto. Questo consente di compiere il tentativo di identificare una fascia di età nella quale far rientrare gli *older workers*, da contrapporre ai lavoratori "giovani", o ai lavoratori che potremmo definire in una condizione "neutra" dal punto di vista anagrafico ([87]), ai fini di gettare le basi per la teorizzazione di un indice di giustizia intergenerazionale.

Lo scopo è quello di identificare diversi gruppi di soggetti lavorativamente attivi suddivisi sulla base di un range di età tenendo in considerazione la lunghezza della vita lavorativa. In quest'ottica, i lavoratori anziani potrebbero essere identificati con i dipendenti, o gli aspiranti tali, che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età, sino al raggiungimento dell'età pensionabile; mentre, il secondo gruppo, ossia quello dei lavoratori giovani, può essere identificato con i soggetti che abbiano raggiunto l'età legale per lo svolgimento della prestazione lavorativa ([88]), sino al trentacinquesimo anno di età. Nel mezzo dovrebbero essere collocati i lavoratori adulti, ossia quei soggetti che possiamo considerare nel pieno delle proprie capacità fisiche, cognitive e professionali, tendenzialmente meno bisognosi di discipline *ad hoc* che ne consentano una migliore integrazione nel mercato e nel rapporto di lavoro ([89]).

([86]) Sovente, oltre all'anzianità di servizio, il preavviso e l'ammontare dell'indennità supplementare che il datore di lavoro deve corrispondere al dirigente nel caso in cui il giudice accerti che il licenziamento era privo del requisito della giustificatezza sono aumentati in considerazione dell'età anagrafica del dirigente.

([87]) Che dovrebbe incontrare meno ostacoli nel mercato e nel rapporto di lavoro a normativa immutata.

([88]) Tendenzialmente identificabile con la maggiore età o, in taluni casi, il compimento del 16° anno purché sia stato concluso il periodo di istruzione obbligatorio, si veda O. LA TEGOLA, *op. cit.*, p. 183.

([89]) Una tassonomia simile, divisa per generazioni, è riscontrabile in A.M. PONZELLINI, *op. cit.*, pp. 537-538.

5. Il progetto di misurazione del grado di giustizia intergenerazionale nella normativa lavoristica

L'invecchiamento della popolazione in tutti gli stati sociali avanzati ha portato a una rinnovata consapevolezza della nozione di giustizia tra le generazioni, anche se gli sforzi per misurare empiricamente la giustizia intergenerazionale sono rimasti largamente indietro ([90]).

Ne consegue che la contrapposizione tra gli interessi delle generazioni è spesso oggetto di un dibattito politico "distorto" che non prende in considerazione informazioni oggettive ed empiriche sugli squilibri esistenti per affrontare le ingiustizie ad essi associate ([91]).

A ciò si aggiunga la quasi totale assenza proposte per una misurazione dal punto di vista giuridico-legale dell'impatto sociale della struttura regolamentativa in tema di giustizia tra generazioni. Circostanza, lo si è detto, connessa alla tendenziale difficoltà di reperire norme che considerino il fattore età quale elemento rilevante per il riconoscimento o meno di diritti e prerogative, nonché alla complessità di "catturare" l'influenza del dato normativo la cui misurazione deve, giocoforza, caratterizzarsi per un certo grado di approssimazione ([92]). Difficoltà che, seppur non vengano meno, si mostrano attenuate proprio spostando l'attenzione sull'ordinamento lavoristico che già si presta ad un'analisi tesa a verificare l'esistenza o meno di un principio di giustizia intergenerazionale.

È quindi partendo dalla regolamentazione esistente che si tenterà non solo di "scandagliare" il quadro giuridico dall'interno, ma altresì di proporne un'analisi dal carattere quantitativo basata (anche) su elementi, magari ad oggi non contemplati dall'ordinamento, ritenuti utili a garantire un equilibrio della regolamentazione in termini di giustizia intergenerazionale.

Si tratta, quindi, di focalizzarsi sulle opzioni regolative o di policy tese a favorire la permanenza dei dipendenti più anziani all'interno delle imprese

---

([90]) C. SABBAGH, P. VANHUYSSE, *Perceived pensions injustice: A multidimensional model for two most-different cases*, cit., p. 174, che evidenziano il rinnovato interesse anche accademico al concetto di giustizia tra generazioni, sottolineando l'importanza di misurare lo stato dell'arte per proporre mirate politiche.

([91]) D. SCHRAAD-TISCHLER, N. AZAHAF, *Editorial*, in P. VANHUYSSE, *Intergenerational Justice in Aging Societies. A Cross-national Comparison of 29 OECD Countries*, Bertelsmann Stiftung, 2013.

([92]) M. SÀ_VALENTE,_A. GOSSERIES, *op. cit.*, p. 15, sottolineano la difficoltà di individuare indicatori utili a misurare il dato normativo.

nel tentativo di garantire un'occupazione ad una fascia di dipendenti che può definirsi sì "protetta" (quantomeno per alcuni aspetti), ma comunque fragile ([93]), in quanto soggetta ad una discriminazione «subdola e, spesso, socialmente accettata» in quanto considerata inevitabile ([94]). Questo, tuttavia, senza trascurare le misure che intervengono su situazioni di debolezza (soprattutto occupazionale) che caratterizzano le generazioni più giovani.

Il risultato sarebbe quello di ottenere degli indicatori da ricomprendere in un sistema di misurazione utile anche a dialogare con un altro strumento, ossia quello dell'*Active Ageing Index* (AAI), con cui le istituzioni si propongono di valutare l'inclusione dei lavoratori con più di 55 anni, mettendo a sistema le dimensioni relative a occupazione, partecipazione alla società, vita indipendente sana e sicura, capacità e ambiente favorevole all'invecchiamento attivo ([95]). La differenza, nel meccanismo di misurazione qui ipotizzato, è costituita dalla limitatezza del perimetro operativo riferito alla sola sfera del lavoro e dell'occupazione, e dalla volontà di focalizzarsi anche sulle misure destinate ai lavoratori giovani e adulti, proprio per cercare di "fotografare" lo stato della giustizia intergenerazionale in un determinato momento, misurandone poi l'evoluzione nel tempo ([96]).

([93]) A.M. PONZELLINI, *Lavorare più a lungo. Le politiche di active ageing in una prospettiva generazionale*, in L. BORDOGNA, R. PEDERSINI, G. PROVASI (a cura di), *Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*, Franco Angeli, 2013, p. 253.

([94]) Ivi, dove viene segnalato un aumento delle espulsioni dal mercato del lavoro dei lavoratori anziani.

([95]) L'AAI offre una lettura multidimensionale inedita e misura la possibilità degli anziani di realizzarsi pienamente in termini di occupazione, partecipazione sociale e culturale, mantenimento dell'autonomia nei diversi contesti esaminati, a fronte di altri strumenti che non permettono di esplorare insieme tutte le dimensioni che concorrono all'invecchiamento attivo: sul punto si veda ISTAT, *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia*, cit., pp. 47-48; l'AAI ha punteggi che vanno da 0 a 100, con una cifra più alta che punta a un maggiore contributo alla società da parte delle persone anziane e migliori condizioni favorevoli: si veda *The Active Ageing Index and its extension to the regional level. Synthesis Report*, 2014, p. 10.

([96]) In tale prospettiva, trattandosi di un indice che prende a riferimento un momento "istantaneo" nel tempo, sembra possibile verificare se nel presente (in un certo momento del 2025) esiste una disciplina che riconosce un determinato trattamento (che si ritiene possa costituire un indice o un fattore che può integrare uno degli indici previamente identificati) ai lavoratori giovani e non lo riconosce ai lavoratori anziani o viceversa. Per un esempio di un indice che utilizza lo stesso criterio si veda P. VANHUYSSE, *Intergenerational Justice in Aging Societies. A Cross-national Comparison of 29 OECD Countries*, cit., p. 10.

In sostanza, l'obiettivo è quello di verificare se nel presente (in un certo momento del 2025) esiste una disciplina che riconosce un determinato trattamento (ritenuto rilevante) ai lavoratori giovani e non lo riconosce ai lavoratori anziani o viceversa. Da qui occorrerebbe partire per poi proporre una misurazione del grado di giustizia intergenerazionale espresso dall'ordinamento lavoristico nel corso del tempo nell'ambito di un indice che prenda a riferimento i medesimi indicatori.

5.1. *Segue*: l'identificazione delle aree dalle quali ricavare gli indicatori che compongono l'indice e la loro possibile misurazione

Dopo aver specificato il concetto di "generazione" rilevante ai nostri fini e proposto una tassonomia della forza lavoro per età, il secondo passo consiste nell'individuare, seppur in maniera necessariamente molto generica, le aree di intervento normativo-regolamentare ritenute rilevanti per garantire un equilibrio generazionale nel mercato e nel rapporto di lavoro dal punto di vista delle dinamiche sociali e relazionali. Ciò al fine di costruire gli indicatori che potrebbero comporre il sistema di misurazione qui teorizzato.

In questi termini, il terreno delle politiche attive costituisce una prima dimensione normativa dalla quale possono essere estrapolati degli indicatori principalmente tesi ad una verifica dell'equità intergenerazionale nel mercato del lavoro. In tale ottica, assumeranno rilievo sia gli incentivi normativi previsti a livello nazionale e regionale riservati a determinate fasce di età con l'intento di agevolare l'occupazione sia gli sgravi contributivi e fiscali riconosciuti ai datori di lavoro che contrattualizzano determinate categorie di soggetti giovani o, appunto, anziani ([97]).

([97]) Sul punto esistono da tempo pregevoli tentativi di ricostruzione normativa: si veda AA.VV., *Incentivi per gli over 50: mappatura degli interventi nazionali e regionali*, Working Paper ADAPT, 2014, n. 160; da ultimo, va ricordato che le norme che regolano gli incentivi sono spesso riferite ai lavoratori c.d. "svantaggiati" o "molto svantaggiati". Al riguardo, in conformità a quanto disposto dal regolamento (UE) n. 651/2014 (art. 2, n. 4, lett. *a*-*g*, e n. 99, lett. *a* e *b*), nonché ai fini di quanto previsto dal d.lgs. n. 81/2015 (art. 31, comma 2), con d.m. 17 ottobre 2017, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha provveduto a individuare le categorie dei "lavoratori svantaggiati" e "lavoratori molto svantaggiati". In entrambi i casi, tra le varie condizioni, rileva anche il dato anagrafico. Vengono infatti ricompresi nelle due categorie i lavoratori tra i 15 e i 24 anni e gli over 50 al sussistere di determinati requisiti; si pensi anche alle misure dedicate al divario

Lo stesso tipo di mappatura dovrebbe essere portato avanti con riferimento agli incentivi erogati per la formazione di determinate fasce di cittadini in età lavorativa, ma privi di occupazione ([98]).

Anche le discipline tese a regolare la fruizione di risorse pubbliche destinate a favorire l'autoimprenditorialità (di giovani e anziani) dovrebbero essere oggetto di valutazione, soprattutto nel caso in cui dette risorse siano accessibili in base al requisito anagrafico dei soggetti interessati ([99]).

Più in generale, andrebbero considerate le norme che si occupano di implementare politiche di welfare concentrate sulla formazione e riqualificazione dei lavoratori (specie di quelli anziani oggi esposti al maggiore rischio di obsolescenza professionale) ([100]) e alla garanzia del reddito durante le transizioni occupazionali ([101]).

Occorre poi individuare prioritariamente materie sulle quali indagare l'esistenza di una regolamentazione differenziata sulla base del requisito anagrafico nell'ambito del rapporto di lavoro. Operazione che costringe a confrontarsi con un tema più generale, ossia quello della «rilevanza che nel nostro ordinamento ha assunto la tematica dell'invecchiamento attivo del

---

generazionale tese ad intervenire sulla cronica inattività della fascia di lavoro più giovane); sul punto si veda FONDAZIONE BRUNO VISENTINI, *Il Divario Generazionale tra conflitti e solidarietà. Vincoli, norme, opportunità: generazioni al confronto. Rapporto 2017*, Dialoghi, 2017.

([98]) Sul punto da ultimo si veda E. MASSI, *Incentivi per l'occupazione*, in *DPL*, 2024, n. 20.

([99]) Sul punto, da ultimo, si veda il d.l. n. 60/2024, che non si preoccupa soltanto di definire le modalità per la fruizione di incentivi all'occupazione in favore dei datori di lavoro che assumono soggetti in particolari condizioni (anche anagrafiche), ma prevede anche misure destinate a favorirne l'imprenditorialità.

([100]) Cfr. A. ROTA, *A proposito di invecchiamento attivo ed in buona salute: quale revisione delle politiche pubbliche nazionali e delle relazioni sindacali?*, in *DRI*, 2016, n. 3; A. RUSSO, R. SALOMONE, M. TIRABOSCHI, *Invecchiamento della popolazione, lavoratori "anziani" e politiche del lavoro: riflessioni sul caso italiano*, Collana ADAPT, 2002, n. 7; A.M. PONZELLINI, *Il rapporto tra generazioni nel lavoro. Disuguaglianza senza conflitto?*, cit., p. 541, che pone l'accento sull'obsolescenza manifatturiera e d'ufficio «che ha reso problematica la occupabilità della generazione più anziana di lavoratori, specialmente nei Paesi dove gli interventi di riconversione professionale sono stati meno intensi o in quelli dove le politiche di pensionamento anticipato non sono state messe in atto o comunque sono venute a finire».

([101]) V. FILÌ, *I diritti sindacali nella dimensione transnazionale del lavoro (alla prova della sfida tecnologica e delle transizioni occupazionali)*, in *VTDL*, 2021, n. 3.

cittadino e del lavoratore, che il sentire sociale restituisce come un valore e che oggi è entrato anche nel linguaggio legislativo» ([102]).

Si tratta, quantomeno indirettamente, di compiere una verifica sulla capacità di adattamento della normativa applicata al mercato del lavoro e al rapporto indagando, da un lato, la risposta della organizzazione del lavoro al fattore longevità e, dall'altro, «la capacità del lavoro di diventare esso stesso strumento di promozione di quest'ultima» ([103]). Ciò senza trascurare le misure destinate ad incontrare i bisogni dei giovani lavoratori su certi aspetti fisiologicamente svantaggiati.

In questo quadro, assumono rilevanza sia le norme inderogabili (anche predisposte dalla contrattazione collettiva) tese a limitare il potere gestionale del datore di lavoro (o ad imporre obblighi positivi a carico dello stesso in favore di determinate fasce di lavoratori) sia le regole destinate ad incentivare taluni comportamenti organizzativi e gestionali sulla base del dato anagrafico. Su questo punto, come più volte rilevato, è necessario un maggior esercizio di fantasia, in quanto la normativa applicata al rapporto di lavoro raramente tende a considerare l'età quale fattore di diversa regolamentazione dello stesso.

Sulla base di una ricognizione delle aree già oggetto di regolamentazione da parte della normativa lavoristica è possibile, in via esemplificativa, compiere il tentativo di individuare delle materie nelle quali già esistono, almeno in parte, discipline che contemplano l'età come fattore rilevante. Così, la costruzione di un indice, anche considerando gli spunti forniti dalla dottrina ([104]), potrebbe prendere a riferimento indicatori che esprimono tematiche come: (i) formazione; (ii) riqualificazione professionale; (iii) incentivi all'assunzione e alla ricollocazione anche tesi alla riduzione

---

([102]) Cfr. R. CASILLO, *op. cit.*, p. 24; si veda la l. n. 33/2023, legge delega sulle politiche in favore delle persone anziane, e il d.lgs. n. 29/2024, che ne dà attuazione, e che all'art. 5 si riferisce all'invecchiamento attivo anche della persona che lavora.
([103]) G. LUDOVICO, *op. cit.*, p. 5.
([104]) Cfr. V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, cit., p. XVI, che ha focalizzato l'attenzione su materie come formazione continua, sviluppo delle competenze digitali, salute e sicurezza sul lavoro, ma anche «recupero della solidarietà intergenerazionale»; sotto quest'ultimo aspetto occorrerebbe interpretare la solidarietà intergenerazionale come un fattore che spinga all'introduzione di misure tese ad una corretta gestione dei lavoratori durante tutto l'arco della vita lavorativa: cfr. P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., p. 39.

del divario generazionale; (iv) accesso a determinate professioni o concorsi pubblici.

Più nello specifico, con riferimento alla disciplina applicabile nel corso del rapporto, si potrebbe guardare alla rilevanza del fattore età con riferimento (v) alla disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi; (vi) alle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa (*remote working*); (vii) alla tutela della professionalità; (viii) alla disciplina sull'orario di lavoro; (ix) alla scelta del modello contrattuale; (x) alla determinazione/scelta del luogo di lavoro; (xi) alla materia delle mansioni; (xiv) alla politiche retributive; (xv) al sistema di prevenzione dei rischi lavorativi e, non da ultimo, (xvi) alle garanzie delle quali possono fruire anche i lavoratori anziani in forza dell'accostamento (da ultimo anche operato a livello legislativo) ([105]) tra "disabilità" e "anzianità" (come condizione di "fragilità") in grado di fondare un diritto dei lavoratori anziani ad accomodamenti ragionevoli ([106]).

Come accennato, si tratta di un elenco esemplificativo che afferisce a materie nell'ambito delle quali è già, quantomeno in parte, rintracciabile una disciplina che considera, più o meno direttamente, il dato anagrafico.

Tuttavia, l'individuazione di indicatori di carattere giuridico in grado di impattare sulla condizione sociale di un cittadino in età lavorativa implica da un lato la necessità di mettere assieme plurime competenze scientifiche, dall'altro l'adozione di un approccio partecipativo alla costruzione degli indicatori stessi, che sottende il coinvolgimento dei soggetti a rischio di esclusione sociale e delle organizzazioni che ne rappresentano gli interessi e il punto di vista ([107]).

Il punto sta nell'individuare in cosa consistano le misure tese a garantire la qualità del lavoro che, nel caso degli anziani, segna traiettorie diverse rispetto a quelle osservate nella popolazione giovane, riflettendo esigenze

---

([105]) Si pensi all'ampiezza del concetto di disabilità ricavabile dall'art. 3 del d.lgs. n. 62/2024 che si riferisce, appunto, alle condizioni psico-fisiche di vulnerabilità.

([106]) Cfr. M. BROLLO, *Fragilità e lavoro agile*, in *LDE*, 2022, n. 1, p. 3 ss.; P. PASCUCCI, *L'emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione?*, in *RDSS*, 2023, n. 4, p. 692; M. DE FALCO, *Accomodamenti ragionevoli: sovvenzioni nel settore privato, accessibilità ovunque*, in *RIDL*, 2021, n. 4, I, p. 429, spec. nota (2); da ultimo R. CASILLO, *op. cit.*, p. 44.

([107]) Sul punto si veda T. ATKINSON, B. CANTILLON, E. MARLIER, B. NOLAN, *Indicator in principle*, in T. ATKINSON, B. CANTILLON, E. MARLIER, B. NOLAN, *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002, spec. p. 22.

di salute, benessere e sviluppo personale peculiari ([108]). Dopodiché sarà possibile proporre una serie di indicatori la cui ricerca nell'ambito della normativa potrebbe anche dare esiti negativi e ciò costituirebbe una "spia" che potrebbe costituire uno stimolo per legislatore e parti sociali ad intervenire con discipline *ad hoc*.

6. Osservazioni conclusive e prospettive *de jure condendo*

Il presente scritto è stato sviluppato senza l'ambizione di proporre la costruzione di un indice "pronto all'uso" né, tantomeno, di apportare un contributo alle basi filosofico-teoriche della giustizia intergenerazionale.

L'obiettivo, più in generale è quello di comprendere se – e in che modo – l'ordinamento lavoristico tenga in considerazione il principio di giustizia intergenerazionale, anche al fine di proporre un meccanismo teso a misurare l'impatto dei profili regolamentari sulla dimensione sociale del lavoratore. Operazione, lo si è anticipato, complessa per molti rami dell'ordinamento giuridico, che risulta possibile per la propensione del diritto del lavoro a considerare l'età del soggetto come elemento rilevante per la regolamentazione di alcuni aspetti del rapporto e del mercato del lavoro. Simile caratteristica, di per sé, dimostra la rilevanza che la disciplina lavoristica conferisce alla tematica intergenerazionale. Ciò non significa tuttavia che la disciplina oggi esistente sia in grado di garantire un equilibrio regolamentare dal punto di vista della gestione delle diverse generazioni che compongono la forza di lavoro né, tantomeno, che la *ratio* sottesa ai diversi provvedimenti persegua finalità ulteriori rispetto alla equa distribuzione delle risorse tra le diverse coorti di età, aspetto tutt'ora preponderante.

Salvo sporadiche eccezioni è possibile affermare come il sistema giuridico che regola i rapporti di lavoro esprima ancora oggi un concetto di anzianità fortemente legato ad una condizione di non piena autosufficienza ([109]), trascurando la necessità di un «raccordo tra longevità lavorativa e invecchiamento attivo» ([110]), tematica alla quale si legano una pluralità di interventi,

---

([108]) In questo senso, R. CASILLO, *op. cit.*, p. 35; si veda anche P. VENDRAMIN *ET AL.*, *Sustainable work and the ageing workforce*, Eurofound, 2012, pp. 46 ss.
([109]) P. BOZZAO, *Longevità lavorativa e politiche di welfare: nuove sfide e prospettive*, cit., pp. 2-3.
([110]) Ivi, p. 3; si veda anche M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 253; in generale sull'*active ageing* nel mondo del lavoro, T. TREU, *Le politiche di active ageing*, in M. MADÌA (a cura di),

taluni dei quali, come accennato, relativi al prolungamento della vita lavorativa ([111]). Ciò vale sia per l'intervento statale che per l'apporto dell'attore collettivo ([112]). Quest'ultimo, in particolare, non sembra ancora aver colto appieno la sfida legata alla gestione di una forza lavoro che presenta caratteristiche marcatamente diverse rispetto al passato ([113]), nonostante la tutela della posizione in base all'età sia una materia delicata che necessita di una particolare attenzione anche in connessione con le specifiche esigenze di settore ([114]).

Gli assetti di politica del lavoro di tipo *young in/old out*, che hanno rappresentato un fattore di promozione della coesione sociale a partire dagli anni '80 del secolo scorso ([115]) faticano a essere sostituiti ([116]) con istituti

---

Un welfare anziano. Invecchiamento della popolazione o ringiovanimento della società?, Il Mulino, 2007, p. 55; A. POZZI (a cura di), *Un modello di autovalutazione delle politiche di active ageing. Verso la Certificazione Sociale di Anzianità Aziendale*, Franco Angeli, 2007; V. FERRANTE, *Invecchiamento attivo e prolungamento della vita lavorativa*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, cit., vol. III, p. 1187; M. ROSPI, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3, p. 15 ss.; ADAPT, *op. cit.*, pp. 42-43.

([111]) L'*active ageing* tende a coprire diverse aree di intervento non omogenee. Secondo la Commissione europea riguarderebbe tre principali ambiti: creazione di ambienti atti a sfruttare il contributo dell'anziano, prolungamento della vita lavorativa e prolungamento della vita in salute. Sul punto si veda M. CORTI, *op. cit.*, p. 384; cfr. anche A. AVIO, *op. cit.*, p. 270, che osserva come il concetto di invecchiamento attivo sia utilizzato dalle istituzioni internazionali con il primario obiettivo di promuovere il benessere fisico degli anziani, mentre, per le istituzioni statali l'obiettivo sarebbe quello di prolungare la vita lavorativa.

([112]) L. GUAGLIANONE, *op. cit.*, p. 321 ss.

([113]) In argomento M. FLYNN, *Representing an ageing workforce: Challenges and opportunities for trade unions*, TUC, 2014, p. 3 ss.

([114]) L. GUAGLIANONE, *op. cit.*, p. 324; sul punto si veda M.L. AVERSA, P. CHECCUCCI, V. IADEVAIA (a cura di), *op. cit.*, p. 18, figura 1, ove si evidenzia come il processo di invecchiamento si manifesti in maniera differenziata a seconda dei diversi ambiti economici.

([115]) L. PACELLI, *Il fenomeno young in – old out: dieci anni di concorrenza tra giovani e adulti nell'accesso al lavoro*, in M. GIOVINE (a cura di), Franco Angeli, 1998, pp. 93 ss.

([116]) È evidente come la «logica espulsiva della forza lavoro più matura» abbia animato la quasi totalità degli interventi regolatori (P. BOZZAO, *Longevità lavorativa e politiche di welfare: nuove sfide e prospettive*, cit., p. 2); E. MORLICCHIO, E. PUGLIESE, *Gli anziani e il lavoro*, in *EL*, 2005, n. 1, p. 42, i quali rilevano come «le grandi mobilitazioni sul tema degli anziani hanno riguardato […] soprattutto le tematiche del welfare»; G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *DRI*, 2019, n. 1.

maggiormente inclusivi per tutti, rappresentando anche nel presente un «sedimento condizionante i comportamenti delle differenti generazioni al lavoro» ([117]).

Se, quindi, da un lato il problema del basso tasso di occupazione giovanile rappresenta tutt'ora un argomento prioritario nell'agenda del legislatore ([118]), dall'altro non si scorgono (salvo qualche eccezione) misure in linea con i proclami tesi al prolungamento della carriera lavorativa dei soggetti considerati anziani, onde ripensare la sostenibilità del lavoro ([119]), tenuto conto della ribadita necessità di aumentare anche l'occupazione di tale categoria ([120]), garantendole un lavoro di qualità ([121]).

([117]) F. MARCALETTI, *La dinamica intergenerazionale nei mercati del lavoro: tra conflitto, mutua esclusione e misure per l'inclusività*, cit., p. 309; si veda anche R. CASILLO, *Profili giuridici della solidarietà pensionistica nella dimensione temporale*, in *RDSS*, 2022, n. 3.

([118]) Su questo punto, in generale, si veda T. MULGAN, *Future People. A Moderate Consequentialist Account of Our Obligations to Future Generations*, Oxford University Press, 2006, p. 1; si segnala come l'ISTAT, *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, cit., riporti una tendenza ventennale alla riduzione del tasso di occupazione per la coorte 15-34 anni; tasso che invece è invariato per gli adulti (ma non ancora anziani) 35-49 anni (si veda *supra*, nota 4). I dati dei primi mesi del 2024 ne danno conferma, sebbene l'occupazione di coloro che hanno tra i 15 e i 49 anni sia aumentata (*supra*, nota 7).

([119]) B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona", 2020, p. 73 ss.; sul concetto "lavoro sostenibile" Eurofound offre la seguente definizione: «Sustainable work means achieving living and working conditions that support people in engaging and remaining in work throughout an extended working life. Work must be transformed to eliminate the factors that discourage or hinder workers from staying in or entering the workforce. But also individual circumstances have to be taken into account. Availability for work differs and is likely to change over the life course. The challenge is to match the needs and abilities of the individual» (*www.eurofound.europa.eu*, Topic *Sustainable work*).

([120]) La stessa COMMISSIONE EUROPEA, *op. cit.*, è intervenuta sul fenomeno dell'invecchiamento. La letteratura ha dato diverse definizioni del lavoro sostenibile, ma in tutte un ruolo fondamentale è assegnato alla qualità del lavoro: cfr. E. MANDRONE, S. MARCHETTI, D. RADICCHIA, *La partecipazione lavorativa degli over 50. Opzione o vincolo*, in *Osservatorio Isfol*, 2012, n. 2, pp. 105-106; F. ROMANO, *Sustainable work: appunti di ricerca per un'analisi giuridica*, Working Paper ADAPT, 2015, n. 174.

([121]) Intervenendo positivamente sull'obsolescenza delle competenze e sulle difficoltà di ricambio e di trasferimento intergenerazionale delle competenze e delle conoscenze, in un'ottica di sostenibilità della longevità lavorativa: cfr. F. MARCALETTI, G. ROSSI, *Lavoro intellettuale e lavoro fisico: il dibattito sulla loro sostenibilità al variare dell'età*, in M. TRABUCCHI, G. SAMPAOLO, A.M. MELLONI (a cura di), *La popolazione anziana e il lavoro: un futuro da costruire*, Il Mulino, 2020, p. 121 ss.

Si tratta di focalizzarsi su quegli interventi che tendono a preservare «abilità, benessere e salute dell'anziano, correggendone le ricadute in termini di rischi per la persona e i suoi diritti» ([122]), cercando di mantenere la prestazione di lavoro allo stesso livello di produttività ([123]).

In tale prospettiva, provare ad immaginare le coordinate per la costruzione di un indice di giustizia (o di equilibrio) intergenerazionale rappresenta anzitutto un'occasione per meglio analizzare la *ratio* delle discipline oggi esistenti nei casi in cui le stesse prevedano una regolamentazione differenziata sulla base del dato anagrafico. Operazione fondamentale dal momento che le diverse misure dovranno poi essere catalogate come positive o meno in relazione ad una determinata fascia, onde meglio individuare gli indicatori da inserire nell'indice.

Nel far ciò occorre considerare attentamente come la diversità di età, quale condizione di partenza immodificabile, deve essere affrontata a livello normativo in modo che il suo riconoscimento «non sia esso stesso fonte di discriminazione» ([124]). Del resto, perseguire l'uguaglianza non significa eliminare le differenze, ma, piuttosto, impedire disuguaglianze sulla base di quelle differenze ([125]), fatta salva l'ipotesi in cui una misura "diseguale" vada a beneficio di un gruppo di soggetti considerato svantaggiato sulla base di un bilanciamento di interessi ([126]). Ed è qui che è necessario prestare la massima attenzione nell'elaborazione degli indicatori, cercando di comprendere cosa una specifica misura ha esattamente inteso perseguire e nell'interesse di quale gruppo di lavoratori, a prescindere dai destinatari diretti della misura stessa ([127]).

È quindi opportuno promuovere un approccio interdisciplinare che porti all'individuazione dei bisogni di anziani e giovani nel mercato e nel

---

([122]) R. CASILLO, *Invecchiamento e lavoro*, cit., p. 24.
([123]) V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 1187, sottolinea come sino al recente passato la tendenza fosse quella di ritenere «poco proficua la prestazione degli agès».
([124]) O. LA TEGOLA, *op. cit.*, pp. 24-25.
([125]) J. RAWLS, *op. cit.*, p. 60.
([126]) Cfr. T. NAGEL, *I paradossi dell'uguaglianza. Una proposta non utopica di giustizia sociale*, Società Aperta, 2023, pp. 19-21; in argomento si veda M.V. BALLESTRERO, G.G. BALANDI (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Il Mulino, 2005.
([127]) Questo aggiunge una ulteriore complessità, che consiste nel comprendere se una misura differenziata costituisca un trattamento di favore nei confronti di una determinata fascia di età o, invece, una misura di solidarietà intergenerazionale tesa ad avvantaggiare lavoratori che presentano un diverso dato anagrafico.

rapporto di lavoro, così da poter identificare le aree in relazione alle quali è interessante indagare l'esistenza di discipline in grado di incidere sull' equilibrio intergenerazionale dal punto di vista sociale e non solo distributivo ([128]); anche se, è bene rimarcarlo, i due profili presentano indubbie interferenze ([129]) e l'analisi dell'impatto di un determinato provvedimento sull'uno o sull'altro profilo costituisce una scelta di carattere metodologico ([130]).

Al netto delle complessità teoriche e pratiche che caratterizzano la costruzione di un indice di giustizia intergenerazionale, si tratterebbe di uno strumento in grado di intervenire sull'immobilismo regolamentare che ha caratterizzato la normativa lavoristica ([131]) con una serie di adattamenti regolativi volti a riequilibrare il «rapporto intergenerazionale […] con interventi coerenti per entrambe le generazioni, giovani e anziani» ([132]).

([128]) Vi è chi ha parlato di una transizione sociale che pone la «comunità scientifica di fronte alla necessità di contribuire ai ragionamenti sull'invecchiamento attivo della popolazione aprendo il confronto con la scienza medica e orientando la ricerca su tematiche previdenziali, contrattuali ed organizzative con l'obiettivo di suggerire come la disciplina del lavoro possa adattarsi alla nuova realtà demografica e biologica in modo socialmente ed economicamente sostenibile», in questo senso M. MARAZZA, *Il lavoro per la longevità attiva e in salute delle persone: evoluzione dei modelli di prevenzione e prospettive di ricerca per il giuslavorista*, cit., p. 204; cfr. V. FILÌ, *L'invecchiamento da esclusione ad inclusione*, cit.; da tempo, tra i tanti, A. RUSSO, R. SALOMONE, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*; F. SPEROTTI, *Demografia e mercato del lavoro: i cambiamenti dei prossimi quarant'anni*, in *DRI*, 2011, n. 1; da ultimo, M. TIRABOSCHI, *Demografia e lavoro: un dibattito pubblico ancora con lo sguardo rivolto al passato*, in *Boll. ADAPT*, 2023, n. 21.

([129]) Si pensi, ad esempio, alle norme che concedono incentivi molto generosi per le pensioni anticipate e in generale programmi di protezione per gli anziani più garantiti rispetto a programmi più "giovani" come la disoccupazione o incentivi all'occupazione: sul punto si veda P. VANHUYSSE, *Intergenerational Justice and Public Policy in Europe*, cit., p. 12 ss., che offre l'esempio relativo ad altre Nazioni nelle quali misure del genere hanno in breve tempo ridotto la povertà dei pensionati a scapito di quella dei giovani.

([130]) Se si sceglie una misurazione separata dei vari profili i dati potrebbero poi essere normalizzati ed aggregati nell'ambito di un unico indice.

([131]) Vi è stata la scarsa attenzione del legislatore italiano nei confronti di strumenti e politiche finalizzate a sostenere la diversa capacità di lavoro dei lavoratori in età avanzata, ritenute poco attrattive e politicamente poco spendibili: cfr. M.L. AVERSA, L. D'AGOSTINO, M. PARENTE (a cura di), *L'age management nelle grandi imprese italiane. I risultati di un'indagine qualitativa*, Isfol, 2015, p. 30.

([132]) T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, cit., p. 14; sul punto risulta interessante anche analizzare quanto accaduto in Francia con riferimento all'intesa sottoscritta in data 14 novembre 2024 dalle principali organizzazioni sindacali e datoriali francesi per il nuovo *Accord national interprofessionnel en faveur de l'emploi des*

Operativamente, l'indice potrebbe anche misurare in maniera distinta il grado di giustizia intergenerazionale della normativa statale/regionale o della disciplina collettiva (quella nazionale per il momento). Sotto quest'ultimo aspetto, la verifica del grado di equità intergenerazionale espresso da una determinata normativa collettiva potrebbe favorire una competizione positiva (basata su evidenze empiriche) tra discipline contrattuali. Le parti sociali sarebbero, infatti, nella possibilità di "certificare" la capacità della disciplina collettiva di assecondare i bisogni dei lavoratori nell'arco di tutta la loro vita professionale ([133]), contribuendo a garantire un equilibrio in termini di giustizia tra generazioni ([134]). Aspetto, quest'ultimo, in grado di assumere una certa rilevanza nell'ambito delle politiche tese al perseguimento dei fattori di ESG, in quanto utile a conferire misurabilità ad interventi dall'indubbio carattere sociale ([135]).

---

salariés expérimentés segnatamente dedicato al lavoro degli anziani nell'ambito del quale vengono promosse misure di vario tipo principalmente indirizzate a garantire il prolungamento della vita lavorativa con un'occupazione di qualità e ciò tramite l'introduzione di strumenti di impiego, formazione e adattamento delle condizioni lavorative, sul punto, per un primo commento all'accordo, si veda M. DALLA SEGA, *Il lavoro e la sfida dell'invecchiamento demografico: spunti dal caso francese*, in *DRI*, 2025, n. 1.

([133]) Un aspetto, peraltro, intimamente connesso agli interventi di carattere sociale tesi a migliorare il benessere dei dipendenti e che, quindi, è passibile di valutazione come un indicatore di *Environmental, Social and Governance* (ESG).

([134]) B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *op. cit.*, p. 52, con riferimento alla disciplina collettiva osservano come il sindacato debba «confrontarsi con il processo di individualizzazione che ha interessato […] il mondo del lavoro», aprendo «conflitti e fratture all'interno delle stesse organizzazioni, con divisioni secondo crinali vecchi e nuovi, fra giovani e anziani»; per alcune buone prassi implementate dalla contrattazione collettiva con particolare riferimento a politiche di *age management* cfr. ADAPT, *op. cit.*, p. 56 ss.

([135]) Per un'analisi della sostenibilità in ottica giuslavoristica da ultimo si veda E. DAGNINO, *Profili giuslavoristici del capitalismo responsabile: una analisi comparata sui modelli regolativi francese e italiano*, in *ADL*, 2023, n. 6, I; M. MARAZZA, *Il diritto del lavoro per la sostenibilità del valore sociale dell'impresa*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. XX Congresso nazionale AIDLaSS. Taranto 28-29-30 ottobre 2021*, La Tribuna, 2022, p. 191 ss.

Parte II

ANDAMENTO DEMOGRAFICO E MERCATO DEL LAVORO

Discriminazioni per nazionalità nell'accesso al pubblico impiego tra norme, diritto vivente e prassi

di Bianca Cassai

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alcune riflessioni sulla natura giuridica della libertà di circolazione quale diritto di cittadinanza europea. – 2.1. Libertà e uguaglianza: il divieto di discriminazione come norma di attuazione della libertà di circolazione delle persone. – 3. La libera circolazione per i cittadini di Paesi terzi. – 4. La *public service exception*. Deroga alla libera circolazione nelle norme del Trattato: operatività e limiti. – 5. Il campo di applicazione soggettivo dell'articolo 38 TUPI, alla luce delle norme sull'egual trattamento e il divieto di discriminazione. – 5.1. Sul campo di applicazione oggettivo dell'articolo 38 TUPI. – 6. Il ruolo persuasivo del diritto antidiscriminatorio nei meccanismi di adeguamento in autotutela della PA: l'esperienza della Clinica legale fiorentina.

1. Introduzione

Nell'ambito del processo di definizione e implementazione delle funzioni dell'Unione europea relative al primo pilastro, centrale è il ruolo della libertà di circolazione e soggiorno delle persone, pietra angolare della cittadinanza europea. Nonostante il carattere fondamentale di questa libertà, lungo è stato il processo che ha portato alla sua affermazione come *diritto* e ancora oggi si osservano limiti applicativi al suo concreto esercizio.

Partendo da queste considerazioni, il presente lavoro si propone di analizzare il problema dell'accesso al pubblico impiego per i lavoratori stranieri che – per come è stato declinato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea – si pone quale eccezione al generale principio di libera circolazione delle persone.

Attraverso l'analisi del diritto di libertà che ne è fondamento, e del principio di uguaglianza che ne fa da custode, ci si propone di verificare se le interpretazioni rese dalla Corte di Giustizia esauriscano i possibili ambiti di operatività del sistema di garanzie che è qui sotteso, o se invece il tema

dell'accesso al pubblico impiego possa trovare una soluzione interpretativa diversa, attraverso il ricorso alla disciplina antidiscriminatoria.

A fronte dell'analisi delle norme euro-unitarie, ci si propone di verificare lo stato di adeguamento – rispetto a queste stesse norme – nella nostra legislazione interna sia sotto il profilo formale che applicativo. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, l'osservazione delle prassi amministrative è stata possibile grazie al lavoro svolto dalla Clinica legale sul contrasto della discriminazione istituzionale attiva presso l'Università di Firenze ([1]) che, ormai da anni, si occupa di svolgere un'attività di monitoraggio, emersione ed azione contro fenomeni di discriminazione istituzionale – tra gli altri – nell'accesso al pubblico impiego.

2. Alcune riflessioni sulla natura giuridica della libertà di circolazione quale diritto di cittadinanza europea

L'irriducibilità dei diritti di libertà è al centro del discorso sui diritti naturali e per lungo tempo ha rappresentato una costante del pensiero giuridico ([2]). I diritti di libertà fungono da garanzia contro lo strapotere dello Stato e, in questo senso, definiscono la sfera d'azione dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Per quanto qui d'interesse, tra i diritti di libertà che compongono lo statuto dei diritti fondamentali dell'uomo, vi è proprio il diritto alla libertà di movimento, custodito nella nostra Carta costituzionale all'articolo 16 ([3]). Con l'adesione all'Unione europea tale libertà vive un momento di enorme espansione, portando all'affermazione della libertà di movimento oltre i confini nazionali. La storia e l'evoluzione del principio della libera circolazione delle persone nello statuto giuridico europeo

([1]) Sull'esperienza della Clinica legale sul contrasto delle discriminazioni, organizzata da L'altro diritto, Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni (Adir), presso la Scuola di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Firenze, mi permetto di rinviare a B. CASSAI, *Il contrasto della discriminazione istituzionale*, in P. LUCARELLI, A. SIMONCINI (a cura di), *Il nuovo giurista nella città della giustizia. Metodi ed esperienze fiorentine*, Pacini, 2021.

([2]) N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, 2020; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, 2014.

([3]) Art. 16 Cost.: «Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge».

imporrebbe una trattazione a sé ([4]), qui ci limiteremo ad evidenziarne alcuni profili per quanto utile alla trattazione del nostro tema.

Sebbene la mobilità nell'Unione fosse originariamente garantita ai soli cittadini economicamente attivi, oggi lo status del cittadino titolare del diritto alla libera di circolazione si afferma con carattere di molteplicità, tanto da potersi parlare di più status ([5]).

Con il trattato di Maastricht si introduce il concetto di *cittadinanza europea* e successivamente, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), la libera circolazione delle persone si afferma come diritto fondamentale e irriducibile (se non nei casi legalmente stabiliti) per i cittadini dell'Unione.

Come ci racconta efficacemente Stefano Rodotà il passaggio dall'«Europa dei mercati» all'«Europa dei diritti» ([6]) avviene proprio con l'adozione della Carta che, sancendo l'importanza capitale e la portata dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, ha creato la condizione necessaria affinché l'Unione europea raggiungesse la piena legittimazione democratica. Il diritto alla libera circolazione si inserisce in questo processo di democratizzazione.

Le norme di rango primario deputate a garantire questa libertà sono l'articolo 45 CDFUE, secondo il quale «ogni cittadino dell'Unione europea ha diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri» ([7]) e l'articolo 45 TFUE, a norma del quale «la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata» e implica «l'abolizione di ogni discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro». L'ultimo comma dell'articolo 45 TFUE pone, tuttavia,

---

([4]) Su questo si veda S. SCIARRA (a cura di), *Manuale di diritto sociale europeo*, Giappichelli, 2010; S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, Il Mulino, 2007; L. CALAFÀ, D. GOTTARDI, M. PERUZZI (a cura di), *La mobilità del lavoro: prospettive europee e internazionali*, ESI, 2012.
([5]) Cfr. S. BORELLI, *La mobilità dei lavoratori subordinati cittadini dell'Unione europea*, in L. CALAFÀ, D. GOTTARDI, M. PERUZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 29.
([6]) S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012.
([7]) Il secondo comma della stessa disposizione estende, ancorché non automaticamente, tale diritto anche a favore dei cittadini di Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro ai quali «la libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea». Su questo si rinvia al § 3.

una deroga a tale libertà con riferimento proprio agli «impieghi nella pubblica amministrazione»; eccezione che si pone come centrale per il problema che qui ci impegna.

L'analisi delle norme, sia primarie che derivate, in materia di libera circolazione delle persone – come si vedrà *infra* – ci consente inoltre di affermare che il diritto alla libera circolazione trova la sua norma di garanzia nel divieto di discriminazione. In questo senso il tema dell'accesso al pubblico impiego per i non cittadini sarà affrontato non solo tenendo a riferimento la normativa in materia di libera circolazione, ma anche – e soprattutto – guardando alle norme in materia di uguaglianza e antidiscriminazione. Tale stretta connessione tra libertà e uguaglianza, del resto, trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia sui limiti alla citata deroga posta dall'articolo 45, § 4, TFUE, che utilizza come constante parametro di interpretazione proprio il divieto di discriminazione tra i lavoratori.

Tale impostazione ci impone dunque di analizzare il problema dell'esclusione nell'accesso al pubblico impiego per i lavoratori stranieri (anche) alla luce delle norme in materia di antidiscriminazione.

2.1. Libertà e uguaglianza: il divieto di discriminazione come norma di attuazione della libertà di circolazione delle persone

Libertà e uguaglianza sono da sempre considerati nella teoria e nella politica del diritto concetti ideologicamente congiunti ancorché distinti assiologicamente ([8]). Seppur l'eguaglianza da sempre si pone come limite alla libertà, la necessità di un bilanciamento tra i due valori fonda il discorso giuridico sulla tutela dei diritti fondamentali. Non è un caso, quindi, che anche la libertà di circolazione, riconosciuta come fondamentale nell'ambito dell'UE, trovi la sua norma di garanzia nel generale divieto di discriminazione.

L'articolo 21 CDFUE stabilisce un generale divieto di discriminazione «fondato in particolare sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap,

([8]) N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, cit., p. 6.

l'età o le tendenze sessuali», per poi proseguire precisando che «è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza». Ancora, l'articolo 18 TFUE dispone che «nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previsti, è vietata ogni forma di discriminazione effettuata in base alla nazionalità».

Partendo da queste norme primarie l'UE ha negli anni adottato diverse disposizioni di diritto derivato in materia di antidiscriminazione che oggi costituiscono il *corredo di garanzia* da cui l'interprete può attingere nell'attività di interpretazione circa i legittimi limiti alla libera circolazione e al divieto di discriminazione.

L'interpretazione resa dalla Corte di Giustizia, che raccoglie da quelle norme di garanzia in materia di antidiscriminazione la propria argomentazione anche in tema di accesso al pubblico impiego, ha chiarito che la libera circolazione non può dirsi effettiva fintanto che non siano garantiti una serie di diritti connessi, come l'accesso al mercato del lavoro, ai servizi pubblici e privati, ovvero non sia data la possibilità di circolare e stabilirsi in un altro Stato con i propri familiari. È, quindi, lo stesso principio alla libera circolazione a tutelare i lavoratori contro le discriminazioni fondate sulla nazionalità ([9]) nell'accesso ai diritti *ulteriori* ([10]). Sulla scorta di questa esigenza di effettività, la legislazione sovranazionale ha adottato negli anni diverse disposizione di diritto derivato volte alla tutela contro le

([9]) Questa necessaria ed evidente implicazione logico-funzionale tra principio di libera circolazione dei lavoratori e tutela contro le discriminazioni al lavoro è espressa dalla stessa UE che nel considerando 3 della direttiva 2014/54/UE, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori, afferma che «La libera circolazione dei lavoratori conferisce a ogni cittadino dell'Unione, indipendentemente dal luogo di residenza, il diritto di trasferirsi liberamente in un altro Stato membro per potervi lavorare e/o soggiornare per motivi di lavoro. Questo principio li tutela contro la discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'accesso all'impiego, le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare la retribuzione, il licenziamento, nonché i vantaggi sociali e fiscali, garantendo loro la parità di trattamento, secondo la legislazione, le prassi e i contratti collettivi nazionali, rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante».

([10]) Del resto, questa costruzione trova conferma nelle norme di diritto derivato che progressivamente sono state adottate delle istituzioni europee. La direttiva 2004/38/CE, relativa ai lavoratori dell'Unione che esercitino il proprio diritto alla libera circolazione e ai loro familiari cittadini di Paesi terzi, garantisce a questi ultimi il diritto alla parità di trattamento (cfr. art. 34) e conferisce loro diritti sostanziali ulteriori attraverso le previsioni contenute nel regolamento (UE) n. 492/2011.

discriminazioni, talora proprio perché funzionali all'esercizio della libera circolazione.

Proprio facendo leva sulla normativa antidiscriminatoria, si propone di guardare al tema dei limiti nell'accesso al pubblico impiego non solo come possibile eccezione al principio di libera circolazione, ma anche come possibile elemento di frizione con l'impianto antidiscriminatorio che l'Unione europea ha nel tempo costruito.

3. La libera circolazione per i cittadini di Paesi terzi

Se come visto, la libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea è assicurata e si pone come diritto fondamentale di cittadinanza (articolo 45 CDFUE e articolo 45 TFUE), meno immediato è il regime di tutela previsto a favore dei cittadini di Paesi terzi rispetto ai quali – come ci dice la stessa Carta – tale libertà deve «essere accordata» ([11]).

Le norme di diritto derivato con cui l'Unione ha, negli anni, "accordato" ai cittadini di Paesi terzi tale regime di libertà, si compone di diverse disposizioni volte ad estendere il principio della libera circolazione a determinate categorie di stranieri in base al loro status di soggiorno.

Tra queste, vi rientra certamente la direttiva 2004/38/CE, con la quale si estende in via generale il diritto alla libera circolazione a favore dei familiari stranieri dei cittadini dell'Unione. In questo caso il diritto di circolazione e soggiorno si pone come *diritto derivato* e il presupposto per il riconoscimento della libera circolazione è la circostanza di essere familiari di cittadini europei che abbiano esercitato il proprio (in questo caso *autonomo*) diritto di libera circolazione. Ne consegue che solo qualora il cittadino europeo abbia esercitato il suo diritto di mobilità spostandosi in un altro Stato dell'Unione si riconosce in capo al familiare con cittadinanza extra-UE il diritto di invocare l'applicazione della direttiva e quindi il suo diritto di libera circolazione. Tale questione, che ancora oggi segna i limiti di competenza dell'Unione, riporta alle nozioni assai discusse di *cittadino*

([11]) Il riferimento è sempre all'art. 45 della Carta, il cui § 2 recita: «La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro».

europeo mobile e *statico* ([12]). Il principale limite applicativo che sconta la normativa derivata UE in materia, è rappresentato proprio dalla *rilevanza europea* della situazione giuridica tutelata ai fini del riconoscimento di una competenza sovranazionale, con la conseguenza che potrà ritersi applicabile la normativa UE in materia di libera circolazione dei familiari dei cittadini dell'Unione, nel solo caso in cui la situazione giuridica di riferimento abbia una *rilevanza* per le istituzioni sovranazionali. Non è possibile, in questa sede, soffermarci su questo annoso problema, ad ogni buon conto preme precisare che questo meccanismo applicativo non è affatto estraneo al sistema di funzionamento dell'Unione europea, soprattutto se si guarda a quelle norme che sono state nel tempo adottate a tutela dei cittadini di Stati terzi con lo scopo di trasformare l'UE in uno spazio caratterizzato da un'autentica libertà e mobilità ([13]).

([12]) Proprio con riguardo a tale meccanismo applicativo, le recenti pronunce della Corte di Giustizia hanno portato alla modifica della normativa italiana in materia di ricongiungimento familiare (d.lgs. n. 30/2007, come modificato dalla l. n. 103/2023) formalizzando la distinzione tra cittadino mobile e statico e hanno riattualizzato un tema che da sempre ha creato "crepe" sul piano della razionalità. Sul punto si veda S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *op. cit.* Come sottolineato dagli AA. il criterio del collegamento, che implica il fatto che chi invoca la libertà di movimento debba averla effettivamente esercitata spostandosi in un altro Paese dell'UE, rischia di dar luogo a discriminazioni alla rovescia. Il cittadino europeo che non abbia esercitato la sua libertà di movimento non potrà invocare tale normativa UE, diversamente dal cittadino mobile di un altro Stato.

([13]) Il riferimento è al regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 «ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità». Con il regolamento del 2004 si istituisce un sistema di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dei singoli Stati membri che garantisce una parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale per i lavoratori mobili all'interno dell'Unione. Successivamente con il regolamento del 2010 si estende questo regime anche ai cittadini di Paesi terzi che siano legalmente soggiornanti su uno Stato membro sempre che la fattispecie possa ricondursi alle competenze dell'Unione, ovvero rispetto a fattispecie con *carattere di estraneità*. Il meccanismo di funzionamento del sistema di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, con il regolamento del 2010, cristallizza la distinzione tra cittadino mobile e statico che ancora oggi rappresenta il parametro di applicazione della normativa UE. In altre parole, il sistema di coordinamento non è applicabile
alle situazioni *puramente interne*, in quanto la sua applicabilità è subordinata non solo al soggiorno legale del lavoratore nel territorio di uno Stato membro, ma anche alla condizione che questo si trovi «in una situazione che non sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato membro» e che quindi abbia esercitato la libertà di circolazione all'interno dell'Unione.

Tornando alla normativa derivata che estende il regime di libera circolazione oltre i confini della cittadinanza europea, si ricorda anche la direttiva 2003/109/CE, relativa ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo ai quali si riconosce un diritto di circolazione e soggiorno ([14]) nel territorio dei diversi Stati membri e una garanzia alla parità di trattamento a lavoro ([15]).

Ancora, si costruiscono autonomi diritti di circolazione con la direttiva 2004/83/CE relativa ai titolari dello status di rifugiato o di protezione internazionale, con la direttiva (UE) 2021/1883 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati e, infine, con la direttiva (UE) 2016/801 relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca e studio.

Oltre queste ipotesi, in cui abbiamo un autonomo diritto alla libera circolazione dei cittadini di Paesi terzi, per tutti gli altri lavoratori stranieri che siano legalmente residenti sul territorio di uno Stato membro, non sarà possibile invocare le norme in materia di libera circolazione, con la conseguenza che l'eccezione relativa all'accesso al pubblico impiego dovrà essere analizzata facendo riferimento ad un diverso corredo di norme.

Data tale circostanza, ci si propone di verificare se – come qui si ritiene – non potendosi ricorrere alle norme sulla libera circolazione, sia possibile, o addirittura necessario, valutare in questi casi la compatibilità o meno della normativa nazionale che esclude taluni lavoratori stranieri dall'accesso al pubblico impiego assumendo a riferimento le norme in materia di antidiscriminazione.

([14]) Art. 14, direttiva 2003/109/CE: «1. Il soggiornante di lungo periodo acquisisce il diritto di soggiornare, per un periodo superiore a tre mesi, nel territorio di qualsiasi Stato membro diverso da quello che gli ha conferito lo status di soggiornante di lungo periodo purché siano soddisfatte le condizioni stabilite dal presente capo. 2. Il soggiornante di lungo periodo può risiedere in un secondo Stato membro sulle seguenti basi: a) esercizio di un'attività economica in qualità di lavoratore autonomo o dipendente; b) frequentazione di corsi di studio o di formazione professionale; c) altri scopi».

([15]) Art. 11, direttiva 2003/109/CE: «1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzione».

La normativa antidiscriminatoria europea si costruisce di un numero assai cospicuo di norme di diretta applicabilità, tra le quali qui si ricorda la direttiva 2011/98/UE relativa allo status di titolari del permesso unico lavoro che godono di un diritto di parità di trattamento con riguardo alle condizioni di lavoro (ma non anche relativamente all'accesso) o le più generali direttive 2000/43/CE (c.d. direttiva razza) e 2000/78/CE (c.d. direttiva occupazione) che sono state recepite nell'ambito del nostro ordinamento nazionale attraverso la modifica al decreto legislativo n. 216/2003 ([16]).

In questo senso, come si vedrà meglio *infra*, si ritiene che il discorso sull'accesso al pubblico impiego, laddove non operi il principio della libera circolazione per i motivi detti, imponga di valutare la compatibilità delle norme rispetto al generale principio di eguaglianza e ai divieti di discriminazione esistenti.

4. La *public service exception*. Deroga alla libera circolazione nelle norme del Trattato: operatività e limiti

Se da una parte l'ordinamento europeo consente una piena e ampia libertà di movimento – con i limiti che si è cercato sin qui di definire –, dall'altra nella regolazione di tale diritto pone quella che è stata definita *public service exception*.

Analizziamo tale deroga nella consapevolezza che questa può riferirsi ai soli soggetti di diritto titolati ad invocare il diritto alla libera circolazione: i cittadini dell'Unione e i loro familiari, nonché i cittadini di Paesi terzi nelle categorie sopra richiamate.

L'articolo 45 TFUE, al suo § 4, pone un'eccezione alla generale libertà di circolazione prevedendo che «le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione».

Come è stato notato, già dalla lettura della disposizione si evince che tale deroga è espressione di un principio di natura generale e che questa

([16]) Recante *Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori)*.

avrebbe dovuto essere integrata con norme di diritto derivato ([17]). Questo processo di integrazione è avvenuto, come spesso accade, ad opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia, nella cui interpretazione vive l'attuale portata della deroga. In linea con l'esigenza di considerare tale eccezione come una deroga ad un diritto fondamentale fissato dalla Carta, la Corte ha aderito ad una interpretazione restrittiva che ci consente oggi di affermare che tale eccezione si configura come ipotesi assolutamente residuale.

La Corte di Giustizia, nel disegnare i limiti entro cui tale eccezione può configurarsi, ha chiarito che nell'interpretazione della deroga «si deve tener conto degli specifici scopi a cui sono deputati i principi generali di libera circolazione e parità di trattamento» ([18]), imponendo l'individuazione di una nozione comune di pubblico impiego tale da garantirne una applicazione uniforme nell'ambito dei diversi Stati membri. A tal fine la Corte di Giustizia ha precisato che deve considerarsi irrilevante la natura giuridica del rapporto così come definito dalla normativa interna perché «le nozioni giuridiche utilizzate in questo campo variano a seconda dei singoli Stati e non possono perciò fornire alcun criterio d'interpretazione valido a livello del diritto comunitario» ([19]). Accanto al principio dell'irrilevanza della natura giuridica del rapporto fra lavoratore e amministrazione, la Corte afferma l'esigenza di un'interpretazione di tipo funzionale tale per cui sarà necessario tener conto della «natura dei compiti e delle responsabilità inerenti al posto, al fine di evitare che l'effetto utile e la portata delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori ed alla parità di trattamento dei cittadini di tutti gli Stati membri

---

([17]) F. BATTAGLIA, *I differenti orientamenti giurisprudenziali in materia di accesso al pubblico impiego, fra atteggiamenti di chiusura e approcci più attinenti al diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 19, p. 11 ss.

([18]) Cfr. C. Giust. 12 febbraio 1974, causa 152-73, *Giovanni Maria Sotgiu* c. *Deutsche Bundespost*.

([19]) Ivi, punto 5. L'esigenza di accedere ad una nozione euro-unitaria di pubblico impiego è chiara nella interpretazione della Corte di Giustizia. Nella sentenza si legge che «è irrilevante accertare se un lavoratore abbia la qualifica di operaio, impiegato privato o impiegato pubblico e se il suo rapporto di dipendenza sia disciplinato dal diritto pubblico oppure privato. Le nozioni giuridiche utilizzate in questo campo variano a seconda dei singoli Stati e non possono perciò fornire alcun criterio d'interpretazione valido a livello comunitario. L'art. 48, n. 4, del Trattato va quindi interpretato nel senso che la deroga in esso prevista concerne esclusivamente l'accesso ad impieghi presso una pubblica amministrazione, senza alcun riguardo alla natura giuridica del rapporto che si instaura tra il lavoratore e detta amministrazione» (punti 5 e 6).

siano limitate da interpretazioni della nozione di pubblica amministrazione tratte dal solo diritto nazionale e che ostino all'applicazione delle norme comunitarie» ([20]).

Il criterio di definizione funzionale delle mansioni porta ad affermare che la deroga debba essere limitata alle sole attività che, considerate di per sé, costituiscono una «partecipazione diretta o indiretta dei pubblici poteri ed attengano alla tutela di interessi generali dello Stato». Pertanto, tale disposizione, espressione di una riserva di nazionalità, «si riferisce a mansioni che presuppongono, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità dei diritti e dei doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza». Per contro, la deroga non trova applicazione «per posti i quali, pur dipendendo dallo Stato o da altri enti pubblici, non implicano tuttavia alcuna partecipazione a compiti spettanti alla pubblica amministrazione propriamente detta» ([21]).

È interessante osservare come la giurisprudenza della Corte di Giustizia che è intervenuta a definire lo spazio (sempre più stretto) dell'eccezione posta dall'articolo 45, § 4, TFUE, abbia fissato una definizione "in negativo" di ciò che non può dirsi pubblico impiego ai sensi del diritto dell'Unione, senza pronunciarsi – se non in astratto – nella definizione delle *mansioni che implicano l'esercizio diretto o indiretto e attengano alla tutela dell'interesse nazionale* ([22]). Inoltre, l'analisi dei ruoli rispetto

---

([20]) C. Giust. 2 luglio 1996, causa C-473/93, *Commissione delle Comunità europee* c. *Granducato del Lussemburgo*, punto 27. Sull'applicazione del criterio di definizione funzionale delle mansioni per cui è possibile applicare la deroga prevista all'art. 45, § 4, TFUE cfr. anche C. Giust. 31 maggio 2001, causa C-283/99, *Commissione delle Comunità europee* c. *Repubblica italiana*; C. Giust. 9 marzo 2000, causa C-355/98, *Commissione delle Comunità europee* c. *Regno del Belgio*; C. Giust. 29 ottobre 1998, causa C-114/97, *Commissione delle Comunità europee* c. *Regno di Spagna*; C. Giust. 2 luglio 1996, causa C-173/94, *Commissione delle Comunità europee* c. *Regno del Belgio*, e causa C-290/94, *Commissione delle Comunità europee* c. *Repubblica ellenica*; C. Giust. 13 luglio 1993, causa C-42/92, *Adrianus Thijssen* c. *Controledienst voor de Verzekeringen*; C. Giust. 3 giugno 1986, causa 307/84, *Commissione delle Comunità europee* c. *Repubblica francese*; C. Giust. 17 dicembre 1980, causa 149/79, *Commissione delle Comunità europee* c. *Regno del Belgio*.

([21]) C. Giust. causa C-473/93, cit., punto 2.

([22]) Se si considera che, come più volte precisato dalla Corte, è necessario «tener conto della natura dei compiti e delle responsabilità inerenti al posto» (C. Giust. causa 307/84, cit., punto 12) e che tale esclusione è limitata a quelle sole «attività che, considerate in sé, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri»,

ai quali negli anni la Corte di Giustizia ha escluso la configurabilità di tale riserva, mostrano come il potenziale spazio di operatività possa dirsi forse più che residuale; si pensi ad esempio alla giurisprudenza ormai granitica che si è affermata con riferimento alla figura del notaio rispetto alla quale la Corte ha escluso possa ritersi applicabile l'eccezione prevista all'articolo 45, § 4, TFUE ([23]).

Nel quadro appena tracciato la creazione interpretativa della Corte di Giustizia unitamente al ruolo propulsivo della Commissione europea che ha svolto una assidua azione di adeguamento delle normative degli Stati ([24]), hanno dato vita a quella che è stato autorevolmente definito «il nuovo diritto comunitario delle funzioni pubbliche nazionali» ([25]).

5. Il campo di applicazione soggettivo dell'articolo 38 TUPI, alla luce delle norme sull'egual trattamento e il divieto di discriminazione

Alla luce del quadro descritto, si rende a questo punto necessario verificare come il nostro ordinamento nazionale abbia recepito l'impianto costruito a livello sovranazionale e se vi siano delle difformità che rendono la nostra legislazione nazionale non conforme a tale sistema.

L'idea del rapporto tra nazionalità e funzione pubblica quale espressione del legame tra la comunità e il suo Stato – già carattere dei nazionalismi

---

mentre deve escludersi l'estensione della deroga per quei casi in cui «nell'ambito di una professione indipendente, le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri costituiscono un elemento scindibile dall'attività professionale» (C. Giust. 21 giugno 1974, causa 2/74, *Jean Reyners* c. *Stato belga*). Ci si potrebbe attendere che le ipotesi qualificabili concretamente come pubblica funzione a livello europeo siano ancor più d'eccezione rispetto a quanto affermato sino a questo momento in astratto.

([23]) In questo senso la Corte, escludendo dall'eccezione posta dall'art. 45, § 4, TFUE l'esercizio "occasionale" dei pubblici poteri, ha riconosciuto l'illegittimità delle norme nazionali che pongono una riserva di cittadinanza per il ruolo di notaio (cfr. C. Giust. 10 settembre 2015, causa C-151/14, *Commissione europea* c. *Repubblica di Lettonia*; precedenti conformi, C. Giust. 24 maggio 2011, causa C-47/08, *Commissione europea* c. *Regno del Belgio*, causa C-50/08, *Commissione europea* c. *Repubblica francese*, causa C-51/08, *Commissione europea* c. *Granducato del Lussemburgo*, causa C-52/08, *Commissione europea* c. *Repubblica portoghese*, causa C-53/08, *Commissione europea* c. *Repubblica d'Austria*, causa C-54/08, *Commissione europea* c. *Repubblica federale di Germania*, e causa C-61/08, *Commissione europea* c. *Repubblica ellenica*).

([24]) Si veda *supra*, nota 20.

([25]) S. CASSESE, *Stato-Nazione e funzione pubblica*, in *GDA*, 1997, n. 1, p. 89.

ottocenteschi –, ha caratterizzato tutta la prima metà del Novecento. Durante il regime fascista, la distinzione tra funzioni pubbliche maggiori o minori, tecniche e no viene meno, e si richiede il possesso del requisito della cittadinanza per qualsiasi ruolo nell'ambito delle amministrazioni pubbliche ([26]). L'idea che la titolarità della funzione pubblica spetti ai soli cittadini nazionali accompagnerà da qui in avanti l'evoluzione dell'intera normativa nazionale e rappresenterà il retropensiero istituzionale che ha informato nel tempo le varie scelte normative ([27]), ostacolando di fatto la piena affermazione di quel «diritto comunitario delle funzioni pubbliche nazionali» di cui si è in precedenza detto.

Seppure non si ritenga opportuno in questa sede ripercorrere tutta l'evoluzione storico-normativa della disciplina sul pubblico impiego, appare comunque importate evidenziare i momenti salienti di questo processo di revisione, confluito nell'attuale formulazione dell'articolo 38 del Testo Unico sul pubblico impiego (TUPI) ([28]) che fissa i criteri di accesso agli impieghi presso la pubblica amministrazione.

([26]) Ivi. Nel testo l'A. ripercorre il rapporto tra funzione pubblica e appartenenza nazionale, individuando, nel periodo storico successivo all'Unità di Italia, due fasi. Nella prima non ogni funzione pubblica era ritenuta riservata esclusivamente a chi apparteneva alla comunità nazionale; si distingueva in tal senso tra "funzioni minori" o "funzioni tecniche speciali" e "cariche superiori e direttive". Mentre le seconde riguardavano la politica, le prime erano inerenti semplicemente all'amministrazione; quindi, solo con riguardo alle "cariche superiori e direttive" era richiesto il requisito della cittadinanza nazionale (si veda la c.d. legge Casati del 1859, art. 166). A questa prima fase seguiva una seconda, dagli inizi del Novecento sino al Fascismo, durante la quale per tutte le funzioni pubbliche era richiesto il possesso del requisito della cittadinanza.

([27]) Anche l'assetto costituzionale, nella sua originaria formulazione, accoglie una concezione che configura la posizione del pubblico dipendente strettamente connessa alla cittadinanza. Si veda l'art. 51 Cost. il quale afferma che «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza» e prosegue precisando che «sono equiparati ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica»; o, ancora, l'art. 54, Cost., secondo il quale i cittadini ai quali «sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore», e, infine, l'art. 98, Cost., secondo il quale «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione». È chiaro che queste norme devono oggi trovare una interpretazione in grado di vivere nel nuovo sistema dell'Unione, con la conseguenza che dovranno leggersi in conformità con i principi e i criteri delineati dalla Corte di Giustizia.

([28]) Il riferimento è al d.lgs. n. 165/2001, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

Con la riforma sul pubblico impiego del 1993 ([29]), il legislatore nazionale, riprendendo l'elaborazione giurisprudenziale dei giudici di Lussemburgo, introduceva nel discorso giuridico interno il diritto per i cittadini degli Stati membri di «accedere ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni che non implichino l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengano alla tutela dell'interesse nazionale», niente prevedendo a favore dei cittadini di Paesi terzi.

Solo a seguito dell'attivazione del meccanismo di cooperazione previsto con il sistema di EU Pilot ([30]), con il quale nel 2011 la Commissione

---

([29]) La norma era contenuta nel d.lgs. n. 29/1993, art. 37, come modificato dall'art. 24 del d.lgs. n. 80/1998, poi ripreso nella sua formulazione letterale nell'attuale art. 38 TUPI.

([30]) Casi *EU Pilot 1769/11/JUST* e *2368/11/HOME*. Trattasi dei sistemi "precontenziosi" che sono stati attivati dalla Commissione europea e con i quali la Commissione, nel primo caso, rilevava la non conformità dell'art. 38, comma 1, TUPI alla direttiva 2004/38/CE (relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), nella parte in cui non prevede la possibilità di accedere ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni italiane per i cittadini di Stati terzi che siano familiari di cittadino dell'Unione europea. La Commissione ha infatti ricordato che con l'entrata in vigore della direttiva citata i cittadini di uno Stato terzo che siano familiari di un cittadino dell'Unione e che siano titolari del permesso di soggiorno o del diritto di soggiorno hanno lo stesso diritto dei lavoratori migranti dell'Unione di accedere ai posti alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dello Stato membro ospitante e che, ai sensi dell'art. 45, § 4, TFUE, come interpretato dalla Corte di Giustizia, gli Stati membri hanno il diritto di riservare ai cittadini nazionali solo quegli impieghi presso la pubblica amministrazione che implicano, in modo diretto o indiretto, la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre autorità pubbliche. In riferimento, invece, al caso *EU Pilot 2368/11/HOME*, la Commissione ha lamentato la non compatibilità dell'ordinamento nazionale alla direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nella misura in cui lo stesso non riconosce al cittadino di uno Stato terzo, che sia soggiornante di lungo periodo, lo stesso diritto di accedere al pubblico impiego previsto per i cittadini nazionali e i cittadini di uno Stato membro dell'Unione. Con riguardo ai titolari dello status di protezione sussidiaria, l'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 251/2007, attuativo della direttiva 2004/83/CE, garantisce la possibilità di accedere al pubblico impiego solo agli aventi lo status di rifugiato e non anche ai titolari dello status di protezione sussidiaria. In base all'art. 26, § 3, della direttiva appena richiamata, gli Stati membri autorizzano invece i beneficiari dello status di protezione sussidiaria ad esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia stato loro riconosciuto lo status di protezione sussidiaria. Ai sensi della già menzionata norma e alla luce di quanto ribadito dalla Corte di Giustizia (causa 149/79, cit.; causa C-290/94, cit.), al titolare dello status di protezione sussidiaria deve essere dunque garantito lo stesso accesso al pubblico impiego riconosciuto ai cittadini dello Stato interessato, salvo nel caso di attività che

europea rilevava la non conformità della normativa italiana alle norme dell'Unione, si inizia a discutere circa la necessità di aprire l'accesso al pubblico impiego oltre la cittadinanza europea. Da qui la promulgazione, in un'ottica di adeguamento, della legge n. 97/2013, anche nota come *legge europea del 2013*.

Si interviene, in tal modo, in modifica del citato articolo 38, estendendo, al comma 1, la possibilità di accedere ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni anche ai «familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente» e, con l'introduzione del comma 3-*bis*, si apre tale possibilità anche ai «cittadini di Paesi terzi che siano titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o che siano titolari dello status di rifugiato ovvero della protezione sussidiaria», naturalmente con gli stessi limiti di funzione previsti dalla norma generale ([31]).

La lettura dei lavori parlamentari della legge di riforma del 2013 ci aiuta nella individuazione del fondamento giuridico sulla cui base sono state operate tali integrazioni, consentendoci altresì di constatare con riferimento a quali cittadini extra-UE tale estensione non sia stata illegittimamente prevista.

In particolare nella stesura della legge europea si sottolinea come i familiari di cittadini UE, come ricordato anche dalla Commissione, godano di una tutela contro le discriminazioni per effetto della direttiva 2004/38/CE ([32]) la quale prevede che il «diritto di parità di trattamento, di cui godono

---

implicano la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri o che abbiano ad oggetto la tutela di interessi generali dello Stato.

([31]) Dunque, opera anche con riguardo a questi lavoratori il criterio della riserva di cittadinanza per i lavori che implichino l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri ovvero attengano alla tutela di interessi nazionali. Sul campo di applicazione soggettivo previsto dal nostro art. 38, TUPI, giova sottolineare come questo possa dirsi maggiormente garantista rispetto alle norme europee in quando con riguardo ai familiari di cittadini dell'unione non pone alcuna distinzione tra cittadino statico e dinamico, mentre con riferimento ai cittadini migranti titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo non introduce il limite dell'occasionalità dell'impiego come invece previsto dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

([32]) Il delicato tema della circolazione dei cittadini di Paesi terzi quali familiari di cittadini, che ancora oggi impegna la Corte di Giustizia chiamata a pronunciarsi sulla corretta applicazione delle norme dell'Unione europea, ha in tempi recenti portato alla modifica normativa della nostra legislazione nazionale sui permessi di soggiorno per familiari di cittadini UE (d.lgs. n. 30/2007) introducendo la distinzione tra *cittadini mobili* e *cittadini statici*. Come chiarito più volte dalla Corte di Giustizia, la direttiva 2004/38/CE non si

tutti i cittadini dell'Unione, si estenda anche ai loro familiari privi di cittadinanza di uno Stato membro, i quali siano titolari di un diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente» (cfr. articolo 34). Tale principio, stante la sua formulazione («chiara precisa e incondizionata») ([33]), si pone come norma di diretta applicazione e come tale in grado di comportare la disapplicazione delle norme nazionali non conformi. La stessa parità di trattamento, a parere della Commissione, doveva estendersi anche nell'accesso a posti di lavoro presso le PA e pertanto si è provveduto ad attuarla integrando il comma 1 dell'articolo 38 TUPI.

Analogo itinerario interpretativo sottende l'introduzione del comma 3 *bis* dell'articolo 38 TUPI: i cittadini di Paesi terzi che siano titolari di un permesso di soggiorno permanente, in forza della direttiva 2003/109/CE (articolo 11), godono di un regime di parità che consente loro l'accesso anche al pubblico impiego.

Infine, con riguardo all'estensione per i titolari di status di rifugiato o di protezione sussidiaria – estensione sempre operata con il nuovo comma 3-*bis* – l'eccezione sollevata dalla Commissione, e poi recepita dal nostro ordinamento, trovava il proprio fondamento giuridico nella direttiva 2003/83/CE (ora direttiva 2011/95/CE). Per altro, come si evince dalla lettura dei lavori, il quadro normativo interno che recepisce quest'ultima direttiva con il decreto legislativo n. 251/2007, prevede al suo articolo 25 un espresso principio di parità di trattamento nell'accesso all'occupazione,

---

applica al cittadino dell'Unione che non ha «mai esercitato il proprio diritto di libera circolazione» e ha «sempre soggiornato in uno stato membro del quale possiede la cittadinanza» (C. Giust. 12 marzo 2014, causa C-456/12, *O.* c. *Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel e Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel* c. *B.*). In questo senso cfr. anche C. Giust. 25 luglio 2008, causa C-127/08, *Blaise Baheten Metock e altri* c. *Minister for Justice, Equality and Law Reform*; C. Giust. 5 maggio 2011, causa C-434/09, *Shirley McCarthy* c. *Secretary of State for the Home Department*; C. Giust. 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Murat Dereci e altri* c. *Bundesministerium für Inneres*; C. Giust. 8 novembre 2012, causa C-40/11, *Yoshikazu Iida* c. *Stadt Ulm*; C. Giust. 6 dicembre 2012, cause riunite C-356/11 e 357/11, *O. e S.* c. *Maahanmuuttovirasto e Maahanmuuttovirasto* c. *L.*; C. Giust. 12 marzo 2014. Sul criterio della rilevanza esterna della fattispecie concreta ai fini dell'applicazione, in generale, del diritto UE, si veda *infra*.

([33]) Sull'effetto diretto si veda, *ex multis*, C. Giust. 9 marzo 1978, causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato* c. *SpA Simmenthal*.

«anche nel settore del pubblico», sia per i titolari dello status di rifugiato che per i titolari di protezione sussidiaria ([34]).

A parere di chi scrive, tuttavia, il processo di adeguamento può ritenersi incompleto con riferimento ad atre "categorie" di lavoratori stranieri che non sono stati presi in considerazione nel processo di riforma.

In particolare, si ritiene illegittima l'esclusione dall'articolo 38 TUPI, per violazione delle norme in materia di libera circolazione e divieto di discriminazione, dei lavoratori altamente specializzati (titolari della c.d. Carta blu tutelati nell'ambito della direttiva (UE) 2021/1883) ([35]), e dei familiari dei rifugiati soggiornanti in Italia (che godono del medesimo status dei rifugiati ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo n. 251/2007 invece ricompresi tra le categorie ammesse dall'articolo 38, comma 3-*bis*, TUPI). Nonostante si prevedano delle specifiche limitazioni di accesso all'impiego per i titolari di Carta blu, giova qui precisare che la nuova direttiva (UE) 2021/1883 stabilisce che lo «Stato membro può limitare l'accesso al lavoro, conformemente al diritto nazionale o dell'Unione vigente, se tali attività lavorative comportano, anche in via occasionale, una partecipazione all'esercizio dell'autorità pubblica e la responsabilità della salvaguardia dell'interesse generale dello Stato o qualora tali attività lavorative siano riservate ai cittadini di tale Stato membro, ai cittadini dell'Unione o ai cittadini del SEE». Tale previsione ([36]), quindi, seppur

([34]) Si riporta il testo dell'articolo: «1. I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto di godere del medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano in materia di lavoro subordinato, lavoro autonomo, per l'iscrizione agli albi professionali, per la formazione professionale, compresi i corsi di aggiornamento, per il tirocinio sul luogo di lavoro e per i servizi resi dai centri per l'impiego di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. 2. È consentito al titolare dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria l'accesso al pubblico impiego, con le modalità e le limitazioni previste per i cittadini dell'Unione europea».

([35]) La direttiva definisce le condizioni di ingresso e di soggiorno e i diritti per i cittadini di Paesi terzi altamente qualificati e per le loro famiglie; la direttiva di recente adozione da una parte modifica la direttiva (UE) 2016/801, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari, dall'altra abroga la direttiva originale relativa ai lavoratori altamente qualificati, ovvero la direttiva 2009/50/CE, a partire dal 19 novembre 2023.

([36]) Merita qui precisare che la stessa previsione era contenuta nella direttiva 2009/50/CE, (oggi abrogata) al suo art. 12. Se ne riporta per completezza i passaggi qui di interesse: «3. Gli Stati membri possono limitare l'accesso al lavoro se le attività dello stesso comportano, anche in via occasionale, una partecipazione all'esercizio dell'autorità pubblica e la responsabilità della salvaguardia degli interessi generali dello Stato, nonché qualora,

indirettamente, conferma la necessità di riconoscere l'accesso agli impieghi che non rientrino nella deroga di cui all'articolo 45, § 4, TFUE anche ai cittadini di Paesi terzi che siano titolari di c.d. Carta blu. Del resto, una diversa interpretazione non troverebbe alcuna giustificazione legittima anche alla luce della circostanza per cui le norme che regolano la parità di trattamento per i titolari di permesso di lungo periodo (articolo 11, direttiva 2003/109/CE), e sulla cui base è stata prevista l'integrazione ai sensi della legge n. 97/2013, hanno una identica formulazione a quella ora richiamata ([37]).

Concluso l'esame dei cittadini di Paesi terzi titolari di un diritto (autonomo o derivato) di libera circolazione, resta da individuare il possibile regime di tutela applicabile agli altri lavoratori stranieri che ad oggi restano esclusi dall'attuale formulazione dell'art. 38, comma 3-*bis*, TUPI. Come evidenziato in premessa si ritiene che, per tutte quelle categorie di lavoratori extra-UE per i quali non sia possibile invocare il diritto alla libera circolazione, si possa (o meglio, si debba) valutare la loro esclusione dalle cariche presso le PA alla luce della normativa antidiscriminatoria.

Seguendo questa impostazione si potrebbe ritenere l'articolo 38 TUPI non compatibile con la direttiva 2003/86/CE, sul ricongiungimento familiare, e in particolare con il suo articolo 14 il quale stabilisce che «i familiari del soggiornante hanno diritto, come il soggiornante: […] b) all'accesso ad una attività lavorativa dipendente o autonoma» ([38]), nella parte in cui

---

conformemente alla legge nazionale o comunitaria vigente, tali attività siano riservate ai cittadini nazionali. 4. Gli Stati membri possono limitare l'accesso al lavoro nei casi in cui, conformemente alla legge nazionale o comunitaria vigente, le attività dello stesso siano riservate ai cittadini nazionali, ai cittadini dell'Unione o ai cittadini del SEE».

([37]) L'art.11 della direttiva 2003/109/CE prevede, sulla parità di trattamento, che «Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzione».

([38]) Per esigenze di chiarezza espositiva si riporta il contenuto integrale dell'art. 14 della direttiva 2003/86/CE: «1. I familiari del soggiornante hanno diritto, come il soggiornante: a) all'accesso all'istruzione; b) all'accesso ad un'attività lavorativa dipendente o autonoma; c) all'accesso all'orientamento, alla formazione, al perfezionamento e all'aggiornamento professionale. 2. Gli Stati membri possono decidere in base alla legislazione nazionale le condizioni alle quali i familiari possono esercitare un'attività lavorativa dipendente o autonoma. Tali condizioni fissano un termine che non può comunque eccedere dodici mesi, durante il quale gli Stati membri possono valutare la situazione del proprio

esclude dall'accesso alle cariche pubbliche che non implichino l'esercizio diretto o indiretto di pubbliche funzioni e non attengano alla tutela dell'interessa nazionale, i familiari extra-UE ricongiunti in forza della richiamata direttiva.

Meno fortunata invece la sorte dei titolari del c.d. permesso unico lavoro che trovano la loro copertura nella 2011/98/UE. La direttiva, infatti, pur prevedendo un ampio e chiaro regime di parità di trattamento non include tra i settori per cui tale principio trova applicazione anche quello dell'*accesso* al lavoro.

È possibile sostenere che tale normativa sconti un difetto genetico determinato dal fatto che non tiene in considerazione che le diverse tipologie di permesso di soggiorno ricomprese in questa nozione ([39]), non necessariamente fanno riferimento a stranieri che abbiano fatto ingresso nel Paese per *motivi* di lavoro. Dunque, se per i cittadini stranieri che fanno ingresso nel nostro Paese per motivi di lavoro sembra ragionevole non considerare l'accesso al lavoro come settore in cui si rende necessario un intervento di garanzia degli Stati in materia di antidiscriminazione, diverso è per le altre tipologie di permesso – che comunque rientrano nella nozione di permesso unico lavoro, come il permesso per motivi di famiglia – rispetto ai quali la previsione di una garanzia di parità di trattamento con riguardo alle sole condizioni di lavoro e non anche nell'accesso pare irragionevole e non

---

mercato del lavoro prima di autorizzare i familiari ad esercitare un'attività dipendente o autonoma. 3. Gli Stati membri possono limitare l'accesso ad un'attività lavorativa dipendente o ad un'attività autonoma da parte degli ascendenti diretti di primo grado e dei figli maggiorenni non coniugati di cui all'articolo 4, paragrafo 2». Sulla portata applicativa di questi limiti si si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per l'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento, 3 aprile 2014, COM(2014)210 final, con cui la Commissione europea è intervenuta precisando che, oltre il periodo massimo stabilito dalla direttiva in cui si riserva ai singoli Stati la possibilità di prevedere delle restrizioni in ordine all'accesso al mercato del lavoro (massimo 12 mesi), gli Stati «sono tenuti ad autorizzare i familiari a esercitare attività di lavoro, a condizione che anche il soggiornante abbia tale autorizzazione».

([39]) Si ricorda su questo che nel considerando 20 della direttiva 2011/98/UE si legge che «Il diritto alla parità di trattamento nei settori specificati dalla presente direttiva dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro». In particolare, ai sensi dell'art. 3, § 1, lett. *b*, della stessa direttiva, questa si applica anche «ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare».

giustificata dalla peculiarità del motivo di ingresso. La direttiva, dunque, sembra dimenticarsi che per dare piena ed effettiva attuazione al principio di parità di trattamento nel lavoro avrebbe dovuto riferirsi anche all'accesso all'impiego. Tale integrazione, infatti, avrebbe agito in funzione di garanzia di tutti quei cittadini stranieri che, pur non avendo fatto ingresso per motivi di lavoro siano comunque autorizzati a svolgere attività lavorativa sul territorio dello Stato nazionale e sono, quindi, tutelati dalla richiamata direttiva.

A completamento di questo quadro non resta che citare le due direttive in materia di antidiscriminazione, la c.d. *direttiva razza*, la quale prevede un generale divieto di discriminazione con riferimento al fattore della razza e dell'origine etnica riguardo a tutti i settori (tra cui anche quello dell'impiego), e la c.d. *direttiva occupazione*, che invece definisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro. Senza entrare nel merito di quelli che sono i confini applicativi di queste due direttive, qui preme precisare che con la legge europea 2019-2020 (legge n. 238/2021) ([40]) si inserisce all'interno del decreto legislativo n. 216/2003 – attuativo della direttiva occupazione – il fattore della nazionalità tra quelli rispetto ai quali la disciplina sulla parità di trattamento in materia di occupazione deve ritersi applicabile, con la conseguenza che il divieto di discriminazione a lavoro deve ritenersi applicabile per attuazione estensiva della direttiva nel nostro ordinamento anche al *ground* della nazionalità. Questo ci consente oggi di affermare che opera un generale divieto di discriminazione per il fattore della nazionalità nell'accesso al lavoro.

L'esistenza di tali molteplici norme poste a garanzia di una parità di trattamento pone seri dubbi di legittimità rispetto ai limiti soggettivi posti dall'articolo 38 TUPI, come sin qui ricostruiti.

Del resto a tale interpretazione sembrerebbe essere giunta in un certo momento storico la nostra giurisprudenza nazionale.

([40]) Con la legge europea 2019-2020 l'Italia è intervenuta sulla procedura di infrazione ARES (2019) 1602365 con la quale la Commissione europea aveva contestato all'Italia di non aver dato attuazione alla direttiva 2014/54/UE, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori.

Come sottolineato dalla dottrina ([41]), vi è stato negli anni un condivisibile tentativo interpretativo da parte della giurisprudenza di merito di aprire alla possibilità di accesso al pubblico impiego a tutte le categorie di cittadini extra-europei regolarmente soggiornanti, riferendosi ai principi costituzionali (articoli 2 e 3 Cost.), oltre che al principio generale di non discriminazione contenuto nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 286/1998 (Testo Unico immigrazione – TUI).

Tale ultima disposizione, al suo terzo comma, stabilisce che «La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani». Questa spinta interpretativa volta a riconoscere una prevalenza del diritto antidiscriminatorio costituzionale rispetto alle norme che prevedono il requisito della cittadinanza, trova, nostro malgrado, una sua brusca battuta di arresto in particolare con due sentenze della Cassazione ([42]), ritenendo operante in via generale la regola secondo cui i cittadini di Paesi terzi sarebbero esclusi dal pubblico impiego, salvo nelle eccezioni previste dalla legge. Il dialogo interpretativo sul punto si è poi di fatto definitivamente interrotto a seguito della pronuncia della Corte costituzionale che nel 2011 era stata chiamata dalla comunità degli interpreti a pronunciarsi sull'eccezione di incostituzionalità dell'articolo 38 TUPI, per violazione degli articoli 4 e 51 Cost., per il fatto di non «consentire di estendere l'accesso ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni

---

([41]) W. CHIAROMONTE, *L'accesso al pubblico impiego degli stranieri*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, p. 281 ss. Nel testo l'A. evidenzia la presenza di due filoni interpretativi, il primo che afferma la preclusione al pubblico impiego per i cittadini stranieri, fatte salve le esclusioni stabilite dal diritto dell'Unione; il secondo, preferibile, che opera una interpretazione costituzionalmente orientata nel quadro normativo vigente alla luce del principio di uguaglianza *ex* art. 3 Cost. e della Convenzione ILO n. 143/1975. Dando prevalenza alla disciplina antidiscriminatoria, talvolta reputando irragionevole la differenziazione stabilita dal legislatore tra cittadino e straniero, tale filone ritiene superato il requisito della cittadinanza italiana – fermo restando quanto già detto in relazione alle funzioni connesse all'esercizio di pubblici poteri finalizzati alla tutela dell'interesse generale, che restano precluse anche ai cittadini dell'Unione – in quanto contrastante con il principio di parità di trattamento affermato anche dal Testo Unico sull'immigrazione (art. 2), e ciò facendo ricorso talvolta all'interpretazione conforme, talaltra alla disapplicazione, talaltra ancora alla dichiarazione di avvenuta abrogazione implicita della disposizione di volta in volta in esame. Per gli ampi riferimenti giurisprudenziali si rinvia al testo dell'A., p. 293 ss.

([42]) Cass. 13 novembre 2006, n. 24170, e Cass. 2 settembre 2014, n. 18523.

anche ai cittadini extracomunitari» ([43]). La Consulta è intervenuta con una dichiarazione di inammissibilità. Secondo la dottrina tale posizionamento non solo non ha apportato alcun contributo di merito ad una questione che ancora oggi resta fortemente controversa, ma di fatto ha sancito la prevalenza dell'orientamento restrittivo della Cassazione che al momento resta il pronunciamento di riferimento più autorevole ([44]). La lettura della sentenza di Cassazione ([45]), tuttavia, mostra molti profili di criticità in punto di argomentazione: in primo luogo non convince l'affermazione secondo cui «il diritto positivo esprime la regola dell'esclusione dello straniero extracomunitario dal lavoro pubblico, con salvezza delle eccezioni previste dalla legge». Tale pronunciamento si pone in evidente contrasto con l'impostazione sovranazionale (vincolante) secondo cui la riserva di nazionalità è eccezione – e non regola – al principio generale di libero accesso all'impiego anche pubblico. Ancora, la Corte di cassazione, nel valutare le modiche normative intervenute nel 2013 afferma che «il riferimento solo ad alcune categorie di stranieri ammessi al pubblico impiego […] manifesta la volontà del legislatore di escludere le ulteriori categorie di cittadini extracomunitari non espressamente contemplati», anche questa posizione non convince. Come emerge anche nelle pagine precedenti, nella materia qui in discussione, la *voluntas legis* non può dirsi libera ma, anzi, deve essere guidata da quei principi di diritto europeo sovraordinati e vincolanti che impongono un bilanciamento con valori di carattere fondamentale e non possono dunque essere rimessi alla discrezionalità politica. Del tutto errata, invece, l'argomentazione volta ad escludere la sussistenza di un'ipotesi di discriminazione: nel valutare le contestazioni in punto di discriminazioni sollevate, richiamando l'articolo 3, § 4, della direttiva 2000/43/CE nella parte in cui stabilisce che «Non costituiscono, comunque, atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari», nonché l'articolo 43 TUI, «che vieta le discriminazioni in tema di accesso al lavoro se ed in quanto illegittime», afferma «che la disciplina richiamata conferma […] che la discriminazione è comportamento illecito, non configurabile se tenuto in esecuzione di disposizioni

([43]) C. cost. ord. 15 aprile 2011, n. 139.
([44]) M. GNES, *Al Servizio della Nazione. L'accesso degli stranieri agli impieghi pubblici*, Franco Angeli, 2019.
([45]) Cass. n. 18523/2014, cit.

normative» ([46]). Tale affermazione disconosce l'ipotesi stessa di discriminazione istituzionale che, non solo è normativamente prevista anche nel nostro ordinamento nazionale ([47]), ma rappresenta una delle più insidiose forme di discriminazione ([48]).

5.1. Sul campo di applicazione oggettivo dell'articolo 38 TUPI

Con riferimento al campo di applicazione oggettivo dell'articolo 38 TUPI, ancora oggi molteplici sono i problemi applicativi che investono l'interpretazione della norma e, in particolare, su cosa debba intendersi per «esercizio diretto e indiretto di pubblici poteri» e per «funzioni che attengono alla tutela dell'interesse nazionale». Tale difficoltà è di fatto determinata dalla circostanza – sopra richiamata – per cui la giurisprudenza della Corte di Giustizia non è intervenuta in una definizione in positivo di queste categorie. L'assenza di una chiara definizione ha negli anni prestato il fianco all'ostracismo istituzionale che continua nella sua pratica di esclusione dei cittadini stranieri nell'accesso al pubblico impiego e trova un suo alleato normativo nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n.

([46]) Ivi, punto 7.

([47]) In questo senso l'art. 43, comma 1, TUI: «Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione».

([48]) Si definiscono discriminazioni istituzionali quelle discriminazioni che si producono «Quando un ente pubblico o una qualsiasi altra istituzione manca di fornire un servizio appropriato e professionale o prevede una norma o un regolamento che pregiudicano una particolare categoria di persone […]. La principale caratteristica di questa forma di discriminazione è che si esplica in modo impersonale attraverso regolamenti, procedure e prassi» (AA.VV., *Contrastare le prassi discriminatorie con l'antidiscriminazione. Manuale delle buone pratiche*, Progetto *#ionondiscrimino* (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020), 2018, *Appendice A: Glossario UNAR di definizioni condivise da mettere a disposizione degli operatori dei Centri/Osservatori del progetto FAMI*, p. 63). La particolare insidiosità della discriminazione istituzionale può rinvenirsi nel fatto che, in forza del principio del legittimo affidamento sull'agire della pubblica amministrazione, il soggetto discriminato non percepisce la condotta operata dalla pubblica amministrazione come discriminazione odiosa ma la percepirà come lecita, determinando il c.d. fenomeno dell'inversione percettiva della discriminazione.

174/1994 ([49]) utilizzato oggi come unica fonte regolamentare che offre un criterio definitorio restrittivo per l'individuazione delle mansioni per cui opera la riserva di nazionalità.

Sebbene con la nuova formulazione dell'articolo 38 TUPI, si rinviava all'adozione di un atto di natura regolamentare per la definizione dei *posti* e delle *funzioni*, tale regolamento non è mai stato adottato con la conseguenza che il riferimento ancora oggi utilizzato è proprio il regolamento del 1994.

Nonostante questa diffusa prassi, è ormai granitica la giurisprudenza nazionale nel ritenere tale regolamento si ponga in palese contrasto con l'interpretazione europea, e che debba ritenersi implicitamente abrogato dalla nuova formulazione dell'articolo 38. Tale regolamento, privo di un qualsiasi approccio funzionalista, da una parte definisce le «tipologie di funzioni delle pubbliche amministrazioni per il cui esercizio si richiede il requisito della cittadinanza» e, dall'altra, impone una riserva di nazionalità per interi comparti amministrativi ([50]).

La sopravvivenza del regolamento al nuovo impianto normativo e la inevitabile diffusione di prassi discriminatorie hanno richiesto ripetuti interventi correttivi da parte dei giudici nazionali.

Emblematica a tale riguardo è la nota vicenda processuale che ha impegnato i giudici amministrativi relativamente alle nomine dei direttori

---

([49]) Si tratta del *Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, poi integrato con il successivo d.P.C.M. n. 623/1994.

([50]) L'art. 1, comma 1, del d.P.C.M. n. 174/1994 riserva ai cittadini nazionali intere categorie di lavori ovvero il personale di alcuni Ministeri nella sua integralità: «a) i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, individuati ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nonché i posti dei corrispondenti livelli delle altre pubbliche amministrazioni; b) i posti con funzioni di vertice amministrativo delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici non economici, delle province e dei comuni nonché delle regioni e della Banca d'Italia; c) i posti dei magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, nonché i posti degli avvocati e procuratori dello Stato; d) i posti dei ruoli civili e militari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero di grazia e giustizia, del Ministero della difesa e del Ministero delle finanze e del Corpo forestale dello Stato, eccettuati i posti a cui si accede in applicazione dell'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56». Si preciserà *infra* come è intervenuta la nostra giurisprudenza interna sul punto in un'ottica di adeguamento all'apertura sancita a livello europeo.

museali ([51]). Con la sentenza 18 aprile 2018, n. 9, adottata in adunanza plenaria dal Consiglio di Stato, si pone fine ad una lunga vertenza giudiziaria ([52]) e si dichiara incompatibile con il principio di libera circolazione di matrice europea «l'articolo 1, comma 1, d.p.c.m. n. 174/1994 e l'articolo 2, comma 1, d.p.c.m. n. 487/1994, laddove impediscono in assoluto ai cittadini di altri Stati membri dell'UE di assumere i posti dei livelli dirigenziali alle amministrazioni dello Stato e laddove non consentono una verifica in concreto circa la sussistenza o meno del prevalente esercizio di funzioni autoritative in relazione alla singola posizione dirigenziale, risultando in contrasto con il paragrafo 2 dell'articolo 45 del TFUE e non possono trovare conseguentemente applicazione».

Lo stesso risultato interpretativo è stato raggiunto dei giudici ordinari ([53]) che hanno dichiarato il carattere discriminatorio della riserva di nazionalità così come posta in termini generali dal regolamento del 1994 con riferimento ai determinati Ministeri.

Dichiarando la propria giurisdizione per il fatto di porsi il diritto a non essere discriminati nell'accesso al lavoro quale "diritto soggettivo assoluto", e quindi invocando l'utilizzo della normativa antidiscriminatoria, tale giurisprudenza fa propria l'interpretazione della Corte di Giustizia sull'articolo 45, § 4, TFUE e statuisce che «il criterio organizzativo posto dal comma 1 del DPCM […] secondo il quale tutti i posti appartenenti al ruolo civile del Ministero della Giustizia richiedono il requisito della cittadinanza, così escludendo i cittadini UE (e gli altri cittadini di paesi terzi

---

([51]) A. ARENA, *La «riserva di nazionalità» nell'accesso agli incarichi pubblici di rango dirigenziale alla luce della sentenza 9/2018 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, in *www.dirittounioneeuropea.eu*, 9 luglio 2018. Sul tema si veda anche M. GNES, *L'apertura della direzione dei musei italiani ai cittadini europei*, in *GDA*, 2017, n. 4, p. 493 ss.; F. LIGUORI, *La public service exception tra norma e giudice: il caso dei direttori stranieri dei musei italiani*, in *RGL*, 2018, n. 1, II, p. 33 ss.; S. AMOROSINO, *Il Consiglio di Stato "salva" il Parco archeologico del Colosseo (ed i direttori stranieri dei musei)*, in *Urbanistica e Appalti*, 2018, n. 1, p. 11 ss.

([52]) Il riferimento è ai provvedimenti del TAR Lazio 24 maggio 2017, n. 6170 e n. 6171, e 7 giugno 2017, n. 6719, oltre che alla sentenza C. Stato 27 luglio 2017, n. 3666.

([53]) Per la giurisprudenza di merito sull'art. 38 TUPI e il regolamento di cui al d.P.C.M. n. 174/1994 si veda Trib. Firenze 27 maggio 2017, con riferimento al concorso per assistente giudiziario indetto dal Ministero della giustizia; Trib. Milano 11 giugno 2018, con riferimento al concorso indetto dal Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, per il profilo di funzionario mediatore culturale; Trib. Roma 29 gennaio 2019, n. 798, per il c.d. bando assistenti sociali indetto sempre dal Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

sopra indicati), senza ulteriori specifiche in ordine alle specifiche mansioni e posizioni lavorative, non pare compatibile con la giurisprudenza Comunitaria» ([54]). Recentissima la decisione dei giudici di Milano, che con sentenza 12 febbraio 2025 ([55]) hanno accertato il carattere discriminatorio del bando di concorso adottato dal Ministero dell'interno ([56]) per il reclutamento di funzionari amministrativi. In tale pronuncia si legge che la riserva di nazionalità affermata dall'amministrazione in applicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 174/1994, articolo 1, lettera *d*, non possa essere invocata dal Ministero per il fatto di essere la stessa «non più in vigore, in quanto deve ritenersi implicitamente abolita proprio dall'art. 38 d. lgs. 165/2001» e che deve riconoscersi il carattere discriminatorio del requisito della cittadinanza italiana introdotto dall'amministrazione.

6. Il ruolo persuasivo del diritto antidiscriminatorio nei meccanismi di adeguamento in autotutela della PA: l'esperienza della Clinica legale fiorentina

Conseguenza patologica delle incertezze normative e giurisprudenziali sin qui descritte, è l'applicazione a macchia di leopardo sull'intero territorio nazionale delle norme in materia di acceso al pubblico impiego. L'osservazione e il monitoraggio svolto dagli studenti e le studentesse della Clinica legale ha mostrato come, se alcune amministrazioni applicano correttamente quanto previsto dall'articolo 38 TUPI ([57]), altre ne fanno una applicazione arbitrariamente creativa limitandone l'accesso ai soli cittadini italiani ed europei ignorando le estensioni operate nell'articolo 38, comma 3-*bis*, TUPI ([58]), altre ancora impongono una riserva di nazionalità con

([54]) Così Trib. Firenze 27 maggio 2017, cit.
([55]) Trib. Milano 12 febbraio 2025, n. 753.
([56]) Commissione RIPAM, concorso pubblico su base territoriale, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di 1.248 unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno, nell'Area dei funzionari.
([57]) Si veda a titolo puramente esemplificativo il bando di concorso pubblico, per soli esami, per la copertura di 3 posti di istruttore tecnico – Area istruttori (ex cat. c) – di cui 1 a tempo pieno (36/36) ed indeterminato e 2 a tempo parziale (18/36) ed indeterminato da assegnare all'Area tecnica, adottato dalla Provincia di Brescia che risulta conforme all'attuale assetto normativo.
([58]) Diversi sono i bandi in cui, in maniera del tutto arbitraria, si limita la possibilità di concorrere ai soli cittadini italiani ed europei. In questo senso si segnalano, come rilevato

riguardo alla generalità di posti e funzioni utilizzando gli illegittimi criteri posti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 174/1994 ([59]).

In un immaginario giuridico in cui l'effettività della tutela si fa centrale nella pratica del diritto, la rimozione, in fase precontenziosa, dei criteri illegittimi di esclusione consente una tutela immediata delle posizioni giuridiche soggettive e assegna un ruolo promozionale al diritto antidiscriminatorio.

L'esperienza diretta della Clinica legale fiorentina sul contrasto delle discriminazioni istituzionali ([60]) ha consentito di realizzare veri e propri laboratori di pratica che hanno svelato il potente fascino persuasivo del diritto antidiscriminatorio nel dialogo con la PA.

Il lavoro svolto vanta il risultato di numerosi esempi virtuosi di adeguamento in autotutela da parte delle amministrazioni sia centrali che locali, con le quali si era stata avviata un'interlocuzione stragiudiziale sulla sussistenza di requisiti discriminatori.

---

in recente monitoraggio, il concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di un posto di funzionario amministrativo-contabile, Area dei funzionari e delle elevate qualificazioni (cat. D1), a tempo pieno e indeterminato da assegnare al Settore III, Finanza, contabilità e tributi, indetto dal Comune di Cortenuova, il concorso pubblico per soli esami per la copertura di un posto a tempo pieno e indeterminato, profilo professionale istruttore tecnico (ex cat. c), per il servizio tecnico indetto dal Comune di Valbrembo o, ancora, il concorso pubblico, per esami, per una unità di personale appartenente all'Area dei funzionari, settore scientifico-tecnologico, per le esigenze del Dipartimento di eccellenza di Agraria dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

([59]) A titolo di esempio si richiama la selezione pubblica per 80 funzionari aumentati a 148, Famiglia professionale funzionario gestionale, da destinare ai processi di selezione, valutazione, formazione e sviluppo delle risorse umane. In questo caso la selezione prevede tra i requisiti di ammissione il possesso necessariamente ed esclusivamente della «cittadinanza italiana» (punto 2.1, lett. *b*, del bando).

([60]) Combinando *public engagement*, terza missione e didattica innovativa, L'altro diritto e la Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Firenze hanno creato nel 2021 la Clinica legale sul contrasto delle discriminazioni istituzionali. La Clinica nasce grazie alla decisione di L'altro diritto (ODV) di dedicare alla formazione antidiscriminatoria la somma che il Ministero della giustizia gli ha versato a titolo di risarcimento danno nella causa intentata dalla stessa ODV per i profili di discriminazione per cittadinanza del bando per il concorso assistenti giudiziari. Nell'attività della Clinica gli studenti e le studentesse svolgono attività di monitoraggio su casi di discriminazione istituzionale, si occupano della stesura di diffide per la mediazione del conflitto in via stragiudiziale con la pubblica amministrazione e affiancano i legali che supportano l'ODV nel caso di contenzioso antidiscriminatorio.

Il lavoro svolto con gli studenti e le studentesse ha consentito, con riguardo all'acceso al pubblico impiego, l'invio di venti diffide a enti pubblici per condotta discriminatoria rispetto ai quali si conta l'80% di adeguamento in autotutela ([61]).

A parere di chi scrive è possibile, in parte, affermare che il mancato adeguamento da parte delle amministrazioni pubbliche alle norme in materia di accesso al pubblico impiego per gli stranieri, derivi anche da una assenza di formazione e informazione sulle norme applicabili.

Non a caso, il 20% delle amministrazioni che seppur diffidate non si sono adeguate in autotutela (le quali adottano una consapevole condotta discriminatoria) sono per lo più amministrazioni centrali che ancora tentano una applicazione sovranista della riserva di nazionalità così come inserita nel regolamento del 1994 di cui si è ampiamente detto ([62]). Precisando, le

---

([61]) Ci si riferisce qui al dato complessivo di adeguamento, relativamente quindi sia ai casi in cui le amministrazioni diffidate hanno ripubblicato il bando rimuovendo il requisito discriminatorio e rimettendo nei termini per la partecipazione al bando anche dei soggetti che nella precedente versione erano stati illegittimamente esclusi, sia ai casi in cui l'amministrazione, pur non riaprendo il bando illegittimo, ha comunque adeguato le successive condotte adottando poi bandi conformemente a quanto previsto dall'art. 38 TUPI. In particolare, rientrano nel primo gruppo 9 dei casi segnalati, nel secondo gruppo 7 casi.

([62]) Le cause sopra richiamate, decise dai Tribunali di Firenze, Milano e Roma, hanno di fatto escluso che la riserva contenuta nel decreto del Presidente dei Ministri del 1994 possa intendersi in via esclusiva per l'intero comparto amministrativo del Ministero della giustizia. Dal monitoraggio effettuato a seguito delle pronunce, il Ministero della giustizia sembra per lo più essersi adeguato. In questo senso si segnalano sia il recente avviso pubblico per la ricerca di un esperta/o tecnico edilizia, profilo senior da destinare all'Unità di missione per l'attuazione del PNRR del Ministero della giustizia, che, ai fini dei requisiti per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di alta specializzazione, richiama i requisiti previsti dall'art. 38 TUPI, sia il concorso pubblico, per esami, a 50 posti a tempo indeterminato, nell'Area degli assistenti, profilo professionale di contabile, pubblicato lo scorso 25 settembre, che risulta adeguato al dettato dell'art. 38 TUPI. Diversamente si segnala che con un precedente avviso pubblico di selezione, per titoli preferenziali e colloquio d'idoneità, di mediatori culturali ai sensi dell'art. 80, quarto comma, della l. n. 354/1975, come modificato dal d.lgs. n. 123/2018, da inserire nell'elenco di cui all'art. 132 del d.P.R. n. 230/2000, indetto a marzo 2023 da parte del Provveditorato regionale Lazio, Abruzzo, Molise si chiedeva, illegittimamente, il possesso della cittadinanza italiana o europea. Evidente, quindi, come questa modalità non solo spesso illegittima ma anche priva di coerenza con la quale l'amministrazione (nel caso di specie il Ministero della giustizia) definisce i requisiti all'interno dei bandi, oltre a rendere assai complessa l'attività di monitoraggio, renda ancora più grave il livello di discriminazione e disparità al momento inflitto dalle nostre amministrazioni.

amministrazioni con le quali si è tentata una interlocuzione stragiudiziale, sono state il Ministero degli affari esterni e della cooperazione internazionale (MAECI) ([63]) e il Consiglio della Presidenza dei Ministri ([64]); entrambe ad oggi pongono nei propri bandi il requisito discriminatorio della cittadinanza italiana per tutte le cariche e funzioni alle dipendenze del loro comparto amministrativo.

In relazione al quadro che sin qui si è tentato di tracciare, emerge in maniera evidente come l'attuale assetto normativo, caratterizzato da una forte stratificazione di norme (spesso in contraddizione) a cui si assomma l'interpretazione creativa e vincolante dalla giurisprudenza dell'Unione europea, imponga quanto prima un intervento interno di sistematizzazione. A parere di chi scrive l'assenza di un'opera di sistematizzazione, nella quale fondamentale è l'abrogazione esplicita del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 174/1994, non farà altro che alimentare una diffusa confusione istituzionale e produrre gravi forme di discriminazioni istituzionale anche solo potenziale. A fronte di tale grave inerzia legislativa, come evidenziato, resta fortunatamente forte il potere di tutela garantito con gli strumenti dell'antidiscriminazione.

Accanto a questo, e come nel testo si è cercato di sostenere, si propone un ampliamento delle soluzioni interpretative sino ad ora rese a livello sovranazionale e nazionale, al fine di poter guardare al tema dei limiti nell'accesso al pubblico impiego non solo come deroga al generale principio di libera circolazione, ma anche in una più ampia valutazione antidiscriminatoria.

([63]) Il bando era relativo a «375 posti di collaboratore di amministrazione, contabile e consolare, seconda area F2, e a 25 posti di collaboratore tecnico per i servizi di informatica, telecomunicazioni e cifra, seconda area F2, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale» e si prevedeva il requisito della cittadinanza italiana per le seguenti mansioni: archivista di Stato/di biblioteca, terza Area F1; funzionario non dirigente; assistente amministrativo contabile e consolare non dirigente; unità di personale dirigenziale di livello non generale, a tempo pieno e indeterminato, da inquadrare nei ruoli del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

([64]) Concorso pubblico su base territoriale, per esami, per il reclutamento a tempo indeterminato di 2.200 unità di personale non dirigenziale, Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, redatto dalla Commissione RIPAM.

Crescita economica, lavoro e declino demografico in Europa e in Italia

di Riccardo Fratini e Stefano Menghinello

SOMMARIO: 1. Crescita dell'occupazione senza crescita economica nelle economie europee. – 2. Vincoli di finanza pubblica. – 3. L'evoluzione demografica. – 4. La forza lavoro. – 5. Decrescita della popolazione totale e stabilità della popolazione attiva. – 6. Dipendenza della popolazione anziana dalla popolazione attiva e debito pubblico. – 7. Produttività e politiche attive del lavoro nel contesto demografico che ci aspetta. – 8. Giovani lontani da istruzione e mondo del lavoro (NEET). – 9. Riproposizione dell'analisi malthusiana. – 10. Invecchiamento della popolazione e distanza nelle competenze. – 11. Invecchiamento della popolazione e sicurezza sul lavoro. – 12. Invecchiamento dei lavoratori e discriminazione basata sull'età. – 13. Le lezioni della pandemia: fragilità e invecchiamento. – 14. Gli interventi di un legislatore "ondivago". – 15. Appendice: elenco e descrizione analitica degli indicatori statistici utilizzati.

1. Crescita dell'occupazione senza crescita economica nelle economie europee

Le principali economie europee all'uscita dalla crisi pandemica si trovano a fronteggiare un contesto di elevata incertezza a livello internazionale, con limitate prospettive di crescita economica se comparate ad altri Paesi, quali, ad esempio, Stati Uniti e Cina. Il contenuto tasso di crescita economica registrato dalle principali economie europee negli ultimi anni si accompagna tuttavia ad una crescita più sostenuta dell'occupazione, in presenza di una modesta crescita della produttività e dei salari reali.

La positiva evoluzione dell'occupazione in assenza di una crescita economica rilevante rappresenta di per sé un primo segnale di cambiamento strutturale delle economie europee che vedono l'occupazione crescere maggiormente in settori caratterizzati da un basso contenuto di valore aggiunto, scarsamente dinamici dal punto di vista della produttività e con retribuzioni non sempre soddisfacenti e dignitose (crescente fenomeno dei

working poor) ([1]). Se da un lato, infatti, questi settori presentano una elevata capacità di assorbimento occupazionale dall'altro determinano prospettive evolutive molto modeste in termini di incrementi dei salari reali, con un conseguente sostanziale ampliamento nel medio-lungo periodo del fenomeno dei *working poor*.

A questo fenomeno di carattere economico strutturale si connettono altri due altri fenomeni molto differenti tra loro per natura ed evoluzione temporale: i vincoli di finanza pubblica e la dinamica demografica. Mentre il primo aspetto e il risultato nel tempo notevolmente attenzionato a livello nazionale ed europeo, ad eccezione del periodo coincidente con la pandemia e la successiva ripresa economica, l'impatto del secondo sugli aspetti economici, quali occupazione e crescita economica, è stato invece sostanzialmente sottovalutato da gran parte della comunità scientifica degli economisti e da quella professionale dei *policy makers*.

2. Vincoli di finanza pubblica

A seguito dell'entrata in vigore della riforma della governance economica europea, lo scorso 30 aprile 2024, i Paesi membri dell'UE sono chiamati a redigere un Piano strutturale di bilancio di medio termine con l'obiettivo di descrivere il percorso di aggiustamento fiscale necessario ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico per un periodo analogo alla durata della legislatura nazionale, con la possibilità di estenderlo fino a 7 anni a fronte dell'impegno a garantire un programma adeguato di riforme e investimenti. Dopo la fase della programmazione, il monitoraggio viene effettuato annualmente con la valutazione da parte delle istituzioni europee di una Relazione annuale sui progressi compiuti, presentata da ciascuno Stato membro entro il 30 aprile. Il Piano costituisce quindi la cornice entro cui si dovranno muovere la legge di bilancio e le altre politiche.

L'indicatore operativo di riferimento nella nuova governance è la spesa primaria netta che misura la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, dell'effetto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi

([1]) ISTAT, *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, 2024, cap. 2, *I cambiamenti del lavoro: tendenze recenti e trasformazioni strutturali*. Sui *working poor*, si veda M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, ADAPT University Press, 2024.

dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica derivante dai sussidi di disoccupazione, delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee.

Se da un lato la nuova governance europea introduce alcuni elementi di maggiore flessibilità nei processi di riequilibrio della finanza pubblica, sia in termini di traiettorie pluriennali di rientro che di possibilità di realizzare contestualmente interventi strutturali di riforma ed incentivo all'economia all'occupazione, d'altro canto i vincoli di finanza pubblica tornano ad essere molto stringenti come nel periodo pre-pandemico ([2]).

3. L'evoluzione demografica

In questo contesto, di per sé già molto complesso, si introducono le dinamiche demografiche, note da lungo tempo nella loro evoluzione di medio lungo periodo relative al declino e al progressivo invecchiamento della popolazione nei Paesi avanzati, che tuttavia hanno registrato negli ultimi anni una fase di forte accelerazione, rendendo i loro effetti diretti ed indiretti sempre più marcati sull'evoluzione del mercato del lavoro, della capacità produttiva di un Paese e della sostenibilità del suo debito pubblico ([3]). Si tratta della «sfida più grande di tutti i tempi», come è stata definita di recente in dottrina ([4]).

In considerazione della natura molto complessa delle interrelazioni tra crescita economica, evoluzione dell'occupazione, con particolare riguardo a quella giovanile, produttività e sostenibilità del debito pubblico, si è scelto di basare l'analisi empirica che segue su un insieme limitato di indicatori statistici, comunemente utilizzati nei comunicati stampa congiunturali e nei report di analisi dell'Istat, e di estendere il confronto ai principali Paesi europei (Germania, Spagna e Francia) considerando il periodo temporale dal 2010 al 2023. Questo approccio, senz'altro limitativo rispetto alla complessità dei fenomeni investigati e le loro interrelazioni, presenta tuttavia il vantaggio di mantenere un livello espositivo semplice ed immediato

([2]) Il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 per l'Italia è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2024.
([3]) EUROPEAN COMMISSION, *The Impact of Demographic Change in a changing environment*, 2023.
([4]) A.M. BATTISTI, *Italia e Giappone sul podio mondiale dell'invecchiamento*, in *MGL*, 2024, n. 1, p. 2 ss.

anche in un contesto scientifico interdisciplinare. Si riporta in Appendice (§ 15) l'elenco dei 9 indicatori statistici selezionati con una breve descrizione della loro definizione e utilizzo per l'analisi dei dati.

Nel periodo 2010-2023 l'occupazione in Italia è cresciuta, in termini assoluti, di sole 874.000 unità, passando da 21.961.000 a 22.835.000 lavoratori (tabella 1). Gli incrementi maggiori di occupati si sono concentrati nella fascia di età più avanzata, da 55 a 64 anni, indistintamente per uomini (+1.272.000 unità) e per le donne (+1.174.000 unità), l'occupazione si è ridotta in modo rilevante nella classe di età intermedia (da 25 a 54 anni) sia per gli uomini che per le donne, risultando sostanzialmente stabile per i più giovani (da 15 a 24 anni).

Tabella 1. Occupazione in Italia per sesso e classi di età, anni 2010 e 2023 (unità in migliaia e %)

Sesso	**Classi di età**	**Numero di Unità**		**%**	
		2010	**2023**	**2010**	**2023**
Uomini	15-24 anni	732	728	3,3%	3,2%
Uomini	25-54 anni	10.534	9.410	48%	41,2%
Uomini	55-64 anni	1.684	2.956	7,7%	12,9%
Donne	15-24 anni	476	452	2,2%	2%
Donne	25-54 anni	7.557	7.129	34,4%	31,2%
Donne	55-64 anni	985	2.159	4,5%	9,5%
Totale	**15-64 anni**	**21.961**	**22.835**	**100**	**100**

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

È interessante chiedersi se questa evoluzione sia riconducibile esclusivamente a dinamiche economiche connesse con il mercato del lavoro o risulti anche dipendere anche dal progressivo invecchiamento dell'occupazione in Italia, in linea con le tendenze demografiche.

Come riportato sempre nella tabella 1, il peso dei giovani uomini (3,2%) e delle giovani donne (2%) sul totale degli occupati in Italia è minoritario e sostanzialmente stabile nel periodo 2010-2023: mentre la classe

intermedia di età (da 25 a 54 anni) è in forte contrazione, specie per gli uomini (-6,8 punti percentuali), a fronte di un forte incremento del peso della classe più senior (da 55 a 64 anni), +5,3 punti percentuali per gli uomini e +5 punti percentuali per le donne.

Come riportato nella tabella 2, il tasso di occupazione totale risulta in crescita sia nelle aree UE e dell'Unione economia monetaria (UEM) che nei principali Paesi dell'UE. Nel 2023, l'Italia presenta la quota più bassa (66,3%), seppure in crescita di quasi 6 punti percentuali rispetto al 2010, e la Germania quella più alta (81,1%).

Tabella 2. Tasso di occupazione totale per UE-UEM e principali Paesi dell'UE, anni 2010-2023 (%)

Aree e Paesi	**2010**	**2015**	**2020**	**2023**
UE a 27 Paesi	67	68,5	71,7	75,3
Area Euro a 20 Paesi	67,9	68,7	71,1	74,7
Germania	74	76,9	78,2	81,1
Spagna	62,8	62	65,7	70,5
Francia	69,6	70,3	72,1	74,4
Italia	60,5	60,2	61,9	66,3

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT e EUROSTAT.

In considerazione della contenuta crescita dell'occupazione in Italia (+4%) nello stesso periodo, è interessante chiedersi fino a che punto, per il nostro Paese, come del resto per gli altri Paesi dell'UE con cui condividiamo le stesse tendenze demografiche, la dinamica della popolazione, che si trova al denominatore di questo indicatore, abbia contribuito a determinare la positiva evoluzione.

La tabella 3 riporta l'evoluzione del tasso di occupazione giovanile, sempre in una prospettiva comparata con l'area UE-UEM e principali Paesi dell'UE.

Tabella 3. Tasso di occupazione giovanile per UE-UEM e principali Paesi dell'UE, anni 2010-2023 (%)

Aree e Paesi	**2010**	**2015**	**2020**	**2023**
UE a 27 Paesi	45,5	44,7	45,8	49,7
Area Euro a 20 Paesi	46,7	44,6	45,6	50,4
Germania	55,8	56,9	58,8	62,5
Spagna	41,4	33,7	33,9	39,6
Francia	46,3	43,8	43,7	48,9
Italia	33,8	28,5	29,5	34,7

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT e EUROSTAT

Anche in questo caso l'Italia presenta nel 2023 la quota più bassa (34,7%), in contenuta crescita rispetto al 2010 (meno di un punto percentuale), e la Germania la quota più elevata (62,5%), in rilevante aumento rispetto al 2010 (quasi 7 punti percentuali). Il declino demografico, particolarmente accentuato per le classi di età più giovani, potrebbe aver contribuito a determinare il positivo andamento di questo indicatore.

4. La forza lavoro

Al fine di approfondire i rapporti tra evoluzione dell'occupazione e dinamiche demografiche è utile considerare anche un altro indicatore, denominato tasso di attività. Questo indicatore considera al numeratore non solo gli occupati ma anche i disoccupati ossia il complesso delle forze di lavoro che rappresentano l'ammontare della popolazione in età lavorativa che risulta già occupato o è stabilmente in cerca di occupazione, andando a rappresentare una misura dell'offerta di lavoro di un Paese. Il complementare a 100 di questo indicatore, denominato tasso di inattività, quantifica la popolazione in età da lavoro che vive ai margini del marcato del lavoro, non cercando attivamente un lavoro per vari motivi di carattere economico o personale.

La tabella 4 riporta l'evoluzione del tasso di attività totale, sempre in una prospettiva comparata con l'area UE-UEM e i principali Paesi dell'UE.

Tabella 4. Tasso di attività totale per UE-UEM e principali Paesi dell'UE, anni 2010-2023 (%)

Aree e Paesi	**2010**	**2015**	**2020**	**2023**
UE a 27 Paesi	74,3	76,1	77,1	80
Area Euro a 20 Paesi	75,4	77	77,2	79,8
Germania	79,2	80,4	81,1	83,6
Spagna	77,8	79,1	77,5	80,1
Francia	76,3	78	78,1	79,9
Italia	65,9	68,3	68,2	71,7

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT e EUROSTAT

Anche in questo caso l'Italia presenta la quota più bassa rispetto agli altri Paesi dell'UE, pari al 71,7%, che risulta tuttavia in forte recupero rispetto al 2010, +5,8 punti percentuali, con un incremento superiore a quello degli altri principali Paesi dell'UE. Anche questo indicatore riflette, al numeratore, dinamiche del mercato del lavoro e sociali e, al denominatore, l'evoluzione demografica dei Paesi. In particolare, il declino della popolazione nei Paesi dell'UE, più accentuato per la popolazione in età da lavoro, contribuisce a determinare, per un effetto "statistico", il miglioramento di questo indicatore a parità di forza lavoro disponibile nel Paese.

La tabella 5 illustra l'evoluzione del tasso di attività per la popolazione più giovane, sempre in una prospettiva comparata con l'area UE-UEM e i principali Paesi dell'UE.

Nel 2023 il tasso di attività giovanile per l'Italia risulta, nel confronto europeo, il più basso (41,6%) ed in lieve flessione rispetto al 2010, sebbene si rilevi un miglioramento rispetto al 2015 e soprattutto al 2020. La Spagna risulta in marcato peggioramento, passando da 60,7% nel 2010 al 50,3% nel 2023, mentre in Francia si rileva una sostanziale stazionarietà. La Germania e le aree UE e UEM mostrano invece un incremento. Anche sulla dinamica di questo indicatore, l'evoluzione demografica dei Paesi UE, che vede una progressiva riduzione della popolazione con flessioni più accentuate per le fasce di età più giovani, potrebbe avere contribuito ad

alimentare la dinamica positiva o a contenere la dinamica negativa, come nel caso di Italia e Spagna.

Tabella 5. Tasso di attività giovanile per UE-UEM e principali Paesi dell'UE, anni 2010-2023 (%)

Aree e Paesi	**2010**	**2015**	**2020**	**2023**
UE a 27 Paesi	55,2	54,2	53	56
Area Euro a 20 Paesi	56,8	54,8	53,4	57
Germania	61,1	60,7	62,5	65,8
Spagna	60,7	53,2	47,9	50,3
Francia	56,1	54	51,7	56,6
Italia	42,6	40,7	38,1	41,6

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT e EUROSTAT

5. Decrescita della popolazione totale e stabilità della popolazione attiva

Al fine di potere confrontare le dinamiche occupazionali con l'evoluzione della popolazione nel nostro Paese, la tabella 6 riporta per lo stesso arco temporale per le medesime classi di età considerate nelle tabelle precedenti, ampliate a considerare tutta la popolazione e non solo quella in età da lavoro, l'evoluzione demografica italiana nel periodo 2010 e 2023.

Nel periodo 2010-2023 la popolazione italiana si riduce dell'1,2%, con una flessone più marcata (-4,5%) se si considerano complessivamente le classi di età potenzialmente attive sul mercato del lavoro (da 25 a 64 anni).

L'evoluzione della popolazione italiana è la sintesi di dinamiche molto più marcate e contrapposte tra i segmenti della popolazione più giovane o matura, e quelli della popolazione più senior. Per quanto riguarda i giovani, la flessione della popolazione è particolarmente marcata per i giovanissimi (0-14 anni), con una riduzione del 12,7%, e più contenuta per i giovani (da 15 a 24 anni) con una lieve contrazione del 2,7%. Gli effetti negativi di

questo calo demografico come futuri ingressi potenziali nel mercato del lavoro sono pertanto differiti nel tempo, ma sostanzialmente inevitabili.

Tabella 6. Popolazione in Italia per classi di età, anni 2010 e 2023 (n. di unità e %)

Classi di età	**Numero di unità**		**%**	
	2010	**2023**	**2010**	**2023**
0-14 anni	8.415.305	7.344.099	14,1	12,4
15-24 anni	5.992.517	5.833.452	10	9,9
25-54 anni	25.748.584	22.665.462	43,1	38,4
55-64 anni	7.380.122	8.972.891	12,4	15,2
65 anni ed oltre	12.153.788	14.181.297	20,4	24
Totale	**59.690.316**	**58.997.201**	**100**	**100**

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

Molto marcata è anche la flessione della popolazione nella fascia più matura della popolazione e potenzialmente attiva nel mercato del lavoro (da 25 a 54 anni), dove si registra un calo del 12%. In forte aumento ([5]) sono invece le classi più senior, sia per quella potenzialmente attiva nel mercato del lavoro (55-64 anni) per cui si rileva un incremento del 21,6%, sia per quella già uscita o prossima all'uscita dal mercato del lavoro (65 anni ed oltre), con una crescita del 16,7% ([6]).

([5]) Questo trend metterebbe in discussione la necessità di politiche a sostegno dell'occupazione nella popolazione meno giovane. Si veda sul punto anche C. GAROFALO, *Le misure di sostegno all'occupazione dei lavoratori over 50 nell'era post Covid-19*, in V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022, p. 103 ss.

([6]) Sul tema dell'invecchiamento delle organizzazioni produttive si rinvia allo studio di F. MARCALETTI, E. GARAVAGLIA, *Le età al lavoro. La gestione dell'age-diversity analizzando i processi di invecchiamento nelle organizzazioni*, in *Sociologia del Lavoro*, 2014, n. 134, p. 116 ss., e a quello di P. CHECCUCCI, R. FEFÈ, G. SCARPETTI (a cura di), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report, 2017, n. 1. Sul tema dell'invecchiamento "attivo" come necessità in un Paese in declino demografico, si rinvia a V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*; L. CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A.

Risulta pertanto confermato l'"effetto statistico" sopra illustrato nel contesto degli indicatori del mercato del lavoro, che agisce, a parità di altre condizioni (numero di occupati o della forza lavoro) nella direzione di favorire un incremento degli indicatori per le classi in età da lavoro fino a 54 anni e di determinare invece un decremento per la fascia di età più senior, da 55 a 64 anni.

6. Dipendenza della popolazione anziana dalla popolazione attiva e debito pubblico

Il tasso di dipendenza dalla popolazione anziana è un indicatore statistico solitamente utilizzato nelle analisi di medio-lungo periodo ed è molto utile per misurare quanto la popolazione anziana non più attiva sul mercato del lavoro dipenda dalla popolazione ancora in età attiva ([7]). Le implicazioni di questo indicatore, riportato nella tabella 7, sono importanti non solo rispetto al mercato del lavoro ma anche per la sostenibilità del *Welfare State* ([8]) e, più in generale, per la sostenibilità del debito pubblico.

ROSINA (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, Il Mulino, 2018, ed ai numerosi interessanti interventi in esso contenuti, tra cui si segnala D. VIGANI, *Invecchiamento, precarietà e disagio psicologico dei lavoratori*, p. 54, e E. BRENNA, *Cura degli anziani, scelte lavorative e salute*, p. 106, e ai più risalenti ma attuali lavori di L. DI SALVATORE, *Organizzazione del lavoro e invecchiamento attivo*, in *DRI*, 2019, n. 2, p. 540 ss., M. MARTONE, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, in *ADL*, 2017, n. 1, I, p. 1 ss., P. BOZZAO, *Longevità lavorativa e politiche di welfare: nuove sfide e prospettive*, supplemento a *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2022, n. 1, M. CORTI, *Active ageing e autonomia collettiva. "Non è un Paese per vecchi", ma dovrà diventarlo presto*, in *LD*, 2013, n. 3, p. 383 ss., e V. FERRANTE, *Invecchiamento attivo e prolungamento attivo della vita lavorativa*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Jovene, 2011, vol. III, p. 1192 ss.

([7]) Il tema della dipendenza era stato già prefigurato nel risalente intervento in dottrina di G.C. BLANGIARDO, L. TERZERA, *Immagini e riflessi economici di una società che invecchia*, in *EL*, 2005, n. 1, i quali affermavano: «Differenze ben più significative, tra famiglie di anziani e non, si rilevano rispetto alla natura dei redditi. Quasi i due terzi dei proventi degli anziani hanno infatti origine da trasferimenti (generalmente sotto forma di pensioni) e quasi un ulteriore 30% deriva da investimenti di capitale (per il complesso delle famiglie entrambe le percentuali sono di poco superiori al 20%)».

([8]) Sul tema si rinvia a M. CINELLI, *Dinamiche demografiche e prospettive del welfare in Italia: le problematiche*, in *RIDL*, 2019, n. 3, I, p. 295 ss., e P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, Editoriale Scientifica, 2017. Sulla contrapposizione tra i concetti di sostenibilità

Tabella 7. Tasso di dipendenza della popolazione anziana per UE-UEM e principali Paesi dell'UE, anni 2001-2023 (%)

Aree e Paesi	**2001**	**2010**	**2020**	**2023**
UE a 27 Paesi	23,4	26,3	32	33,4
Germania	24,5	31,4	33,7	34,7
Spagna	24,5	24,6	29,5	30,4
Francia	24,5	25,6	33	34,5
Italia	27,4	31,1	36,4	37,8

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT e EUROSTAT

Al 2023, il valore più elevato dell'indicatore è detenuto dall'Italia, che mostra nel confronto europeo il più alto livello di dipendenza della popolazione anziana da quella potenzialmente attiva nel mercato del lavoro. Le differenze dell'Italia rispetto agli altri Paesi dell'UE sono contenute nel livello dell'indicatore. Inoltre, risulta anche molto simile la sua evoluzione, ad eccezione della Spagna, che riporta per l'Italia e gli altri Paesi, inclusa la media UE, un incremento di 10 punti percentuali nel periodo 2001-2023.

Ne risulta che i cambiamenti in corso, non solo nella numerosità ma anche nella struttura della popolazione negli ultimi 20 anni, stanno determinando crescenti vincoli di sostenibilità finanziaria per il welfare sociale europeo, anche al netto di altri fattori economici e sociali che hanno determinato lo stock di debito cumulato che rimane un fattore specifico di ogni Paese. La dinamica dello stock di debito in termini di incidenza percentuale sul PIL è riportata nella tabella 8.

e longevità si veda V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. IX ss.

Tabella 8. Debito pubblico per UE-UEM e principali Paesi dell'UE, anni 2001-2023 (% del PIL)

Aree e Paesi	**2001**	**2010**	**2020**	**2023**
UE a 27 Paesi	65,7	80,6	90	81,7
UEM a 20 Paesi	68,2	85,8	97,2	88,6
Germania	58,2	82	68,8	63,6
Spagna	54	60,5	120,3	107,7
Francia	59	86,3	114,9	110,6
Italia	108,9	119,2	155	137,3

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT

In tutto l'arco temporale considerato il livello più elevato di questo indicatore è attributo all'Italia. In particolare, il livello raggiunto nel 2023 è pari al 137,3%, in flessione rispetto al 2020, anno in cui aveva raggiunto un valore dell'indicatore pari a 155. L'evoluzione temporale nell'indicatore nel periodo 2021-2023 risulta particolarmente sostenuta per Spagna e Francia, una variazione assoluta superiore a 50 punti percentuali. L'incremento registrato dall'Italia è prossimo a 30 punti percentuali, superiore alla media UE per cui si rileva un incremento di 16 punti percentuali nel periodo considerato. Solo la Germania registra un incremento molto contenuto (+5,4 punti percentuali) e soprattutto mantiene un livello dell'indicatore ampiamente sotto quota 100, risultando pari al 63,6% nel 2023.

La progressiva crescita dell'incidenza dello stock di debito pubblico rispetto al PIL per la gran parte dei Paesi dell'UE determina crescenti vincoli finanziari rispetto alla possibilità di impiegare risorse pubbliche a supporto della crescita economica e dell'occupazione, seppur nel quadro più flessibile fornito dalle nuove regole europee di finanza pubblica richiamate all'inizio di questo paragrafo. Questo importante aspetto, da considerare anche nella prospettiva dell'equità intergenerazionale sia rispetto alla spesa pubblica corrente che al processo di rientro da un debito pubblico elevato, deve essere analizzato anche alla luce delle prospettive demografiche.

Le proiezioni al 2100 effettuate dagli istituti nazionali di statistica europei sull'evoluzione della popolazione sia totale che in età da lavoro, riportate

nella tabella 9, mostrano il consolidarsi ed il progressivo accentuarsi delle tendenze demografiche già in atto.

Tabella 9. Proiezioni della popolazione totale ed in età da lavoro per l'area UE-UEM e principali Paesi UE, anni 2030-2100 (popolazione 2022 = 100)

Aree e Paesi	**Popolazione totale**				**Popolazione 15-64 anni**			
	2030	**2040**	**2050**	**2100**	**2030**	**2040**	**2050**	**2100**
UE a 27 Paesi	101,3	101,1	100,3	93,9	98,7	94,1	90,1	79,9
Area Euro a 20 Paesi	101,8	102,3	101,7	95,5	98,9	94,4	91,3	81,3
Germania	102,5	102,3	101,9	101,1	97,6	95	94,5	87,1
Spagna	103,9	105,9	106,4	95,1	102	95,8	89,4	77,3
Francia	102,2	103,9	104,1	100,3	100,2	97,6	96,3	87,9
Italia	99,6	99,1	97,4	85	97,1	89	84,4	71,5

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT e EUROSTAT

Considerando come popolazione di confronto quella del 2022, si rilevano dinamiche differenziate tra Paesi dell'UE che tuttavia mostrano un trend comune: mentre la popolazione totale non si riduce in modo rilevante in tutti i Paesi, risultando pressoché stabile al 2100 per Germania e Francia riducendosi in maniera marcata per l'Italia (-15%), il declino della popolazione in età lavorativa è diffuso a tutti i Paesi ed alle aree considerate (-20,1% per l'UE), risultando particolarmente marcato per Italia (-28,5%) e Spagna (-22,7%), con una flessione comunque superiore al 10% per Germania e Francia ([9]).

([9]) Il tema della progressiva riduzione della forza lavoro nell'area UE nei prossimi anni e della necessità di incrementare la produttività del lavoro per compensare questo declino è stato recentemente ripreso nel documento *The future of European competitiveness* presentato da Mario Draghi alla Commissione europea il 9 settembre 2024 e presentato alla Camera dei Deputati il 26 settembre 2024 (CAMERA DEI DEPUTATI, *Il rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi*, Dossier, 2024, n. 33). Si veda, inoltre, F. SPEROTTI, *L'invecchiamento della forza lavoro: criticità e soluzioni per le aziende*, in *Boll. ADAPT*, 2011, n. 11.

7. Produttività e politiche attive del lavoro nel contesto demografico che ci aspetta

La differente dinamica delle proiezioni demografiche tra popolazione totale e popolazione in età lavorativa determinerà in prospettiva un ulteriore e marcata crescita del tasso di dipendenza della popolazione anziana, precedentemente illustrato, accrescendo i vincoli finanziari rispetto sia alla sostenibilità nel medio-lungo periodo dell'attuale welfare sociale sia rispetto alla possibilità di realizzare investimenti strutturali rilevanti o politiche a sostegno della crescita e dell'occupazione. In questo contesto le politiche devono essere necessariamente molto selettive negli obiettivi e limitate nel volume di investimenti.

Due delle possibili direttrici di investimento per politiche pubbliche mirate a ricomporre gli equilibri di carattere finanziario, economico e sociale riguardano la crescita della produttività e la riduzione del fenomeno dei NEET. Nel primo caso la crescita della produttività potrebbe garantire un incremento rilevante e sostenuto del PIL pur in presenza di un declino demografico, nel secondo caso la riduzione del fenomeno dei NEET attenuerebbe gli effetti del declino demografico, che risulta particolarmente accentuato per i giovani, sul mercato del lavoro ([10]).

L'evoluzione della produttività reale del lavoro nel periodo 2001-2023, mostra un marcato incremento per le aree UE (+20 punti percentuali) e UEM (+15,5 punti percentuali) nonché per Germania (+17 punti percentuali), Spagna (+15,8) e Francia (+11,9). Solo l'Italia mostra un incremento molto modesto, pari a +1,4 punti percentuali.

L'assenza di una sostenuta crescita della produttività del lavoro in Italia nel medio-lungo periodo determina un impatto più rilevante degli aspetti connessi non solo alla sostenibilità del debito pubblico ma anche alle dinamiche demografiche, poiché non è possibile compensarne gli effetti con un incremento dell'efficienza produttiva ([11]).

([10]) Sulle policy relative all'inclusione dei NEET si veda T. BOLAND, R. GRIFFIN, *The future of work guaranteed: Assembling NEETs in the apparatus of the welfare state*, in *Organization*, 2023, vol. 30, n. 5, p. 873 ss.

([11]) Un interessante approfondimento sui rapporti tra crescita del PIL *pro capite*, invecchiamento della popolazione, partecipazione al mercato del lavoro e produttività in Italia, in una prospettiva comparativa con i principali Paesi dell'UE, è stato realizzato da ISTAT,

Tabella 10. Produttività per l'area UE-UEM e principali Paesi dell'UE, anni 2001-2023 (valore aggiunto per ore lavorate misurato in termini reali, 2015 = 100)

Aree e Paesi	**2001**	**2010**	**2020**	**2023**
UE a 27 Paesi	85,9	94,7	105,4	105,7
UEM a 20 Paesi	88,5	95	104,6	104
Germania	89,1	95	105,3	106,1
Spagna	87	93,7	101,3	102,8
Francia	88,2	95,2	102,7	100,1
Italia	99,6	99	103,6	101

Fonte: elaborazione propria su dati ISTAT e EUROSTAT

8. Giovani lontani da istruzione e mondo del lavoro (NEET)

Per quanto riguarda l'evoluzione dei NEET, ossia dei giovani di età compresa tra i 15 ed i 34 anni che non studiano e non lavorano, si rileva, come mostrato nella tabella 11, che l'Italia detiene la quota più elevata, pari al 18%, rispetto sia alla media UE e UEM che agli altri principali Paesi europei.

Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese, 2023, nel cap. 1, *L'Italia tra eredità del passato e investimenti per il futuro*, facendo riferimento ad una metodologia di decomposizione algebrica della crescita del PIL *pro capite* già utilizzata da Banca d'Italia. I risultati ottenuti confermano come nel medio-lungo periodo il rallentamento della crescita del PIL *pro capite* nei principali Paesi dell'UE sia stato principalmente determinato dal declino della crescita della produttività, ma anche che l'invecchiamento della popolazione abbia iniziato a produrre i suoi effetti negativi, i quali, in prospettiva, saranno sempre più ampi vista l'evoluzione demografica attesa. Questo trend evolutivo, comune alle principali economie europee, è particolarmente accentuato in Italia sia per una dinamica di invecchiamento della popolazione più intensa che in altri Paesi, che per un declino della crescita della produttività particolarmente marcato.

Tabella 11. Giovani NEET nell'UE-UEM e nei principali Paesi UE, anni 2002-2023 (% su popolazione della stessa fascia di età)

Aree e Paesi	**2002**	**2010**	**2020**	**2023**
UE a 27 Paesi	17,2	16,6	15,1	12,4
Area Euro a 20 Paesi	16	16,7	15,4	12,4
Germania	12,9	12,5	10,8	10,1
Spagna	17,4	20,9	18,8	13,3
Francia	15	15,4	15,1	13,1
Italia	21,3	23,3	25,2	18

Fonte: elaborazione propria

Nel complesso, l'incidenza dei NEET è in riduzione in tutti i Paesi ([12]), inclusa l'Italia che aveva registrato un picco in occasione della fase pandemica. Una ulteriore e consistente riduzione della quota di NEET consentirebbe a molti Paesi ed in modo particolare all'Italia, gravata da un declino demografico particolarmente accentuato con particolare riguardo alla fascia di età più giovane, di ridurre l'impatto negativo sul mercato del lavoro. Tuttavia, in assenza di un contestuale e forte incremento della produttività del lavoro, rimane rilevante il problema dell'incremento salariale e potrebbe accentuarsi il fenomeno dei *working poor* particolarmente diffuso tra i giovani.

9. Riproposizione dell'analisi malthusiana

Il paradigma malthusiano, che vede nella mancata crescita della produttività dei fattori di produzione il principale limite all'incremento demografico, si ripresenta al giorno d'oggi in un quadro sostanzialmente mutato dal

([12]) Per una più diffusa disamina della situazione dei giovani NEET nei vari Paesi d'Europa si rinvia al lavoro di F. PENNONI, B. BAL-DOMAŃSKA, *NEETs and Youth Unemployment: A Longitudinal Comparison Across European Countries*, in *Social Indicators Research*, 2022, vol. 162, n. 2, p. 739 ss.; per una critica al calcolo dell'indicatore come utilizzato in alcuni studi, si veda invece S. YATES, M. PAYNE, *Not so NEET? A Critique of the Use of 'NEET' in Setting Targets for Interventions with Young People*, in *Journal of Youth Studies*, 2006, vol. 9, n. 3, p. 329 ss.

punto di vista tecnologico, economico e sociologico. Se alcuni presupposti di questo paradigma appaiono superati, con particolare riguardo al complesso di motivazioni che hanno portato ad un sostanziale declino della natalità in una società opulenta, come quella europea rispetto ad altre aree del globo, altri possono fornire, anche in chiave di paradosso, alcuni interessanti spunti di riflessione. In primo luogo, le dinamiche demografiche, per lungo tempo esiliate dal "pensiero economico *mainstream*" ritornano centrali nel dibattito economico e finanziario. In secondo luogo, è di nuovo la produttività a fornire il principale vincolo ma al contempo l'opportunità di riportare il sistema in equilibrio garantendo una crescita sostenuta, salari adeguati e la sostenibilità del sistema di welfare, pur in presenza di un declino demografico accentuato e persistente.

10. Invecchiamento della popolazione e distanza nelle competenze

Il discorso non si esaurisce con i numeri, in quanto coinvolge, come sempre in questi casi le persone dei lavoratori e le loro vite. Altre evidenze pervengono dalla copiosa letteratura ([13]) che dimostra come l'invecchiamento della popolazione a livello mondiale sia correlato ad effetti sulle *skills* possedute dalle diverse classi di popolazione.

Vi sono studi, infatti, che sostengono che l'invecchiamento aggravi le disparità di reddito, mentre altri indicano un effetto attenuante. Le differenze tra queste conclusioni possono derivare dalle molteplici dimensioni che influenzano la disuguaglianza, come le differenze geografiche, settoriali e legate all'età o alle competenze, che possono avere effetti contrastanti. L'invecchiamento modifica la struttura del mercato del lavoro, influenzando sia l'offerta di competenze sia i cambiamenti tecnologici orientati alle competenze stesse. Un aumento della speranza di vita può incentivare gli individui a investire di più nella propria istruzione, portando a una maggiore offerta di lavoratori qualificati. Tuttavia, fattori come il declino cognitivo legato all'età e le questioni di salute possono limitare questo incremento di capitale umano.

Inoltre, l'invecchiamento incide sui cambiamenti tecnici orientati alle competenze, con un impatto sulla domanda di lavoro qualificato. La

([13]) Si veda sul punto Y. CHU, Y. LI, M. CHE, *Population aging and the dynamics of the skill income gap: An analysis of a multiple mediation effect*, in *Finance Research Letters*, 2024, vol. 62, B, articolo 105242, e i molti altri riferimenti bibliografici ivi citati.

riduzione della forza lavoro porta a un aumento dei costi del lavoro e favorisce investimenti in capitale piuttosto che in lavoro, con una crescente complementarità tra capitale e lavoro qualificato. Questo fenomeno può ampliare il divario di reddito tra lavoratori qualificati e non qualificati. Ne deriva un ruolo di mediazione dell'offerta di competenze e dei cambiamenti tecnici orientati alle competenze nel rapporto tra invecchiamento e disuguaglianza. L'aumento del rapporto di dipendenza degli anziani tende a ridurre il divario di reddito grazie all'incremento dell'offerta di lavoratori qualificati, mentre i cambiamenti tecnici lo aumentano, favorendo i lavoratori qualificati.

11. Invecchiamento della popolazione e sicurezza sul lavoro

Un tema meno indagato ([14]) riguarda l'impatto dell'invecchiamento della popolazione attiva sulla salute e sulla capacità lavorativa, analizzando i fattori che influenzano la *work ability*. Alcuni studi ([15]) sostengono che circa un terzo dei lavoratori tra i 50 anni e l'età pensionabile necessita di una revisione dei carichi di lavoro per prevenire disabilità e pensionamento anticipato. Sebbene i cambiamenti nei sistemi produttivi, come la riduzione delle mansioni pesanti grazie all'automazione, abbiano migliorato le condizioni di lavoro, le patologie muscoloscheletriche rimangono diffuse. L'età avanzata porta a una ridotta capacità di sopportare carichi elevati e aumenta i rischi legati all'esposizione ad agenti pericolosi, come problemi cardiorespiratori, presbiopia e artrosi.

([14]) Una delle ragioni riguarda la possibilità di configurare giuridicamente la categoria degli anziani come gruppo avente dei diritti di categoria o degli interessi collettivi meritevoli di tutela, per quanto sia chiara a tutti la naturale correlazione tra età e stato di salute. Prevale ormai la tesi affermativa. Si veda sul punto E. BACCIARDI, *La tutela civile degli anziani alla luce dell'art. 25 della Carta di Nizza*, in *NGCC*, 2015, n. 6, II, p. 293 ss.; C.M. BIANCA, *Senectus ipsa morbus*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Rescigno*, Giuffrè, 1998, vol. II, p. 98 ss.; P. PERLINGIERI, *Diritti della persona anziana, diritto civile e stato sociale*, in *Rassegna di Diritto Civile*, 1990, n. 1, p. 98 ss.; M. DOGLIOTTI, *Diritti della persona ed emarginazione: minori, anziani, handicappati*, in *GI*, 1990, n. 10, IV, c. 361 ss.; M. DOGLIOTTI, *I diritti dell'anziano*, in *RTDPC*, 1987, p. 708 ss.; E. MINERVINI, *Esiste la categoria giuridica degli anziani? (a proposito di violenza morale ed età)*, in *GI*, 1989, n. 7, IV, c. 318 ss. Tuttavia il tema della rilevanza del lavoratore anziano è stato di recente esaminato da molti contributi, tra cui si segnala G. PEZZINI, *Il lavoratore anziano: un personaggio in cerca d'autore*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. 30 ss.

([15]) G. GRASSO, C. LUCIFORA, B. PICCOLI, *Salute e sicurezza sul lavoro dei lavoratori anziani*, in L. CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINA (a cura di), *op. cit.*, p. 178 ss.

Questi rischi sono particolarmente elevati in ambienti di lavoro difficili, come quelli con rumore o temperature estreme, e tra lavoratori che svolgono mansioni fisicamente impegnative. Alcuni gruppi sono più vulnerabili a causa delle condizioni di salute preesistenti o di fattori di iper-suscettibilità. Ad esempio, la riduzione dell'efficienza complessiva può essere critica per gli operatori del soccorso che lavorano in condizioni estreme, mentre il declino nella capacità di valutare le distanze può influenzare la sicurezza degli addetti alla guida notturna.

Tuttavia, l'invecchiamento non comporta solo un peggioramento della salute fisica. Con l'età, le esperienze lavorative e le competenze si strutturano, migliorando alcune abilità cognitive, come il giudizio, la capacità decisionale e le competenze relazionali ([16]). Questi miglioramenti sono particolarmente rilevanti per ruoli direttivi o lavori a contatto con la clientela, dove l'esperienza gioca un ruolo chiave. Parallelamente, l'invecchiamento è associato a un aumento delle patologie mentali, come la depressione, che rimane una causa significativa di inabilità al lavoro.

L'eterogeneità dei lavoratori e delle condizioni lavorative richiede quindi una valutazione mirata dei rischi e una pianificazione che renda sostenibile l'impiego produttivo dei lavoratori anziani. Il concetto di salute, inteso come capacità funzionale, è fondamentale per preservare la *work ability*. Questa tendenza chiamerà ad una maggiore responsabilità, in un Paese che invecchia, i medici competenti delle aziende e le strutture del sistema sanitario, mettendo anche a dura prova il sistema di prevenzione e protezione cristallizzato nel decreto legislativo n. 81/2008.

I dati indicano che, sebbene i lavoratori anziani siano generalmente meno esposti ai rischi lavorativi, le loro condizioni di salute, sia fisiche che psicologiche, sono peggiori rispetto a quelle dei giovani. Questo peggioramento si manifesta come una maggiore fragilità nei confronti dei rischi ergonomici e dell'organizzazione del lavoro. In molte nazioni europee, gli standard di prevenzione e sicurezza non sono ancora sufficienti a garantire un lavoro "in salute" per le persone anziane.

Un'efficace prevenzione e controllo richiedono quindi una rigorosa valutazione dei rischi e una cultura aziendale della salute che consideri gli

([16]) Sulle *skills* e la loro correlazione all'età si veda anche M. DE FALCO, *Invecchiamento, lavoro agile e competenze digitali*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. 82 ss.

investimenti in sicurezza come una fonte di maggiore efficienza, piuttosto che un costo.

12. Invecchiamento dei lavoratori e discriminazione basata sull'età

Un altro tema posto dalla constatazione che la popolazione dei lavoratori italiani è destinata ad essere composta in misura sempre maggiore da persone meno giovani concerne l'applicazione della normativa che protegge contro la discriminazione basata sull'età ([17]). Essa opera in entrambe le direzioni e dunque dovrebbe evitare che i lavoratori siano discriminati sia a causa della loro età avanzata sia della loro giovane età. Un compito ben difficile in un contesto nel quale ragionevolmente, nella contrazione generale della popolazione, una delle soluzioni per la sostenibilità del sistema non potrà che essere quella di promuovere la permanenza sul lavoro dei lavoratori anziani ben oltre l'attuale media di pensionamento a 64 anni e 2 mesi.

Per ora, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE cerca di bilanciare l'esigenza di contrastare le discriminazioni basate sull'età, consentendo ai lavoratori anziani di continuare a contribuire al mercato del lavoro, con la necessità di promuovere l'accesso dei giovani al lavoro.

Così, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che l'età pensionabile obbligatoria può essere uno strumento per favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro in settori con posti limitati ([18]). Tuttavia, la sua applicazione deve essere equilibrata e il legislatore nazionale ha il compito di garantire che le misure adottate siano proporzionate e ragionevoli ([19]).

In contrasto, la Corte ha respinto l'imposizione unilaterale di un'età pensionabile unica per i giudici in Ungheria ([20]), ritenendo che l'obbligo di

---

([17]) Per una disamina dei principi che regolano la materia sia consentito il rinvio a E. BERGAMINI, *Il principio di non discriminazione basata sull'età nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. 40 ss.

([18]) C. Giust. 12 gennaio 2010, causa C-341/08, *Domnica Petersen* c. *Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe*; cfr. C. Giust. 21 luglio 2011, cause riunite C-159/10 e C-160/10, *Gerhard Fuchs (C-159/10) e Peter Köhler (C-160/10)* c. *Land Hessen*, e C. Giust. 18 novembre 2010, cause riunite C-250/09 e C-268/09, *Vasil Ivanov Georgiev* c. *Tehnicheski universitet – Sofia, filial Plovdiv*.

([19]) C. Giust. 12 ottobre 2010, causa C-45/09, *Gisela Rosenbladt* c. *Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH*.

([20]) C. Giust. 6 novembre 2012, causa C-286/12, *Commissione europea* c. *Ungheria*.

pensionamento immediato a 62 anni fosse sproporzionato e in violazione del legittimo affidamento dei lavoratori. La mancanza di gradualità nell'introduzione della norma ha comportato conseguenze significative e non giustificate per un numero elevato di persone.

Nella sentenza Comune di Gesturi ([21]), la Corte ha esaminato la legittimità di un bando che escludeva i pensionati dall'assegnazione di incarichi pubblici. Pur considerando l'obiettivo di favorire i giovani meritevole, ha messo in dubbio la proporzionalità della misura, poiché non teneva conto del trattamento pensionistico dei candidati né del fatto che ai pensionati fosse comunque consentito svolgere incarichi gratuitamente.

In sintesi, l'approccio della Corte ([22]) evidenzia la necessità di un bilanciamento tra l'accesso dei giovani al lavoro e il diritto delle persone anziane di continuare a lavorare, riconoscendo che l'esperienza acquisita dai lavoratori più anziani può essere particolarmente utile in alcuni incarichi.

13. Le lezioni della pandemia: fragilità e invecchiamento

Una lezione appresa dalla pandemia è lo stretto rapporto tra invecchiamento, salute psico-fisica e lavoro. Appare sufficientemente chiaro sul piano empirico che l'avanzare dell'età comporta anche un declino psico-fisico.

Il tema è stato affrontato da molti punti di vista, tra cui la fragilità ([23]), emersa durante il periodo pandemico, e la possibile priorità da far acquisire

([21]) C. Giust. 2 aprile 2020, causa C-670/18, *CO* c. *Comune di Gesturi*.

([22]) Per una disamina più esaustiva della giurisprudenza, si rinvia a A. NUMHAUSER-HENNING, *The EU Ban on Age-Discrimination and Older Workers: Potentials and Pitfalls*, in *IJCLLIR*, 2013, vol. 29, n. 4, p. 391 ss.; S.B. LAHUERTA, *Taking EU Equality Law to the Next Level: In Search of Coherence*, in *European Labour Law Journal*, 2016, vol. 7, n. 3, p. 348 ss.; F. HENDRICKX, *Setting the Scene: Development of the CJEU Jurisprudence on Age Discrimination in Employment*, in S. MANFREDI, L. VICKERS (a cura di), *Challenges of Active Ageing. Equality Law and the Workplace*, Palgrave Macmillan, 2016, p. 3 ss.

([23]) Si rinvia sul punto a R. PASQUILLI, *Persone anziane e fragili: verso nuovi modelli di gestione dell'età*, e C. MAZZANTI, *La fragilità tra poliedricità e multifattorialità*, entrambi in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente p. 3 ss. e p 16 ss.

ai lavoratori in tali condizioni la modalità agile di lavoro ([24]), laddove essa sia compatibile con le mansioni effettivamente espletate.

Questo tema si interseca parzialmente con quello della salute e sicurezza sul lavoro, ma è anche in parte diverso. Nella porzione comune, si tratta in ogni caso di accertare e poi attuare quelle misure che, pur garantendo al datore di lavoro la migliore fruizione della prestazione di lavoro, possano in concreto rendere possibile al lavoratore di svolgere l'attività con il minore impatto possibile sulla propria salute psico-fisica. Nella parte divergente, invece, questo tema implica serie riflessioni sul sistema assistenziale e le possibili politiche da attuare per agevolare la compatibilità di una popolazione attiva sempre più anziana (e quindi necessariamente meno in salute) con le attività di lavoro da svolgere.

14. Gli interventi di un legislatore "ondivago"

Nonostante i molti e complessi temi, a cui nel presente contributo si è appena accennato e che richiederebbero uno sviluppo ben diverso, il legislatore nazionale nostrano ha attuato provvedimenti che già in passato hanno meritato in dottrina l'aggettivo "ondivago" ([25]).

Si è preoccupato, senza meno, con la nota legge Fornero, di innalzare l'età pensionabile. Nell'ordinamento italiano, infatti, il diritto alla pensione di vecchiaia si ottiene con almeno 67 anni di età e 20 anni di contributi ([26]). Tuttavia, la legge incentiva a proseguire l'attività lavorativa fino ai 71 anni per via degli adeguamenti all'aspettativa di vita. Questo incentivo, oltre a sostenere la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, mira a promuovere l'invecchiamento attivo.

Per agevolare questa prosecuzione, sono previsti coefficienti di trasformazione aggiornati periodicamente che permettono di ottenere una pensione di importo maggiore quanto più è avanzata l'età del pensionamento. Questi coefficienti trasformano il montante contributivo accumulato in una rendita pensionistica. Lo spazio di flessibilità previsto dalla legge è limitato a un intervallo di quattro anni, dai 67 ai 71 anni.

([24]) M. BROLLO, *Lavoro agile: prima gli anziani?*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. 67 ss.
([25]) L'aggettivo è di M. GAMBACCIANI, *Invecchiamento demografico e diritto del lavoro*, in *MGL*, 2020, n. 4, p. 931.
([26]) Art. 24, d.l. n. 201/2011 (riforma Fornero).

Un ulteriore incentivo a proseguire il lavoro oltre i 67 anni riguarda la tutela contro i licenziamenti illegittimi prevista dall'articolo 18 della legge n. 300/1970, fino ai 71 anni. In precedenza, raggiunta l'età pensionabile, il datore di lavoro poteva recedere dal rapporto di lavoro senza giusta causa. Tuttavia, l'estensione della garanzia della stabilità non si applica a tutti i settori, come il pubblico impiego, dove è previsto il collocamento a riposo d'ufficio al raggiungimento del limite di età ([27]).

Inoltre, la giurisprudenza ([28]) ha precisato che la normativa non conferisce un "diritto potestativo" ai lavoratori di proseguire fino ai 71 anni. Per alcune categorie, come i lavoratori impegnati in attività usuranti, i lavoratori precoci, coloro esposti all'amianto, i lavoratori invalidi, agricoli, dello spettacolo, sportivi professionisti, le donne (con l'opzione donna), e il personale di sicurezza e soccorso pubblico, sono previste agevolazioni per il pensionamento anticipato. In questi casi, la normativa mira a tutelare i lavoratori anziani o appartenenti a determinate categorie, riconoscendo le specificità delle attività svolte o dei gruppi interessati ([29]).

Ed è chiaro che questa seconda preoccupazione, di tutelare, pur per ragioni diverse, il diritto ad andare in pensione ben prima dei 71 anni, ha prevalso, se si considera che, secondo il XXIII Rapporto annuale dell'Inps del 2024, l'età media effettiva di pensionamento in Italia è di 64,2 anni, nonostante l'età legale per la pensione di vecchiaia sia fissata a 67 anni, la più alta

([27]) Il collocamento a riposo obbligatorio per limiti di età nel pubblico impiego è regolato da diverse disposizioni normative. Il d.P.R. n. 1092/1973 stabilisce che gli impiegati civili dello Stato sono collocati a riposo al compimento del 65° anno di età, limite poi confermato dalla l. n. 70/1975. Ad oggi il limite è di 67 anni, come innalzato dalla l. n. 207/2024. Il d.lgs. n. 165/2001 rinvia ai singoli ordinamenti per la determinazione dei limiti di età per la cessazione dal servizio. Tuttavia, sono presenti regimi in deroga all'indicazione generale. Si consideri, ad esempio, il d.lgs. n. 66/2010 che stabilisce le indicazioni anagrafiche per il collocamento a riposo per gli appartenenti alle forze armate ad ordinamento militare e civile, ovvero il d.lgs. n. 217/2005 che stabilisce i limiti di età per la cessazione dal servizio del personale del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco.

([28]) Cass., sez. un., 4 settembre 2015, n. 17859; Cass. 2 agosto 2018, n. 20458; Cass. 30 luglio 2018, n. 20089.

([29]) Tra i diversi interventi normativi in tema di agevolazioni e pensionamento dei lavoratori che svolgano mansioni usuranti, si segnalano: la l. n. 243/2004 (riforma Maroni) e il d.lgs. n. 67/2011, recanti disposizioni in tema di accesso anticipato al pensionamento per gli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti. Per tali professioni con l. n. 232/2016 è stato introdotto l'APE Sociale, poi prorogato con l. n. 213/2023 (legge di bilancio per il 2024).

nell'Unione europea. Questo dato riflette la presenza di molte opzioni di pensionamento anticipato, che abbassano l'età media di uscita dal lavoro.

Nel 2023, l'Inps ha registrato 16 milioni di pensionati, 26 milioni di lavoratori assicurati e 1,8 milioni di imprese. Le entrate totali sono state di 536 miliardi di euro, principalmente da contributi (269 miliardi) e trasferimenti fiscali (165 miliardi). Le spese sono state di 524 miliardi di euro, con 398 miliardi destinati alle prestazioni istituzionali.

Al 31 dicembre 2023, il numero di pensionati era di circa 16,2 milioni, con una leggera prevalenza di donne (8,4 milioni contro 7,8 milioni di uomini). Tuttavia, le donne ricevevano solo il 44% del totale delle pensioni (153 miliardi di euro), mentre gli uomini ne percepivano il 56% (194 miliardi di euro).

Un trend che chiaramente non va nella direzione giusta di mantenere un equilibrio tra la popolazione attiva, con le caratteristiche già descritte nei paragrafi che precedono, e quella collocata a riposo, come invece già da tempo viene auspicato in dottrina ([30]).

Il legislatore, invece, non si è affatto preoccupato di porre rimedio al problema dell'invecchiamento della popolazione attiva né di rivedere la legislazione lavoristica in considerazione di questa circostanza.

Solo di recente, è stato affrontato il problema con il Patto di non autosufficienza, un'iniziativa consistente in un meccanismo di tutela volto a garantire sostegno economico e assistenziale alle persone che, a causa dell'età avanzata e delle condizioni di salute, non sono più in grado di provvedere autonomamente alle proprie esigenze quotidiane. Tale strumento si inserisce nell'ambito delle politiche socioassistenziali e può prevedere l'erogazione di contributi economici, l'accesso a servizi di assistenza domiciliare o il ricovero in strutture residenziali specializzate, secondo criteri stabiliti dalla normativa nazionale e regionale. L'attuazione del Patto avviene attraverso il coordinamento tra enti pubblici e istituzioni sanitarie, nel rispetto dei principi di solidarietà sociale e tutela della dignità della persona non autosufficiente.

Il Patto non costituisce né è contenuto in un corpus di norme; tuttavia, il modello con esso adottato dai promotori è stato significativo per la

([30]) M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, p. 938; T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 374, p. 17; M. MARTONE, *op. cit.*, p. 10.

formulazione dei contenuti del decreto legislativo n. 29/2024. Il decreto, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 33/2023, introduce una disciplina organica in materia di politiche pubbliche rivolte alle persone anziane, con specifico riguardo alla tutela della dignità, all'invecchiamento attivo e alla garanzia di un sistema integrato di assistenza. Il provvedimento definisce la persona anziana come il soggetto che ha compiuto il sessantacinquesimo anno di età e promuove interventi finalizzati a prevenire condizioni di fragilità e non autosufficienza, attraverso misure di supporto alla domiciliarità e alla partecipazione sociale. In particolare, viene istituito un sistema di sorveglianza sanitaria nei luoghi di lavoro, secondo il modello della *Workplace Health Promotion (WHP)* dell'OMS, al fine di ridurre i rischi professionali correlati all'invecchiamento. Sul piano della tutela sociale e sanitaria, l'intervento legislativo prevede il riordino delle attività assistenziali, sociosanitarie e domiciliari, con una razionalizzazione delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche, nonché l'introduzione della prestazione universale per la non autosufficienza, che sarà sperimentata dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2026, con l'obiettivo di assicurare un sostegno economico strutturato alle persone anziane non autosufficienti. Infine, il decreto introduce misure volte a incentivare la coabitazione solidale domiciliare e la promozione di attività di volontariato e scambio intergenerazionale, al fine di contrastare l'isolamento sociale e favorire l'integrazione delle persone anziane nel tessuto comunitario.

15. Appendice: elenco e descrizione analitica degli indicatori statistici utilizzati

Indicatori del mercato del lavoro

- Tasso di attività totale: rapporto percentuale tra le forze di lavoro e la corrispondente popolazione di riferimento. Questo indicatore misura la percentuale della forza di lavoro (persone occupate e disoccupate) sul totale della popolazione con la stessa classe di età (20-64 anni) e misura la quota di popolazione che rimane "attiva" sul mercato del lavoro o perché è occupata o perché in cerca attiva di lavoro (definizione di disoccupato). Il complementare a 100 dell'indicatore, denominato tasso di inattività e misura il grado di "disaffezione" o "scoraggiamento" verso il mercato del lavoro. Al diminuire della popolazione di riferimento l'indicatore migliora per un effetto statistico connesso alla sola dinamica demografica.

- Tasso di attività dei giovani: rapporto percentuale tra le forze di lavoro e la corrispondente popolazione di riferimento. Questo indicatore misura la percentuale della forza di lavoro (persone occupate e disoccupate) sul totale della popolazione con la stessa classe di età (20-64 anni) e misura la quota di popolazione che rimane "attiva" sul mercato del lavoro o perché è occupata o perché in cerca attiva di lavoro (definizione di disoccupato). Il complementare a 100 dell'indicatore, denominato tasso di inattività e misura il grado di "disaffezione" o "scoraggiamento" verso il mercato del lavoro.

- Tasso di occupazione totale: rapporto percentuale tra gli occupati e la corrispondente popolazione di riferimento misura la quota di popolazione di riferimento effettivamente impiegata in attività lavorative = 100 piena occupazione.

- Tasso di occupazione giovanile: rapporto percentuale tra gli occupati e la corrispondente popolazione di riferimento (15-29 anni) = 100 piena occupazione.

- Tasso di NEET (*Not in Education, Employment or Training*) rispetto al totale disoccupati nella fascia di età 15-34: misura la quota di disoccupazione giovanile che non è coinvolta nel mercato del lavoro né in processi formativi, ponendosi al margine del mercato del lavoro.

- Proiezioni del tasso di attività = popolazione in età da lavoro su popolazione totale – proiezioni demografiche fino al 2100. Questo indicatore mostra quando il processo di invecchiamento incide sulle dinamiche evolutive della popolazione peggiorando le spese pubbliche che gravano sulla popolazione in età lavorativa che si fanno carico delle spese dell'intera collettività (lo devo calcolare ho scaricato i dati di base.

Indicatori di efficienza produttiva

- Produttività apparente del lavoro per ore lavorate espresso in volume: misura gli incrementi di efficienza ed innovazione del sistema-Paese che potrebbero incrementare la crescita economica e compensare il declino della popolazione.

Indicatori demografici

- Tasso di dipendenza dagli anziani (*Old-Age Dependency Ratio*): rapporto tra la popolazione anziana (≥ 65 anni) e la popolazione attiva (15-64 anni) ed è utilizzato per misurare la sostenibilità della spesa pubblica

(sociale, sanitaria, previdenziale) in carico ai giovani e alla popolazione in età matura ancora attiva rispetto alla popolazione non più attiva.

Indicatori di finanza pubblica

- Debito pubblico consolidato in rapporto al PIL (*Public Debt Ratio*): misura la capacità del valore aggiunto prodotto dall'economia di un Paese di "finanziare" il suo stock di debito pubblico. È uno degli indicatori più comunemente utilizzati per verificare la sostenibilità economica del debito pubblico di un Paese. In particolare, una crescita economica più sostenuta dell'incremento dello stock di debito pubblico determina una riduzione dell'indicatore e quindi un "allentamento" del vicolo del debito.

Analisi giuslavoristica della riforma in materia di politiche in favore delle persone anziane non autosufficienti

di Sofia Gualandi

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Analisi critica della riforma LTC in Italia. – 2.1. Panoramica del nuovo apparato normativo: dalla legge delega n. 33/2023… – 2.2. …all'attuazione del decreto legislativo n. 29/2024. – 2.2.1. I campi di applicazione. – 2.2.2. La governance della non autosufficienza e l'integrazione sociosanitaria. – 2.2.3. Semplificazione dell'accesso alle procedure di accertamento e valutazione della non autosufficienza. – 2.2.4. I servizi domiciliari e residenziali. – 2.2.5. I trasferimenti monetari e le agevolazioni fiscali. – 2.2.6. Lavoro di cura e formazione. – 2.2.7. *Caregiver*. – 2.2.8. Il nodo delle risorse. – 3. Conclusioni provvisorie alla luce della legge sull'autonomia differenziata.

1. Introduzione

Il processo di invecchiamento della popolazione rappresenta attualmente una delle maggiori sfide per l'Italia. I più recenti dati Istat ([1]) mostrano che il 24% della popolazione italiana supera i 65 anni. Nel 2050 le persone over 65 potrebbero rappresentare il 34,5% del totale della popolazione secondo lo scenario mediano, e una crescita significativa è attesa anche per la popolazione over 85, che passerà dall'attuale 3,8% ([2]) a uno stimato 7,2%. L'impatto del fenomeno demografico descritto è dirompente, e dimostra di avere forti ripercussioni sia sulle politiche di sicurezza sociale, dovendo porsi l'obiettivo di fronteggiare l'aumento della domanda potenziale di prestazioni previdenziali, sanitarie e assistenziali, sia sul mercato

([1]) ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie – Base 1/1/2023*, Istat Statistiche Report, 2024, p. 4.

([2]) Secondo l'Indagine europea sulla salute (EHIS), in Italia quasi il 30% della popolazione over 65 dichiara di avere gravi difficoltà nelle attività di cura della persona o della vita domestica. Per approfondimenti, si veda ISTAT, *Indagine europea sulla salute (EHIS)*, in *www.istat.it*, 28 marzo 2025.

del lavoro e sulle condizioni di lavoro di chi è chiamato a prestare cura e assistenza, in modo formale o informale, alle persone anziane.

È stato ampiamente dimostrato in altre sedi ([3]) come, combinati con il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, i cambiamenti sociali avviatisi nella seconda metà del secolo scorso – tra cui l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro extra-domestico, il calo della natalità, la mutazione della struttura familiare tradizionale e la maggiore mobilità dei giovani, nonché l'aumento della precarietà lavorativa – abbiano messo in crisi lo storico modello familistico del welfare italiano ([4]), ormai incapace di soddisfare i crescenti bisogni di *long-term care* (LTC) ([5]). La pandemia da Covid-19, poi, ha definitivamente messo in luce l'inadeguatezza e l'insostenibilità dell'attuale modello di welfare italiano per le persone non autosufficienti, che in dottrina è stato definito *do-it-yourselfwelfare* o *welfare fai-da-te* ([6]): un sistema, cioè, dove ogni famiglia deve trovare autonomamente le soluzioni ai propri bisogni di cura sul mercato (c.d. *commodification of care*) ([7]). Questo accade perché il legislatore italiano ha storicamente preferito, nel settore della non autosufficienza, l'immobilismo inerziale o l'uso dei trasferimenti monetari e agevolazioni fiscali per alimentare la spesa privata di cura delle famiglie (c.d. *cash-for-care schemes*) ([8]) in luogo dell'investimento per lo sviluppo di servizi pubblici finalizzati alla presa in carico della persona, scelta con gravi conseguenze sia sull'equità dell'accesso alla cura e all'assistenza ([9]) che sulle condizioni

---

([3]) U. ASCOLI (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, 2011; M. FERRERA, V. FARGION, M. JESSOULA, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, 2012.

([4]) C. SARACENO, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, 2003; S. BORELLI, voce *Lavoro domestico e di cura*, in *Enc. Dir. – I Tematici*, 2023, vol. VI, *Contratto di lavoro*, p. 884.

([5]) S. BORELLI, *L'interregno dei servizi di assistenza per le persone non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, in S. BUOSO, A. PASSARO (a cura di), *Organizzazione e lavoro in sanità. Una ricerca interdisciplinare*, Giappichelli, 2023, pp. 56-57.

([6]) S. BORELLI, voce *Lavoro domestico e di cura*, cit. p. 885.

([7]) S.R. FARRIS, S. MARCHETTI, *From the Commodification to the Corporatization of Care: European Perspectives and Debates*, in *Social Politics*, 2017, vol. 24, n. 2, p. 112.

([8]) B. DA ROIT, B. LE BIHAN, *Cash for long-term care: Policy debates, visions, and designs on the move*, in *Social Policy & Administration*, 2019, vol. 53, n. 4, p. 519 ss.

([9]) L'effetto non redistributivo del sistema è illustrato in S. BORELLI, voce *Lavoro domestico e di cura*, cit.

occupazionali nel settore ([10]), e tuttavia trascurata dalla riflessione accademica e dal dibattito politico del nostro Paese.

Il 19 marzo 2024 è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il decreto legislativo n. 29/2024, recante *Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33*. Il provvedimento è il primo approdo concreto del percorso normativo in materia di non autosufficienza. Infatti, nonostante la prima proposta sul tema vada fatta risalire alla Commissione Onofri, nominata dal Governo Prodi I (1997), fino al 2023 l'Italia non si era dotata di un dispositivo legislativo nazionale in materia.

Le radici di questo immobilismo ([11]) vanno ricercate negli anni Sessanta del Novecento quando, a fronte del modello marcatamente familista del welfare italiano, l'intervento pubblico si limitò alle persone anziane sole e in condizioni economiche disagiate, con l'organizzazione da parte degli enti locali di servizi residenziali dal carattere disomogeneo e stigmatizzante ([12]). Successivamente, negli anni Settanta, i movimenti antipsichiatrici critici dell'istituzionalizzazione contaminarono anche le deboli politiche per le persone anziane non autosufficienti, contribuendo a quella che è stata definita una falsa "de-istituzionalizzazione" dove il nuovo imperativo di invecchiare nel proprio contesto di vita si concretizza senza alcun sostegno pubblico ([13]). Va ricordato che dopo l'istituzione delle Regioni italiane ([14]), alcune di esse dimostrarono un certo attivismo in materia di politiche sociali avviando un sistema di servizi, agendo tuttavia senza un coordinamento nazionale, senza finanziamenti, e nella netta separazione tra politica sociale e politica sanitaria a seguito dell'istituzione del SSN con la legge n. 833/1978 ([15]). Negli anni Novanta la problematizzazione dell'invecchiamento avviene in un mutato clima politico e ideologico, di matrice neoliberale, che aderirà all'idea che la gestione pubblica dei servizi sia inefficiente e che il mercato rappresenti un migliore meccanismo

---

([10]) B. DA ROIT, F.J. MORENO-FUENTES, *Cash for care and care employment: (Missing) debates and realities*, in *Social Policy & Administration*, 2019, vol. 53, n. 4, p. 596 ss.
([11]) Ivi, p. 607: «Italy is a case of perfect continuity and policy immobility».
([12]) B. DA ROIT, *Quarant'anni di politiche di long-term care in Italia e in Europa*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2017, n. 3, p. 595.
([13]) B.A. DEUSDAD, C. PACE, A. ANTTONEN, *Facing the Challenges in the Development of Long-Term Care for Older People in Europe in the Context of an Economic Crisis*, in *Journal of Social Service Research*, 2016, vol. 42, n. 2, p. 148.
([14]) L. n. 281/1970 e d.P.R. n. 8/1972.
([15]) B. DA ROIT, *op. cit.*, p. 596.

regolativo. Nelle politiche a favore delle persone anziane, in particolare, i servizi verranno affidati a soggetti privati sulla base di procedure competitive, introducendo dei quasi-mercati in cui il soggetto pubblico non produce bensì acquista servizi. L'erogazione agli utenti-consumatori di benefici economici da spendere nel mercato dei servizi di cura (*cash-for-care*) si incarnerà, nel nostro Paese, nell'uso e nell'abuso dello schema dell'Indennità di Accompagnamento (IdA), introdotto con legge n. 18/1980 ([16]), come trasferimento economico per sovvenzionare indirettamente il sistema del c.d. badantato ([17]).

Mentre altri Paesi europei introducevano riforme strutturali nel settore della LCT ([18]), il legislatore italiano non intervenne, nonostante nel 1997 la Commissione per la compatibilità della spesa macroeconomica (Commissione Onofri) evidenziò la necessità di una riforma delle politiche per le persone anziane non autosufficienti a partire dal riordino delle erogazioni monetarie, dall'IdA, e attraverso l'istituzione del Fondo nazionale per le non autosufficienze (FNA) ([19]). Nemmeno la legge-quadro n. 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali fu capace di cambiare lo *status quo* correggendo l'anomalia del welfare italiano. Questa, infatti, emanata a fine legislatura, mancò di essere attuata nei suoi punti cruciali: la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), l'incremento del Fondo sociale nazionale (FSN), l'investimento sulle professioni sociali, e la valutazione dei risultati ([20]).

Se nel nostro Paese, da un lato, proseguì la discussione sui modelli organizzativi e sulla qualità l'appropriatezza dei servizi a cui ambire, dall'altro

---

([16]) Recante *Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili*, art. 1.
([17]) B. DA ROIT, F.J. MORENO-FUENTES, *op. cit.*, p. 598; S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 285; M. AMBROSINI, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile*, Il Mulino, 2013, p. 36; F. MAINO, F. RAZETTI, *Long term care: riflessioni e spunti dall'Ue, fra innovazione e investimento sociale*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2019, n. 1, p. 146 ss.
([18]) Tra gli altri, si fa riferimento a Germania, Francia, Austria, Spagna. Si veda T. ANDREANI, *L'assistenza continuativa e integrata alle persone anziane non autosufficienti: prime considerazioni d'insieme intorno alla legge delega 33 del 2023*, in *Corti Supreme e Salute*, 2024, n. 1, p. 216.
([19]) Per un commento all'analisi e alla proposta della Commissione, si veda C. GORI, *Il dibattito sulla riforma nazionale*, in C. GORI (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti: gli interventi realizzati e i rapporti con lo Stato*, Carocci, 2008, p. 238.
([20]) L. TURCO, *La legge 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi» vent'anni dopo*, in *Politiche Sociali*, 2020, n. 3, p. 507.

l'inerzia istituzionale ammise e favorì, a partire dalla fine degli anni Novanta, il fenomeno del badantato ([21]). Questo venne lentamente riconosciuto, regolarizzato, istituzionalizzato e favorito tramite la produzione normativa anche (ma non solo) in materia di immigrazione ([22]), fino ad assumere dimensioni non trascurabili ([23]) e ad assurgere a vero e proprio pilastro del sistema di LCT in Italia, suppletivo delle carenze del welfare pubblico ([24]), proprio a radicalizzare il tratto "privatistico" di risposta ai bisogni di cura, senz'altro nutrito e finanziato ([25]) dal trasferimento economico dell'IdA *ex* articolo 1, legge n. 18/1980, di cui sopra, *de facto* secondo (involontario) pilastro del sistema. Già dalla fine dei primi anni Duemila, poi, l'accento del dibattito si è spostato sull'uso risorse informali, individuali e relazionali delle persone anziane, e il richiamo alle famiglie e all'attivazione delle comunità curanti (welfare di comunità) accomuneranno le politiche in materia, non tanto per ridurre la dipendenza dai servizi pubblici, quanto per colmarne la scarsità ([26]).

([21]) Per un approfondimento monografico in materia, si veda S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura della persona*, Jovene, 2020. L'importanza del fenomeno rileva in ottica intersezionale, considerata la componente di genere (l'88,6% delle persone che operano nel settore del lavoro domestico è di genere femminile) e la componente razziale (il 68,9% delle suddette persone ha background migratorio) – dati dell'OSSERVATORIO DOMINA SUL LAVORO DOMESTICO, *6° Rapporto annuale sul lavoro domestico*, 2024. In dottrina si è infatti parlato di "sfruttamento bianco" addebitabile alle famiglie. Così C. DE MARTINO, *Chi bada alle badanti? La specialità del lavoro domestico alla prova del Covid-19*, in *DLRI*, 2021, n. 169, p. 61. Senz'altro il fenomeno è una delle più evidenti manifestazioni della c.d. divisione socio-sessuata del lavoro. Così V. RIBEIRO COROSSACZ, *"Domestic work is work". Le lotte delle lavoratrici domestiche e la divisione socio-sessuata del lavoro*, in B. BUSI (a cura di), *Separate in casa. Lavoratrici domestiche, femministe e sindacaliste: una mancata alleanza*, Ediesse, 2020, p. 85 ss.
([22]) S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., p. 291.
([23]) Secondo l'OSSERVATORIO DOMINA SUL LAVORO DOMESTICO, *op. cit.*, le famiglie datrici di lavoro domestico sono 1,7 milioni, di cui 918.000 regolari e 817.000 irregolari, mentre le lavoratrici domestiche ammontano a 1,6 milioni, di cui 834.000 regolari e 742.000 irregolari (dati 2023).
([24]) G. PICCO, *Il welfare invisibile: lo sfruttamento legale e illegale delle colf e badanti*, in V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022, pp. 137 e 141.
([25]) G. PICCO, *op. cit.*, p. 142.
([26]) B. DA ROIT, *op. cit.*, pp. 602-603.

Si dovrà aspettare fino al 2006 perché in Italia venga istituito il FNA ([27]), divenuto strutturale solo dal 2015 con legge n. 208/2015 ([28]). L'utilizzo delle risorse del FNA avviene tramite lo strumento programmatico triennale del Piano nazionale per la non autosufficienza (PNNA) elaborato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale ([29]), istituita quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla legge n. 328/2000 (con ben 17 anni di ritardo) presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Senza entrare nel merito dei PNNA che si sono avvicendati ([30]), basti qui notare l'insufficienza ([31]) delle risorse del FNA.

Il dibattito per una riforma organica è stato recentemente riavviato in risposta agli effetti nefasti della pandemia da Covid-19, con particolare riferimento alle scandalose condizioni dei servizi residenziali per le persone anziane. Se la versione originaria del PNRR del Governo Conte II (gennaio 2021) non prevedeva la riforma, gli stimoli provenienti dalla società civile, formalizzati nella proposta del Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza ([32]), ne hanno permesso l'inserimento nella versione definitiva elaborata dal Governo Draghi (aprile 2021). Ci si riferisce, in particolare, alla Riforma 2.2, *Sistema di interventi per gli anziani non autosufficienti*, inserita nella Missione 5, Componente 2, del PNRR. L'obiettivo della misura avrebbe dovuto essere quello di riformare i servizi sociali a favore delle persone anziane e di migliorare le loro condizioni di vita, adottando un sistema organico di interventi che definisca i LEPS per la non

([27]) L. n. 296/2006, art. 1, coma 1264.
([28]) Per una breve disamina delle vicissitudini del FNA, si veda D. VESHI, *I costi della non autosufficienza in Italia: il ruolo del settore pubblico e di quello privato*, in *PD*, 2015, n. 2, pp. 365-366.
([29]) D.lgs. 147/2017, art. 21.
([30]) S. BORELLI, *L'interregno dei servizi di assistenza per le persone non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, cit., pp. 62-70.
([31]) IL FNA era pari a 568,9 milioni di euro nel 2021, poi incrementato con la legge di bilancio 2022 di 100 milioni per il 2022, di 200 milioni per il 2023, di 250 milioni per il 2024 e di 300 milioni a decorrere dall'anno 2025 (si veda la pagina dedicata al FNA, in *www.lavoro.gov.it*). Dette cifre sono quasi eguagliate nel totale da alcuni Fondi regionali per la non autosufficienza, come quello della Regione Emilia-Romagna (d.G.R. 8 luglio 2024, n. 1485, p. 5: «Ritenuto di stabilire in euro 481.890.000,00 l'impegno finanziario a sostegno delle attività e dei servizi per il finanziamento del Fondo regionale per la non autosufficienza per l'anno 2024»).
([32]) Si veda *www.pattononautosufficienza.it*; per i commenti, cfr. C. GORI, *La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti*, in *Politiche Sociali*, 2023, n. 3, p. 511; T. ANDREANI, *op. cit.*, pp. 228-229.

autosufficienza. Questo obiettivo si colloca all'interno di una più ampia strategia di interventi a favore delle persone anziane, che comprende le misure della Missione 6 (Salute) per il rafforzamento dell'assistenza territoriale (attuata dal decreto ministeriale n. 77/2022) ([33]), dell'assistenza domiciliare e della telemedicina (M6 C1 I1.2), oltre che l'Investimento *Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione* (M5 C2 I1.1) ([34]). In attuazione del suddetto obiettivo è stata approvata la legge n. 33/2023 recante *Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*, entrata in vigore il 31 marzo 2023, di cui si dirà meglio in seguito (§ 2), di cui il decreto legislativo n. 29/2024 oggetto di quest'analisi è lo strumento attuativo *omnibus*.

Il presente contributo ha l'ambizione di analizzare criticamente l'articolato del decreto legislativo n. 29/2024, con particolare attenzione alle misure dedicate alle persone anziane non autosufficienti e alle lavoratrici e lavoratori dei servizi loro dedicati (§ 2). Le conclusioni tenteranno di offrire una valutazione *in itinere* della riforma in corso, nonché di inquadrare il decreto legislativo n. 29/2024 nel più ampio quadro delle riforme istituzionali in corso nel nostro Paese (§ 3).

Obiettivo specifico del contributo è quello di analizzare la riforma applicando la lente giuslavoristica, prestando particolare attenzione all'impatto della normativa sulla struttura dei servizi di presa in carico della non autosufficienza, da un lato, e sulle condizioni di lavoro del relativo personale, dall'altro, muovendo dal presupposto, enunciato dall'ILO, che le cattive condizioni lavorative sono alla base di servizi di cura di scarsa qualità ([35]). L'argomento risulta dunque di duplice interesse per i e le giuriste del lavoro, anche perché allo stato dell'arte il tema sembra essere rimasto appannaggio della letteratura sociologica e politologica anche comparata ([36]).

([33]) *Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale*. Per un'analisi lavoristica si vedano i contributi di *LD*, 2024, n. 3, *Lavoro, persona, comunità nel welfare*, e S. BORELLI, *L'interregno dei servizi di assistenza per le persone non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, cit., pp. 70-73.

([34]) G. GIARELLI, *Il Servizio sanitario nazionale dalla salute di prossimità alle reti territoriali*, in S. BUOSO, A. VISCOMI (a cura di), *Per un welfare di comunità. Organizzazione e lavoro nella sanità territoriale*, Giappichelli, 2024, p. 25.

([35]) L. ADDATI, U. CATTANEO, V. ESQUIVEL, I. VALARINO, *Care work and care jobs for the future of decent work*, ILO, 2018.

([36]) Tra gli altri e le altre, si sono occupati della materia Ascoli, Ferrera, Saraceno, Fargion, Pavolini, Ranci, ecc.

Il lavoro delle persone che svolgono professioni connesse alla cura non rientra – con poche eccezioni – tra le questioni con cui tradizionalmente si confronta la dottrina giuslavoristica ([37]), nonostante le notorie condizioni negative in cui versano le lavoratrici e i lavoratori impiegati in questi servizi, e nonostante la loro essenzialità.

2. Analisi critica della riforma LTC in Italia

2.1. Panoramica del nuovo apparato normativo: dalla legge delega n. 33/2023…

La legge delega n. 33/2023 ([38]) riconosce la necessità di intervenire sul bisogno crescente di cura e assistenza in Italia, e individua i criteri guida, i principi e i valori (articolo 2) ([39]) per un'articolata e complessiva riforma a favore delle persone anziane, rinviando ad almeno tre decreti legislativi – da emanare entro il gennaio 2024 – la sua effettiva attuazione. Il doppio spirito della legge n. 33/2023 riposa, da un lato, nella promozione dell'invecchiamento attivo e della dignità, dell'autonomia e dell'inclusione sociale di tutte le persone anziane e della prevenzione della loro fragilità (articolo 3) e, dall'altro, nel riordino, nella semplificazione e nell'integrazione delle attività e dei servizi ([40]) di assistenza sociale, sociosanitaria e sanitaria per le persone anziane non autosufficienti in particolare (articolo 4) nonché in ulteriori provvedimenti finalizzati a migliorare la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi di cura e assistenza tramite agevolazioni contributive e fiscali, riforma dei trattamenti economici, e interventi in materia di assistenti e *caregivers* familiari (articolo 5). La partita delle risorse, fondamentale per garantire un profondo rinnovamento della

---

([37]) S. BORELLI, *Introduzione* a L. GAETA (a cura di), *La famiglia nel prisma giuslavoristico: valori, rapporti, tutele*, ESI, 2022; V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*

([38]) Per una disamina dell'articolato della l. n. 33/2023, si rinvia ai seguenti contributi: U. ASCOLI, *Presentazione*, in *Politiche Sociali*, 2023, n. 3; T. ANDREANI, *op. cit.*, p. 231; F. CEMBRANI, D. DE LEO, *La legge delega in materia di politiche a favore degli anziani: le insidie delle molte deleghe in bianco lasciate al governo e di una elder law italiana che sembra aver messo nell'angolo la componente di cura della non autosufficienza*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale*, 2024, n. 3.

([39]) Si veda F. MAINO, C.V. DE TOMMASO, *Riforma non autosufficienza: i contenuti della Legge Delega approvata dal Parlamento*, in *www.secondowelfare.it*, 22 marzo 2023.

([40]) Purtroppo, non viene dedicata sufficiente attenzione alle annose problematiche della residenzialità. Si veda U. ASCOLI, *op. cit.*; C. GORI, *La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti*, cit., p. 515.

qualità dei servizi e del lavoro di cura e assistenza in un settore fortemente sottofinanziato, è poi risolta dalla legge delega con una clausola di neutralità finanziaria dei futuri provvedimenti attuativi, accompagnata dall'indicazione dei Fondi e degli investimenti previsti dal PNRR a cui poter attingere (articolo 8).

È appena il caso di sottolineare che il doppio spirito della legge n. 33/2023 trova la sua origine nella gestazione della riforma, avvenuta in due diverse Commissioni ministeriali deputate all'elaborazione di proposte legislative, e dunque risente evidentemente dei rispettivi posizionamenti politico-culturali. Da un lato, la Commissione per la riforma dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria della popolazione anziana, presieduta da Monsignor Paglia e istituita presso il Ministero della salute, si è focalizzata sull'invecchiamento attivo e sul rafforzamento dei servizi domiciliari al fine di affrontare il problema della de-istituzionalizzazione ([41]), elementi poi incastonati nell'articolo 3 della legge n. 33/2023 ([42]). La seconda, la Commissione per interventi sociali e politiche per la non autosufficienza, presieduta dall'ex Ministra Livia Turco e istituita presso il Ministero delle politiche sociali, ha invece puntato sul rafforzamento del sistema del welfare, della sua infrastruttura e integrazione tanto con il settore assistenziale quanto con quello sanitario, con attenzione alle misure per il supporto del mercato del lavoro di cura, elaborando una proposta legislativa in linea con i principi e i contenuti della legge n. 328/2000 ([43]), elementi successivamente incastonati negli articoli 4 e 5 della legge n. 33/2023 ([44]). La natura compromissoria della legge delega riflette chiaramente questa tensione politica irrisolta.

([41]) Per un focus su attività e approccio della Commissione Paglia si veda la *Carta per i diritti delle persone anziane e dei doveri della comunità* (2021), e il rapporto *Gli anziani e la loro domanda sociale e sanitaria anno 2019* (2021), in collaborazione con l'Istat.

([42]) UPB, *Rapporto sulla politica di bilancio*, 2024, cap. 6, *Le politiche per la long term care in Italia: luci e ombre delle recenti riforme*, p. 410. Secondo il rapporto, la l. n. 33/2023 ha inglobato interventi in materia di invecchiamento attivo, non previsti dal PNRR, che rischiano di distogliere dall'obiettivo del potenziamento dell'intervento pubblico per le persone anziane non autosufficienti, rivolgendo l'attenzione ad azioni di mero incoraggiamento e delega a comportamenti dell'anziano, degli enti del terzo settore, del volontariato e della comunità, senza una vera presa in carico pubblica dei bisogni.

([43]) Per un focus su attività e approccio della Commissione Turco si rinvia alla proposta di legge delega del gennaio 2022, *Norme per la promozione della dignità della persona anziana e per la presa in carico della non autosufficienza*.

([44]) T. ANDREANI, *op. cit.*, pp. 229-231.

Nelle more delle procedure parlamentari per l'approvazione della riforma, la legge di bilancio per il 2022 ha tentato di determinare i primi LEPS per la non autosufficienza di cui si dirà meglio in seguito (§ 2.2.2), pur mancando di affrontare la questione delle conseguenze redistributive per la finanza pubblica ([45]). Contestualmente, «la Rete per la promozione e l'inclusione sociale […] ha approvato il Piano nazionale per le non autosufficienze 2022-2024, tracciando […] una strategia di governance multilivello per l'integrazione tra servizi sociali e sanitari che ha in parte influenzato l'architettura normativa» della legge n. 33/2023 ([46]).

2.2. …all'attuazione del decreto legislativo n. 29/2024

Il decreto legislativo n. 29/2024 ([47]), diversamente dalla previsione della delega che indicava l'attuazione tramite più decreti, si presenta come decreto *omnibus* che pare mirare ad attuare complessivamente la riforma. Il suo testo è corposo, componendosi di 43 articoli organizzati in 2 titoli.

Il titolo I (articoli 1-20) è rivolto a tutta la popolazione over 65 (articolo 2) e contiene: principi generali e definizioni (capo I); misure promozionali di invecchiamento attivo e prevenzione (capi II e III); progetti abitativi di

---

([45]) M. ARLOTTI, E. SPINA, *Un passo avanti, un passo indietro. I livelli essenziali delle prestazioni per la non autosufficienza per la legge di Bilancio 2022*, in *Politiche Sociali*, 2022, n. 2, p. 317 ss.; F. PESARESI, *La scomparsa dei LEP per la non autosufficienza dalla legge di bilancio 2022. Quando la cattiva pratica cancella le buone intenzioni*, in *www.welforum.it*, 4 gennaio 2022; COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale*, 2023, pp. 15-23.

([46]) T. ANDREANI, *op. cit.*, p. 229 e nota 111, dove richiama M. CAMPEDELLI, *Il Piano nazionale per le non autosufficienze 2022-2024*, in *Politiche Sociali*, 2022, n. 3, p. 569 ss., il quale «mette in luce le difficoltà di garantire la compiuta realizzazione del Piano». Si veda anche S. BORELLI, *L'interregno dei servizi di assistenza per le persone non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, cit., pp. 68-69.

([47]) Per un'analisi del d.lgs. n. 29/2024, si veda UPB, *op. cit.* Per i primi commenti, si rinvia a F. PESARESI, *Riforma non autosufficienza: tradimenti e rinvii*, in *I Luoghi della Cura*, 2024, n. 1; F. CEMBRANI, T. VECCHIATO, D. DE LEO, M. TRABUCCHI, *Le politiche a favore degli anziani non autosufficienti. Molti gli annunci, troppi i rinvii e davvero riservate a pochissime persone le nuove tutele*, in *Corti Supreme e Salute*, 2024, n. 1. Sia infine concesso rinviare a S. GUALANDI, *Il tradimento della popolazione anziana non autosufficiente. Analisi di una riforma (mancata), tra rinvii a futuri provvedimenti, eccessi di categorialità e dogma dell'invarianza finanziaria*, in *RGL Giurisprudenza Online*, 2024, n. 4.

senior cohousing e *cohousing* intergenerazionale (capo IV); misure di alfabetizzazione informatica (capo V).

Il titolo I non è oggetto della presente analisi, esulando dal perimetro dell'indagine. Tuttavia, occorre accennare brevemente ai suoi contenuti. Gli articoli 1-20 contengono infatti numerose disposizioni in materia di invecchiamento attivo, promozione dell'autonomia, prevenzione della fragilità e dell'isolamento, facilitazione digitale, e *cohousing*. Il rinvio a successivi provvedimenti è presente in quasi tutte le disposizioni, che attualmente rimangono dunque nell'alveo delle dichiarazioni di intenti. La reiterazione di clausole di invarianza finanziaria, poi, così come il costante riferimento alla centralità del ruolo del privato sociale, del volontariato, del servizio civile e dello scambio intergenerazionale, manifestano la volontà del legislatore delegato di non imputare al soggetto pubblico la responsabilità di queste attività ([48]). Nell'unica disposizione squisitamente lavoristica, *i.e.* l'articolo 5 recante *Misure per la promozione della salute e dell'invecchiamento attivo delle persone anziane da attuare nei luoghi di lavoro*, il legislatore si è limitato a ribadire la normativa già in vigore ([49]). Vanno infine osservate criticamente le nuove forme di coabitazione solidale domiciliare intergenerazionale, che mirano ad associare le persone anziane con "giovani in condizioni svantaggiate", e che restituiscono la volontà di non intervenire su formazione ed emancipazione di questi ultimi, quasi operando una ghettizzazione dei soggetti vulnerabili di tutte le età.

Il titolo II (articoli 21-43) riguarda invece esclusivamente la popolazione anziana non autosufficiente. Queste norme soffrono di un contraddittorio campo di applicazione sulla base dell'età (articoli 35 e 40), di cui si darà conto in seguito (§ 2.2.1), che esclude buona parte dei soggetti potenzialmente interessati dal beneficio di servizi e trattamenti economici. Il titolo II è composto da due capi, ed è specifico oggetto dell'analisi delle righe che seguiranno.

Il capo I contiene disposizioni per il riordino, la semplificazione, e il coordinamento delle attività e dei servizi di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria dedicati esclusivamente alle persone anziane non autosufficienti. In particolare, queste norme tentano di delineare: la nuova

---

([48]) UPB, *op. cit.*, p. 411.
([49]) *Ibidem*. L'art. 5 del d.lgs. n. 29/2024 è stato ampiamente commentato in R. CASILLO, *Invecchiamento e lavoro*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 19.

governance delle politiche nazionali in favore delle persone anziane non autosufficienti (soggetti, competenze, sussidiarietà, strumenti di programmazione, articoli 21 e 24); la questione dell'individuazione e dell'erogazione dei LEPS per la non autosufficienza integrati con i livelli essenziali di assistenza (LEA) sanitari (articoli 22, 23 e 26); l'accesso ai servizi e ai benefici per anziani non autosufficienti tramite i Punti unici di accesso (PUA), dove ottenere la Valutazione multidimensionale unificata (VAMU) (articoli 27 e 28); cenni ai servizi domiciliari (articolo 29), semiresidenziali e residenziali (articoli 30 e 31), ed altri servizi per cure palliative (articolo 32) e persone disabili divenute anziane (articolo 33); la questione della revisione dei criteri minimi per autorizzazione e accreditamento dei soggetti erogatori (articoli 29 e 31).

Il capo II contiene invece disposizioni in materia di: prestazione universale, nuovo beneficio economico sperimentale (articoli 34-36); ricognizione delle agevolazioni contributive e fiscali per incentivare la regolarizzazione del lavoro domestico (articolo 37); definizione di standard formativi e formazione del personale addetto al, 'assistenza e al supporto delle persone anziane non autosufficienti, presso i servizi e presso le famiglie (articolo 38); *caregivers* familiari (articolo 39). Il decreto si chiude sugli aspetti finanziari della riforma (articolo 42).

Una lettura attenta del testo permette di notare che il provvedimento sembra tradire gran parte delle promesse contenute nella legge delega. Infatti, i più di 20 rinvii a futuri provvedimenti – tra decreti ministeriali, linee guida e disposizioni di legge regionale – testimoniano un'attuazione solo parziale della delega e una mancanza di operatività della riforma, facendone emergere la debolezza dell'impianto complessivo, senz'altro frutto della fretta di non mancare le scadenze del PNRR.

2.2.1. I campi di applicazione

La prima osservazione al testo riguarda il campo di applicazione delle sue disposizioni. Il legislatore delegato ha utilizzato una rigida divisione per fasce di popolazione, individuando la "popolazione anziana" nelle persone over 65 (articolo 2, comma 1, lettera *a*) e contestualmente limitando la platea dei beneficiari dell'accesso ai PUA per la valutazione della condizione di non autosufficienza, delle prestazioni sociosanitarie e dei LEPS per la non autosufficienza alle persone over 70, salvo le persone disabili

over 65 (articolo 40), escludendo di fatto soggetti di età compresa tra 65 e 69 anni già in carico dei servizi territoriali. Ancora, l'eventuale percezione della nuova prestazione universale sarà riservata alle persone over 80, cioè ai "grandi anziani" (articolo 35, comma 1, lettera *a*) ([50]). Da una siffatta divisione emerge una visione fortemente categoriale e ingiustificatamente discriminatoria dell'accesso a servizi e prestazioni.

Manca poi, nel decreto, qualunque raccordo tra la definizione di "non autosufficienza" e le varie definizioni di "disabilità" in vigore nell'ordinamento italiano, omissione che obbligherà a una riflessione sulle modalità di armonizzazione tra la riforma in analisi e la riforma materia di disabilità in corso ([51]).

2.2.2. La governance della non autosufficienza e l'integrazione socio-sanitaria

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha di recente osservato che la "socializzazione" delle misure per la non autosufficienza, con assunzione di una responsabilità di questo rischio sociale, è un processo ricco di ostacoli in Italia. Questo, in considerazione della frammentazione dei soggetti coinvolti (diversi livelli di governo pubblico, assicurazioni private, erogatori privati di prestazioni e servizi a scopo o senza scopo di lucro, famiglie e comunità), dei sistemi di protezione implicati (sanitario, previdenziale, assistenziale), e della difficoltà di reperire risorse ([52]).

In particolare, l'assistenza pubblica a favore delle persone anziane non autosufficienti in Italia è oggi suddivisa in tre tipologie di interventi: a) trasferimenti monetari; b) trattamenti sanitari; c) trattamenti socioassistenziali e sociosanitari. Le tre componenti sono scarsamente coordinate sia dal punto di vista della governance che della spesa pubblica. Dal punto di vista della governance, se a) i trasferimenti monetari sono principalmente

---

([50]) UPB, *op. cit.*, p. 414; si ricorda che il PNNA 2022-2024 indica come popolazione anziana quella over 65 anni, senza operare ulteriori distinzioni.
([51]) L. n. 227/2021, *Delega al Governo in materia di disabilità*, e d.lgs. n. 62/2024, *Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*; O. BONARDI, *Disabilità e caregivers. Problemi aperti e prospettive*, in U. CARABELLI, *Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro*, Futura, 2023, pp. 49-51.
([52]) UPB, *op. cit.*, p. 385.

normati ed erogati a livello dello Stato centrale tramite l'Inps ([53]), b) la filiera sanitaria e sociosanitaria è di competenza regionale ([54]), mentre c) gli interventi socioassistenziali sono erogati a livello locale (in natura o in denaro) dai Comuni e dagli ambiti territoriali sociali (ATS).

La mancanza di coordinazione provoca forti distorsioni allocative, le quali penalizzano strutturalmente la modalità di intervento tramite servizi pubblici puntandosi, invece, a sistemi di erogazione di trasferimenti monetari, come dimostrano i dati di seguono. Secondo la Ragioneria generale dello Stato ([55]), la spesa in LTC è risultata pari all'1,73% del PIL nel 2022. La sua componente monetaria, vale a dire l'IdA, rappresenta il 43% del totale (44% se si guarda agli over 65), la componente sanitaria ne rappresenta il 40,5% (37% se si guarda agli over 65) e le altre prestazioni assistenziali il rimanente 16,5% (19% se si guarda agli over 65). Per quanto riguarda gli anziani non autosufficienti, le prestazioni monetarie arrivano complessivamente a circa metà della spesa totale, mentre la spesa per le prestazioni di tipo residenziale supera di poco il terzo del totale, e quella per assistenza domiciliare il 16% ([56]).

Considerato il ginepraio sinteticamente rappresentato, non v'è chi non veda l'urgenza di una riorganizzazione della governance e della spesa delle tre filiere menzionate, anche e soprattutto al fine di garantire una fruizione integrata dei servizi e degli interventi sanitari e sociali ([57]) da parte della persona anziana. Tuttavia, le ragioni delle difficoltà a realizzare

---

([53]) A dimostrazione, poi, delle ulteriori problematiche di disallineamento territoriale delle competenze multilivello tra finanziamento e accertamento, valga per tutti l'esempio dell'IdA. La regolazione normativa, il finanziamento e l'erogazione della misura ricadono nella competenza dello Stato centrale tramite l'Inps. Tuttavia, una funzione cruciale è svolta dalle Regioni, poiché l'accertamento delle condizioni di bisogno per poter beneficiare dell'IdA avviene in Commissioni sanitarie istituite presso le aziende sanitarie territoriali. Si veda M. ARLOTTI, *Governance multi-livello e stratificazione «viziosa» le politiche per gli anziani non autosufficienti nel caso italiano*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2018, n. 1, p. 58.

([54]) Dopo la riforma del titolo V Cost. (l. cost. n. 3/2001), la sanità è posta nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Allo Stato spettano, tuttavia, la determinazione dei LEA e la perequazione delle corrispettive risorse, nonché i poteri sostitutivi da attivare ove necessario al fine di garantire i LEA.

([55]) Si veda MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Rapporto n. 24*, giugno 2023.

([56]) UPB, *op. cit.*, p. 393.

([57]) L'integrazione tra assistenza sanitaria e sociale rappresenta un'esigenza di ogni "sistema salute". Si veda M. FALSONE, *Integrazione socio-sanitaria e Pnrr: impatti sul lavoro e problemi regolativi*, in *LD*, 2024, n. 3, p. 439-440.

l'integrazione dipendono anche dalla disintegrazione di competenze legislative, regolamentari e amministrative che caratterizza il sistema costituzionale italiano post-riforma costituzionale del titolo V ([58]). Allo stato attuale, infatti, l'integrazione sociosanitaria è definita dalle singole Regioni, ma spesso addirittura a livello comunale o di ATS, e realizzata con modalità molto diverse nei diversi territori. Si noti che l'idea dell'integrazione sociosanitaria risale al decreto-legge n. 229/1999 e alla legge-quadro n. 328/2000, eppure rimane ancor'oggi oltremodo problematica. Il nodo, oltre che giuridico, è culturale: in Italia permane una disparità strutturale tra settore sanitario e settore sociale, così come una concezione gerarchica tra professioni dei due settori ([59]).

Quanto alle risorse, in linea di principio, nell'ambito dei servizi integrati, gli oneri dell'assistenza sanitaria sono a carico del SSN, e quelli dell'assistenza sociale ricadono in parte sugli enti locali e in parte sugli utenti ([60]), ma è ben noto il folto contenzioso davanti ai tribunali amministrativi che ha coinvolto famiglie, associazioni ed enti locali ([61]), emblema delle criticità di questo modello. La frammentazione stimola infatti quelli che in letteratura sono stati definiti "processi di *cost-shifting*", cioè di scarico di oneri finanziari a livello di rapporti territoriali intergovernativi, da un livello territoriale all'altro, nello sforzo di contenimento delle finanze pubbliche ([62]).

Il decreto legislativo avrebbe dovuto mettere al centro una vera integrazione sociosanitaria per gli anziani non autosufficienti, armonizzando e semplificando l'accesso alle tre linee di prestazioni descritte. Il testo invece – e ne danno conto le disposizioni illustrate in seguito – manca del tutto questo obiettivo.

A partire dalla governance, la legge delega n. 33/2023 introduceva il nuovo Sistema nazionale per la popolazione anziana non autosufficiente (SNAA) quale «modalità organizzativa permanente per il governo unitario e la

---

([58]) Ivi, p. 446.
([59]) L. TURCO, *Promuovere la dignità della persona anziana, prendere in carico le persone non autosufficienti. Per una riforma coerente*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2024, n. 2, p. 223.
([60]) UPB, *op. cit.*, p. 388.
([61]) M. ARLOTTI, *Le politiche per la non autosufficienza: il caso italiano in prospettiva comparata*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2012, n. 3, pp. 556-560.
([62]) M. ARLOTTI, *Governance multi-livello e stratificazione «viziosa»: le politiche per gli anziani non autosufficienti nel caso italiano*, cit., pp. 54-55.

realizzazione congiunta […] le misure a titolarità pubblica dedicate all'assistenza degli anziani non autosufficienti, di Stato, regioni e comuni», garantendo la programmazione integrata di servizi, interventi e prestazioni sanitarie, sociali e assistenziali ([63]) per quella porzione di popolazione, senza creare un sistema separato dal SSN. Nel regolare questo nuovo sistema di governance, invece, il decreto legislativo n. 29/2024 (articolo 21, comma 1) ridefinisce lo SNAA esclusivamente come insieme integrato dei servizi e delle prestazioni sociali di cura e assistenza, senza citare esplicitamente quelle sanitarie, impedendo così un effettivo *design* di livello nazionale dell'integrazione con i servizi del SSN dedicati agli anziani non autosufficienti. Lo SNAA, infatti, sembra riguardare solo ed esclusivamente l'assistenza sociale.

Ancora, al neonato Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA) (articolo 21, comma 2, lettera *a*) vengono assegnati compiti di coordinamento, programmazione e monitoraggio nel nuovo SNAA attraverso due strumenti di programmazione triennale (per invecchiamento attivo e per non autosufficienza) ([64]), con la partecipazione della parti sociali, delle associazioni di settore ([65]) e delle associazioni rappresentative delle persone in condizioni di disabilità, senza che però si preveda l'integrazione degli strumenti di programmazione (e di spesa) sanitaria e sociale.

Si osserva poi l'assenza di indicazioni organizzative, nel decreto legislativo, rispetto alle modalità di integrazione dei vari soggetti responsabili nel processo di cura e assistenza a livello territoriale: l'integrazione funzionale tra ATS e Distretto non viene compiutamente realizzata (articolo 24), seppur già indicata dalla legge-quadro n. 328/2000 e rilanciata dalla legge n. 33/2023. Trattandosi di materia di competenza decentrata, il decreto legislativo rinvia a successivo decreto interministeriale la definizione di linee guida finalizzate al miglioramento delle capacità gestionali, organizzative,

---

([63]) L. n. 33/2023, art. 4, comma 1, lett. *b* e *c*.

([64]) 1) il Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana; 2) il Piano nazionale per l'assistenza e la cura della fragilità e della non autosufficienza nella popolazione anziana (che sostituisce il PNNA).

([65]) Nota l'UPB, *op. cit.*, p. 418, che è singolare l'auspicato coinvolgimento nella programmazione pubblica dei servizi, sia pure come ascolto di pareri, non solo delle parti sociali e delle associazioni rappresentative delle persone in condizioni di disabilità, ma anche delle associazioni di settore, che inevitabilmente rappresentano gli interessi degli erogatori privati, diversi da quelli dei cittadini i cui bisogni si vogliono soddisfare.

finanziarie e di monitoraggio degli ATS (articolo 24, comma 5), per l'erogazione dei LEPS per la non autosufficienza.

Le "Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali per l'attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali" sono pervenute, con ritardo di quasi un anno, il 24 giugno 2025 ([66]). Il testo contiene importanti indicazioni sotto forma di "impegni", assunti dalle parti che hanno sottoscritto l'intesa alla base delle linee guida (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni, Comuni, ATS), tra l'altro in materia di: programmazione integrata a tutti i livelli territoriali e adozione dei Piani di Zona; stabilizzazione e superamento della frammentazione dei relativi strumenti di finanziamento; completamento dell'istituzione dei "tavoli regionali (e territoriali) della protezione e dell'inclusione sociale"; dotazione gli ATS di adeguato personale; coincidenza dell'articolazione territoriale degli ATS con le delimitazioni territoriali dei Distretti Sanitari e dei Centri per l'Impiego; coinvolgimento e partecipazione attiva delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e della società civile. L'unica ma fondamentale data di scadenza indicata nelle linee guida è posta a sei mesi dalla loro definizione, entro i quali "le Regioni devono adottare, dove assenti, tutti i provvedimenti necessari al riconoscimento degli ATS quale luogo unico della gestione associata dei servizi sociali, con l'attribuzione di funzioni unitarie di programmazione in materia di politiche sociali"[67].

Venendo ai LEPS, la legge n. 33/2023 aveva indicato al legislatore delegato di operare una individuazione di questi ultimi in un'ottica di integrazione con i LEA ([68]). L'individuazione dettagliata dei LEPS per la non autosufficienza avrebbe dovuto essere inoltre raccordata sia con i LEPS per la disabilità che con i criteri procedurali per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) *ex* legge di bilancio per il 2023 (articolo 1, commi 791-798, legge n. 197/2022).

Alcuni LEPS erano stati individuati per la prima volta dalla legge di bilancio per il 2022 ([69]). In forza di dette disposizioni, i servizi socioassistenziali rivolti alle persone anziane non autosufficienti da considerarsi LEPS sono:

([66]) DECRETO INTERMINISTERIALE del 24 giugno 2025 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro della Salute e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.
([67]) DECRETO INTERMINISTERIALE del 24 giugno 2025, *supra*, p. 25.
([68]) L. n. 33/2023, art. 4, comma 2, lett. *d*; UPB, *op. cit.*, p. 415.
([69]) Art. 1, commi 162 e 163, l. n. 234/2021.

a) assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari, quale servizio rivolto a persone anziane non autosufficienti; b) servizi sociali di sollievo; c) servizi sociali di supporto. A questi LEPS di erogazione vanno giustapposti i LEPS di processo previsti dalla legge di bilancio, secondo cui SSN e ATS garantiscono alle persone anziane non autosufficienti l'accesso ai suddetti servizi attraverso i PUA (presso le Case della Comunità) dove, sulla base della valutazione dell'unità di valutazione multidimensionale (UVM), l'equipe integrata procede alla definizione del progetto di assistenza individuale integrata (PAI). Va sottolineato che rimangono comunque incertezze sul fatto che i LEPS fossero stati effettivamente determinati con tali disposizioni ([70]), o se la relativa (progressiva) definizione restasse affidata a successivi provvedimenti attuativi ([71]), come ha di recente affermato l'UPB in audizione ([72]). Nonostante detti dubbi, il decreto legislativo n. 29/2024 si è limitato a richiamare parzialmente (articolo 22) le disposizioni già in vigore, come se l'opera fosse stata completata, tradendo la delega a individuare specificamente i LEPS e a operarne un'integrazione con i LEA, e impedendo dunque l'integrazione sociosanitaria. La determinazione dei LEPS è rimasta dunque confusa: non è chiaro quali nuovi diritti delle persone anziane non autosufficienti siano esigibili su tutto il territorio nazionale, né come monitorarli (articolo 23) ([73]), né come finanziarli in modo complessivo. Infatti, dalla legge di bilancio per il 2025 ([74]) si apprende che non tutti i LEPS per la non autosufficienza, ma solo quelli di erogazione (*i.e.*, assistenza domiciliare integrata, ADI, e servizio di assistenza domiciliare, SAD, servizi sociali di sollievo e di supporto) vengono infine finanziati ([75]).

Infine, merita un cenno la questione dell'integrazione sociosanitaria dei servizi per anziani non autosufficienti. Quanto alla domiciliarità, l'integrazione operativa degli istituti di ADI sanitaria e SAD sociale è rinviata a futuro provvedimento (articolo 29). Quanto alla residenzialità e ai semi-

---

([70]) UPB, *op. cit.*, p. 414.
([71]) Ivi, p. 391; in ottica critica, F. PESARESI, *La scomparsa dei LEP per la non autosufficienza dalla legge di bilancio 2022. Quando la cattiva pratica cancella le buone intenzioni*, cit.
([72]) Audizione dell'UPB sulla determinazione e sull'attuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, 1° febbraio 2024, pp. 5 e 12.
([73]) L'art. 23 rinvia a futuro decreto la definizione del sistema di monitoraggio, i relativi criteri e gli indicatori specifici relativi allo stato di attuazione dell'erogazione dei LEPS.
([74]) L. n. 207/2024, art. 1, comma 235.
([75]) Si noti che le risorse per finanziare detti LEPS sono travasate nel FNA direttamente dal Fondo *caregiver* di cui alla l. n.178/2020, art. 1, comma 334.

residenzialità, il decreto legislativo n. 29/2024 mantiene la radicale separazione tra servizi socioassistenziali (articolo 30), da un lato, e sociosanitari (articolo 31), dall'altro. Ciò è reso evidente dalla conservazione della separazione sia delle competenze di governance che delle fonti di finanziamento (ATS e Fondo politiche sociali per i primi; SSN e FSN per i secondi). Sia per la domiciliarità che per la residenzialità manca, dunque, qualunque tentativo di integrazione delle filiere sanitaria e sociale.

2.2.3. Semplificazione dell'accesso alle procedure di accertamento e valutazione della non autosufficienza

Gli analisti sono concordi nell'affermare che la nuova normativa semplifichi il percorso delle persone anziane e delle loro famiglie circa l'accertamento e la valutazione della non autosufficienza, ovvero la procedura per determinare i bisogni e le prestazioni da ricevere, limitando a due gli step di valutazione a fronte di un precedente percorso più tortuoso ([76]). Infatti, lo Stato è responsabile della nuova VAMU, che incamera le diverse valutazioni oggi esistenti (articolo 27, comma 1): quella per l'IdA, quella per le prestazioni *ex* legge n. 104/1992, e quella per l'invalidità civile. La VAMU è una procedura centralizzata presso i PUA collocati nelle Case della Comunità, a conferma del raccordo tra questa e la Riforma dell'assistenza territoriale (decreto ministeriale n. 77/2022). Rimangono invece invariati gli strumenti valutativi a livello regionale e locale, che fanno uso delle UVM. Questa seconda fase di valutazione è finalizzata a definire il PAI e il budget di cura, e a stabilire di quali interventi (servizi e/o trattamenti economici) le persone anziane e i/le loro *caregivers* possono beneficiare.

Tuttavia, l'operatività della procedura, e dunque l'accesso alle prestazioni, è *de facto* impedita dal decreto legislativo n. 29/2024, che rinvia a successivi decreti la definizione di tutti i seguenti elementi (articolo 27, comma 7): i criteri di accesso prioritario degli anziani ai PUA; la composizione e il funzionamento delle UVM; lo strumento omogeneo a livello nazionale della VAMU; le modalità di funzionamento della piattaforma informatica per integrazione dei dati disponibili alle diverse amministrazioni. La tempistica del rinvio sarà la misura della volontà politica di attuare effettivamente la riforma, o di conservarla nell'alveo delle dichiarazioni d'intenti.

([76]) C. GORI, *La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti*, cit., p. 513.

A questo proposito, va notato che il comma 7 dell'articolo 28 contiene una norma transitoria secondo cui, in attesa di ulteriori decreti attuativi, continueranno ad applicarsi le norme e le procedure in vigore «non oltre la data del 31 dicembre 2025». La nuova architettura pare dunque rinviabile fino alla fine del 2025 la piena attuazione della legge delega.

2.2.4. I servizi domiciliari e residenziali

A titolo di inquadramento, si ricorda che in Italia i servizi per gli anziani sono distinti, quanto al luogo della prestazione, tra servizi di assistenza domiciliare e servizi erogati in strutture residenziali o semiresidenziali.

Quanto ai servizi domiciliari, la classificazione in base alla natura della prestazione e alla competenza permette di suddividerli ulteriormente tra SAD di natura socioassistenziale e di competenza di Regioni e Comuni, e ADI di natura sociosanitaria e di competenza del SSN ([77]). Quanto alla capacità di copertura del bisogno, secondo il Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza domiciliare (SIAD) gli over 65 in carico in ADI nel 2019 erano pari al 4,66% della popolazione in quella fascia di età (percentuale molto più elevata di quella rilevata per il SAD) ([78]).

A fronte di questi dati, tuttavia, nel decreto legislativo n. 29/2024 manca l'attuazione della delega sul versante dei servizi domiciliari, posto che la legge n. 33/2023 indicava la necessità di aumentare l'intensità assistenziale e di riqualificare il personale ([79]). Nel decreto compare un mero rinvio a futuro decreto per la definizione di prestazioni di telemedicina domiciliare (articolo 9, commi 3-4), che prevede l'attivazione di tre sperimentazioni in tre diverse aree geografiche del Paese, per 18 mesi e senza allocazione di risorse, con apertura di spazi a soggetti privati e farmacie territoriali. La sperimentazione pare sottodimensionata rispetto al target del PNRR, M6 (almeno 300.000 persone assistite con telemedicina entro dicembre 2025). Si osserva inoltre la totale assenza dell'auspicata riqualificazione del personale e del potenziamento del sistema, incapace di

([77]) S. BORELLI, *Il sistema low-cost di assistenza di lunga durata*, in B. GUASTAFERRO, L. TEBANO (a cura di), *Cura, lavoro, diritti. L'Unione europea e le sfide della contemporaneità*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 156.
([78]) UPB, *op. cit.*, p. 398.
([79]) Ivi, p. 423.

assicurare continuità assistenziale ([80]), che pure è previsto dal PNRR (sub-Investimento M6C1 1.2.1), il quale vorrebbe un aumento del volume delle prestazioni rese in assistenza domiciliare fino alla presa in carico del 10% degli over 65. Eppure, l'imperativo della domiciliarità e della "casa come primo luogo di cura" per le persone anziane era emerso con forza soprattutto dall'esperienza pandemica.

Quanto alle strutture residenziali, queste si distinguono tra residenze sanitarie assistenziali (RSA) (che offrono prestazioni di natura sanitaria a persone anziane non autosufficienti) e residenze assistenziali (RA) ([81]). In termini relativi, nel 2023 il 2,88% degli over 65 risultava trasferito in una RSA, mentre solo il 2,18‰ degli anziani hanno beneficato di servizi semi-residenziali ([82]), e si registrano situazioni estremamente diversificate tra Regioni in termini di disponibilità di posti letto. Inoltre, osservando la natura dei servizi delle strutture il 77% dei posti letto riguarda il campo sociosanitario ([83]). Nonostante il valore pubblico che questi servizi dovrebbero ricoprire nel sistema di welfare del nostro Paese, è importante notare che il settore pubblico è titolare solo del 19% delle strutture, gestendone appena il 13%, mentre il resto delle strutture è di proprietà o affidato al settore privato. L'UPB riporta rilevanti informazioni sul personale delle strutture residenziali: in queste ultime, risultano 376.941 unità di personale, di cui il 9% circa volontari o operatori del servizio civile, mentre il 41% è impiegato part time. È stato calcolato un rapporto medio tra personale di assistenza e addetti di 0,51 ([84]). La carenza di personale, il turnover, e le caratteristiche del personale sono stati individuati come i principali problemi dell'assistenza residenziale in Italia, trattandosi di servizi *labour intensive* dove, a fronte della necessità di ridurre la spesa per aumentare la competitività, il costo del lavoro è il primo da tagliare ([85]).

([80]) Carenza sopperita in larga parte dal lavoro delle assistenti familiari (badanti) il cui costo è a carico delle famiglie e/o del lavoro gratuito di cura dei e delle *caregivers* familiari.
([81]) S. BORELLI, *Il sistema low-cost di assistenza di lunga durata*, cit., p. 157.
([82]) D.L. VETRANO (a cura di), *I numeri della long-term care in Italia. Indagine 2024*, Italia Longeva, 2024, pp. 20-21.
([83]) UPB, *op. cit.*, p. 400.
([84]) *Ibidem*. In particolare, gli enti del terzo settore sono titolari nel 45% dei casi e gestiscono il 51% delle strutture. Gli enti privati a scopo di lucro ne possiedono e gestiscono circa il 24% e gli enti religiosi ne possiedono e gestiscono il 12%.
([85]) S. BORELLI, *Il sistema low-cost di assistenza di lunga durata*, cit., p. 158.

A fronte di questo panorama, manca nel decreto legislativo n. 29/2024 un radicale rinnovamento dei servizi residenziali. Va appena ricordato che i servizi gestione pubblica o privata per gli anziani in Italia si caratterizzano per la forte diversità dei sistemi di autorizzazione e accreditamento, poiché questi vengono definiti a livello regionale ([86]).

Infatti, l'offerta non viene ridefinita e l'aggiornamento dei criteri nazionali per l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture è rinviato a futuro provvedimento, facendo il decreto riferimento esclusivamente a quelle sanitarie e omettendo quelle socioassistenziali (articolo 31, comma 7). Le ragioni di questa impostazione, che è stata definita "dilatoria", vanno probabilmente ricercate nel timore del legislatore che requisiti autorizzativi e di accreditamento più rigorosi, sia strutturali che di standard (quantitativi e qualitativi) di personale, causino l'aumento dei costi e di conseguenza l'espulsione dal mercato di molti soggetti erogatori ([87]). Impostazione dilatoria noncurante del circolo vizioso cui la qualità dei servizi e la qualità del lavoro di cura sono ormai vittime in Italia.

L'assenza di volontà politica di riportare il soggetto pubblico al centro della fornitura e della gestione di servizi di cura è poi testimoniata dalla promozione di «servizi di comunità, modelli di rete e sussidiarietà orizzontale» (articolo 25), cui concorrono soggetti privati, farmacie territoriali, enti del terzo settore, associazioni di volontariato e servizio civile universale, familiari e reti informali di prossimità. A questo proposito, va particolarmente sottolineato il ruolo rilevante attribuito agli enti del terzo settore dal decreto legislativo n. 29/2024 sia nella fornitura che nella programmazione degli interventi e dei servizi per le persone anziane non autosufficienti. Il rischio, considerate le tendenze imprenditoriali di una parte del terzo settore, è quello di dare troppo spazio, nell'organizzazione dell'intervento pubblico, agli interessi degli erogatori privati, che mirano a espandere il proprio mercato in funzione sostitutiva del servizio pubblico

([86]) Per un approfondimento sul sistema a "tre A – Autorizzazione, accreditamento, accordo contrattuale" dei servizi residenziali, si veda S. BORELLI, *Il sistema low-cost di assistenza di lunga durata*, cit., p. 160 ss. Per un approfondimento sull'accreditamento dei servizi di assistenza domiciliare, si veda S. BORELLI, *L'interregno dei servizi di assistenza per le persone non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, cit., p. 73 ss.

([87]) UPB, *op. cit.*, p. 425; M. ARLOTTI, A. PARMA, C. RANCI, S. SABATINELLI, *Lavoro di cura. Una nuova frontiera della diseguaglianza sociale*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2020, n. 3, p. 105.

([88]), sulla scorta di una disciplina di favore anche sul fronte lavoristico ([89]). La centralità dello Stato nel garantire la cura e l'assistenza non dovrebbe esaurirsi nella programmazione, ma dovrebbe comprendere anche l'erogazione dei servizi ([90]).

2.2.5. I trasferimenti monetari e le agevolazioni fiscali

In assenza di un rinnovato sistema di servizi, il legislatore delegato si limita a regolare un nuovo strumento *cash for care*. La delega prevedeva in effetti l'introduzione, in via sperimentale, della prestazione universale graduata secondo il bisogno, lasciando alla persona anziana la possibilità di scegliere se beneficiarne sotto forma di trasferimento monetario o servizi alla persona.

Il decreto non sviluppa questa duplice possibilità, prevedendo invece un mero beneficio economico, non certo graduato, bensì fissato rigidamente a 850 euro al mese, il quale – considerati gli stringenti requisiti anagrafici e reddituali di accesso ([91]) nonché le esigue risorse pubbliche stanziate ([92]) – sarà riservato a una platea di appena 25.000 beneficiari, pari ad appena lo 0,6% della popolazione anziana non autosufficiente totale in Italia. Così, la prestazione universale si presenta come una sperimentazione ultra-categoriale che avrà luogo dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2026, le cui indicazioni operative e istruzioni per la relativa domanda sono contenute nel messaggio Inps 30 dicembre 2025 n. 4490, a cui ha fatto seguito il

---

([88]) UPB, *op. cit.*, p. 431.

([89]) Per approfondimenti, si veda S. BORELLI, *L'interregno dei servizi di assistenza per le persone non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, cit., pp. 77-80.

([90]) S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., p. 297.

([91]) Il d.lgs. n. 29/2024, art. 35, comma 1, indica i requisiti dei potenziali beneficiari: a) persone over 80; b) bisogno assistenziale gravissimo; c) ISEE inferiore a 6.000 euro; d) titolarità dell'IdA.

([92]) D.lgs. n. 29/2024, art. 36, comma 6: «limite massimo di spesa di 250 milioni di euro per l'anno 2025 e di 250 milioni di euro per l'anno 2026». Con il d.m. n. 155/2024, attuativo del d.lgs. n. 29/2024, art. 34, comma 3, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha provveduto alla nomina di una Commissione tecnico-scientifica per l'individuazione degli indicatori atti alla definizione dei criteri di classificazione dello stato di bisogno assistenziale gravissimo. Gli indicatori sono stati individuati dalla Commissione e assunti con d.m. lavoro n. 200/2024.

decreto del 21 febbraio 2025 che istituisce e regola dettagliatamente lo strumento ([93]).

La prestazione universale, insieme alle agevolazioni contributive e fiscali, di cui il decreto legislativo n. 29/2024 opera una mera ricognizione ([94]) (ma non il riordino e la rimodulazione richieste dalla delega), e insieme al c.d. "mini-bonus badanti" introdotto negli stessi giorni dal decreto-legge n. 19/2024 ([95]), è una misura a sostegno delle famiglie finalizzata all'assunzione diretta di assistenti familiari o all'acquisto di servizi di cura e assistenza forniti da imprese indicate nella programmazione regionale e locale ([96]).

È appena il caso di sottolineare che la prestazione universale appare un timido tentativo di riformare l'IdA *ex* articolo 1, legge n. 18/1980, a cui si affianca in caso di riconoscimento della titolarità. Una riforma dell'IdA è stata indicata da tempo come un'urgenza del sistema di welfare italiano,

---

([93]) Decreto 21 febbraio 2025 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Istituzione di una prestazione universale al fine di promuovere il progressivo potenziamento delle prestazioni assistenziali, per il sostegno della domiciliarità e dell'autonomia personale delle persone anziane non autosufficienti* (in *GU*, 22 aprile 2025, n. 93).

([94]) Il d.lgs. n. 29/2024, art. 37, opera una ricognizione delle deduzioni e detrazioni fiscali già in vigore per favorire la regolarizzazione e la qualità del lavoro delle c.d. badanti. Si ritiene in generale che la norma confermi la tendenza ad utilizzare l'insieme delle agevolazioni fiscali con finalità sociali, che agiscono come insufficiente compensazione monetaria della richiesta alle famiglie di farsi carico dell'assistenza agli anziani non autosufficienti, in supplenza alle lacune del sistema pubblico.

([95]) Convertito con la l. n. 56/2024, recante *Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*. L'art. 29, ai commi 15-18, introduce un nuovo "mini-bonus badanti", vale a dire un esonero dal versamento del 100% dei contributi previdenziali e assicurativi a carico del datore di lavoro domestico anziano non autosufficiente, nel limite massimo di 3.000 euro all'anno e per un periodo massimo di 2 anni. L'obiettivo dichiarato è quello di migliorare il livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni di lavoro, di cura e di assistenza in favore delle persone anziane non autosufficienti, nonché di favorire la regolarizzazione del lavoro di cura prestato al domicilio, con assunzione o trasformazione a tempo indeterminato di contratti di lavoro domestico. Si noti che la platea dei beneficiari della misura è definita con i medesimi criteri reddituali e anagrafici della prestazione universale: over 80; ISEE inferiore a 6.000 euro; titolarità di IdA.

([96]) R. ATTI, *Per una politica nazionale sulla non autosufficienza*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2017, n. 1, p. 195, sostiene che finora, anche dove i trattamenti monetari sono stati esplicitamente orientati alla crescita di un mercato privato, le imprese di servizio (*for profit* e *no profit*) non sono riuscite a mettere in campo una offerta a sostegno della domiciliarità in grado di essere al contempo efficace e sostenibile, tale da rappresentare un'alternativa credibile al rapporto 1 a 1 (famiglia/badante).

che continua ad affrontare i nuovi rischi e le nuove emergenze sociali dirigendo risorse monetarie verso il nucleo familiare, piuttosto che approdando a nuove solide reti di servizi pubblici ([97]). Le sue criticità sono state sottolineate sia in ottica interna che comparata ([98]): misura universalistica senza prova dei mezzi sulla base della certificazione della non autosufficienza, ha dimostrato esiti negativi sul piano dell'appropriatezza (genericità dei criteri di accertamento e mancanza di uno strumento standardizzato di valutazione del bisogno), dell'efficienza ed equità (impostazione *flat* e mancanza di graduazione del *quantum* rispetto al bisogno), e della modalità di erogazione e utilizzo (erogazione monetaria priva di supporto informativo e di vincoli di scopo *ex ante*, e priva di controllo *ex post* rispetto all'utilizzo, che ha favorito il *do-it-yourself welfare* all'italiana). A fronte di queste criticità, con la prestazione universale si opera una modifica solo del terzo punto problematico, quello delle modalità di erogazione e utilizzo della somma, validando tuttavia *ex lege* la distorsione che si sarebbe dovuta superare con la riforma: la prestazione universale è vincolata infatti all'assunzione di una badante. Pare comunque dubbia la sostenibilità economica del meccanismo per i beneficiari cui è riservata, vale a dire persone over 80 gravemente non autosufficienti con ISEE inferiore a 6.000 euro. È infatti ben noto che la regolarizzazione di una badante full-time, con applicazione del CCNL di settore firmato dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative ([99]), costi ben più di 850 euro al mese: la cifra *pro capite* della prestazione universale, troppo esigua, non garantirà dignità alle prestazioni delle lavoratrici domestiche e ai bisogni complessivi delle famiglie, così come non permetterà di eradicare una delle grandi debolezze del settore in Italia, vale a dire l'endemica diffusione del lavoro domestico grigio e informale.

Persino l'UPB è arrivato ad affermare che «si deve considerare l'opportunità di potenziare la fornitura di servizi pubblici, piuttosto che finanziare l'acquisto di quelli privati» ([100]). Questa proposta, oltre ad essere una questione di giustizia sociale, sarebbe strumentale al superamento del modello

---

([97]) U. ASCOLI, *Conclusioni*, in U. ASCOLI (a cura di), *op. cit.*, p. 305 ss.; G. PICCO, *op. cit.*, p. 149.
([98]) M. ARLOTTI, A. PARMA, C. RANCI, *Riformare diritti sociali iniqui con uno sguardo all'Europa? La sfida dell'indennità di accompagnamento*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2017, n. 3, p. 68 ss.
([99]) CCNL Lavoro domestico, Fidaldo, Domina e Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil, Federcolf.
([100]) UPB, *op. cit.*, p. 429.

di welfare familista italiano e delle sue connotazioni fortemente patriarcali, perché investire nella creazione di servizi implicherebbe lo stimolo a un ampio mercato del lavoro di cura esterno alla famiglia – in contrapposizione all'attuale modello basato sul "migrante nella famiglia" ([101]) – con operatori pubblici e privati, tutti sottoposti alla regia del soggetto pubblico, a garanzia della piena emancipazione del lavoro di cura. Infatti, il mancato riconoscimento del lavoro di cura, prestato gratuitamente o che grava in altro modo sulle componenti femminili delle famiglie, lasciate sole di fronte ai compiti in aumento, fa di queste al contempo il pilastro e l'anello debole del sistema di welfare italiano ([102]).

L'utilizzo dei trattamenti economici, poi, in combinato disposto con quella degli sgravi fiscali per le famiglie finalizzati all'emersione del lavoro sommerso, presenta comunque una notevole controindicazione: all'abbassamento del carico fiscale consegue un calo degli introiti per le casse dello Stato, limitando le possibilità di sviluppo di servizi pubblici di cura alla persona ([103]).

2.2.6. Lavoro di cura e formazione

In merito alla forza lavoro addetta all'assistenza degli anziani non autosufficienti (articolo 38, comma 1, decreto legislativo n. 29/2024), la legge delega rimandava al decreto legislativo la definizione di percorsi formativi per le persone che lavorano nei servizi del territorio, a domicilio, nei centri semiresidenziali integrati e nei centri residenziali. Quella che sembra una rischiosa delega in bianco al Governo riguardo l'individuazione di nuove e diverse figure professionali è stata ulteriormente rinviata a future linee guida, a cui le Regioni «potranno» fare riferimento, il che non garantirà comunque di «rendere omogenea l'offerta formativa per le professioni di cura» come prevede il decreto legislativo. In quest'ultimo manca poi del tutto l'individuazione del fabbisogno di personale nel comparto pubblico e in quello privato in relazione al loro modello organizzativo. La critica generale da muovere alle riforme attuative del PNRR è che queste non hanno sciolto il tema assunzionale delle risorse umane da impiegare nei

([101]) L'espressione si deve a U. ASCOLI, *Conclusioni*, cit.
([102]) M.C. GUERRA, *Fisco e welfare per le famiglie*, in U. ASCOLI (a cura di), *op. cit.*, p. 244 ss.
([103]) G. PICCO, *op. cit.*, p. 142.

nuovi servizi e nelle nuove infrastrutture, né quello del loro reperimento e formazione ([104]).

In riferimento alle badanti, invece, il decreto rinvia la definizione di linee guida ([105]) che indichino percorsi formativi per ottenere i requisiti necessari per le attività di assistenza al domicilio, nonché strumenti di validazione delle competenze pregresse. Qui, andrà osservato con attenzione se la definizione dei percorsi di validazione e certificazione delle competenze (si veda il sistema *ex* decreto legislativo n. 13/2013) delle c.d. badanti si tradurrà nella creazione di una nuova "qualifica professionale" di assistente familiare, perché il decreto legislativo risulta ambiguo al riguardo. Sotteso a questa operazione riposa forse l'intento di impiegare in futuro le assistenti familiari presso le strutture residenziali, minando la corretta applicazione del CCNL di categoria e la qualità di detti servizi, garantita dall'impiego di operatori e operatrici sociosanitarie (OSS) professionali. Quanto all'identificazione dei fabbisogni regionali di lavoro domestico, è positivo che il decreto legislativo preveda l'istituzione di appositi registri regionali, sulla scorta di alcuni modelli già operativi, nonché la sottoscrizione di accordi di collaborazione interistituzionale tra centri per l'impiego e ATS per favorire l'incontro domanda-offerta di lavoro delle badanti (articolo 38, comma 3).

Risulta quantomeno peculiare, allo sguardo del(la) giuslavorista, che l'unico articolo del decreto legislativo n. 29/2024 dedicato ai lavoratori e alle lavoratrici della cura (sia domestiche che dei servizi) sia tutto spostato sul versante della formazione e della certificazione delle competenze. È già stato registrato un notevole ritardo della comunità scientifica, da un lato, e del legislatore, dall'altro, ad occuparsi seriamente della questione, cioè di quali profili professionali, condizioni contrattuali e salariali caratterizzano il mercato del lavoro in questo settore ([106]). Eppure, si tratta di una questione tutt'altro che irrilevante, considerato che i servizi di cura sono fortemente *labour intensive* ([107]), *i.e.* caratterizzati da un'alta

---

([104]) E. PAVOLINI, *Politiche di cura della non autosufficienza degli anziani «all'italiana»: le origini e le difficoltà di riforma*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2024, n. 2, p. 192-193.

([105]) In merito va citato CNEL, *Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in materia di linee guida per la formazione degli assistenti familiari*, Assemblea 18 dicembre 2024.

([106]) M. ARLOTTI, A. PARMA, C. RANCI, S. SABATINELLI, *op. cit.*, p. 98; B. DA ROIT, F.J. MORENO-FUENTES, *op. cit.*

([107]) M. FALSONE, *op. cit.*, p. 454.

intensità di lavoro umano, da cui consegue che il costo del lavoro è fattore cruciale nella dinamica di produzione del servizio. In questo senso vanno letti, da un lato, il coinvolgimento crescente di attori privati (*non profit* e *for profit*) nell'erogazione dei servizi di cura e, dall'altro, le condizioni lavorative critiche ([108]) ivi riscontrate: se gli alti costi per garantire la qualità dei servizi minacciano l'accessibilità della domanda e la su sostenibilità, il miglioramento nell'efficienza (e dunque necessariamente il taglio del costo del lavoro) si ripercuoterà negativamente sulla qualità dell'offerta (c.d. "malattia dei costi" di Baumol del 1967) ([109]). Solo di recente, tuttavia, alcuni studi ([110]) hanno iniziato a dimostrare le criticità dei processi di privatizzazione (spesso imposti dai vincoli di bilancio) in termini di impatto sulle condizioni del lavoro di operatrici e operatori e, conseguentemente, sulla qualità dei servizi, la cui capacità di attrattività occupazionale e tenuta complessiva è ormai fortemente a rischio. A fronte di questa prospettiva, non v'è chi non veda come, se si vuol prendere sul serio il modello prefigurato dal PNRR e dalle riforme in corso nel nostro Paese, si deve intervenire sul piano normativo e contrattuale collettivo per assicurare un netto miglioramento nella qualità del lavoro di cura ([111]), preferibilmente con investimenti pubblici nei servizi ([112]).

([108]) M. ARLOTTI, A. PARMA, C. RANCI, S. SABATINELLI, *op. cit.*, pp. 110-123, hanno presentato una ricerca empirica in materia di lavoro nei servizi di cura per persone anziane non autosufficienti rispetto a profili professionali, inquadramenti contrattuali, precarietà, e utilizzo del part-time, condizione salariale e sviluppi di carriera.

([109]) Ivi, p. 99.

([110]) Ivi, p. 100, dove gli AA. citano T. DALY, M. SZEBEHELY, *Unheard voices, unmapped terrain: Care work in long-term residential care for older people in Canada and Sweden*, in *International Journal of Social Welfare*, 2012, vol. 21, n. 2; M. LEÓN, E. PAVOLINI, T. ROSTGAARD, *Cross-National Variations in Care and Care as a Labour Market*, in M. LEÓN (a cura di), *The Transformation of Care in European Societies*, Palgrave Macmillan, 2014; G. MEAGHER, M. SZEBEHELY, J. MEARS, *How institutions matter for job characteristics, quality and experiences: a comparison of home care work for older people in Australia and Sweden*, in *Work, Employment and Society*, 2016, vol. 30, n. 5; M. LEÓN, C. RANCI, S. SABATINELLI, Z. IBÁÑEZ, *Tensions between quantity and quality in social investment agendas: Working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain*, in *JESP*, 2019, vol. 29, n. 4; C. ATKINSON, S. CROZIER, *Fragmented time and domiciliary care quality*, in *Employee Relations*, 2020, vol. 42, n. 1. Si veda anche L. CASANO (a cura di), *Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali*, ADAPT University Press, 2022.

([111]) M. FALSONE, *op. cit.*, p. 455.

([112]) B. DA ROIT, F.J. MORENO-FUENTES, *op. cit.*, p. 595.

2.2.7. *Caregiver*

Quanto alla definizione del ruolo e del profilo del(la) *caregiver* familiare (informale), la disposizione del decreto legislativo a ciò dedicata (articolo 39) viene introdotta in parallelo all'iter in corso di un apposito provvedimento normativo dedicato al tema ([113]), con la futura necessità di armonizzazione dei due testi. Il valore sociale ed economico dei e delle *caregivers* familiari per l'intera collettività, riconosciuto dal decreto legislativo, non può prescindere dal potenziamento della rete dei servizi per la persona anziana assistita, al fine di consentire l'effettiva possibilità a queste figure di autodeterminarsi senza il vincolo dal carico assistenziale sopportato gratuitamente ([114]).

Se, dunque, risulta positiva la previsione che le attività di cura e assistenza prestate dai e dalle *caregivers* siano indicate nei PAI (articolo 39, comma 3) delle persone anziane non autosufficienti, meno positivo è che la loro partecipazione alla VAMU e alla redazione del PAI risulti solo opzionale (articolo 39, comma 4). Il rinvio alla programmazione regionale per l'individuazione delle modalità di riordino e unificazione delle attività svolte dalle UVM per l'individuazione delle misure di sostegno e di sollievo ai *caregivers* risulta poi deludente (articolo 39, comma 5). Quanto alla certificazione delle competenze acquisite, al fine di favorire l'accesso o il reinserimento lavorativo dei e delle *caregivers* familiari (articolo 39, comma 7), il decreto legislativo allude a una corsia preferenziale per queste ultime all'accesso alla qualifica professionale di OSS (articolo 39, comma 8). Pare tuttavia inappropriato sovrapporre il tema del riconoscimento ufficiale del lavoro di cura gratuito, e delle competenze volente o nolente maturate durante detta esperienza, a quello delle politiche attive del lavoro, prospettando una ulteriore "ghettizzazione" delle *caregivers* – sono infatti soprattutto donne ad assumere questo ruolo ([115]) –, senza prospettare alternative davvero emancipatorie.

([113]) S. GUALANDI, *Oltre Coleman. La caregiver familiare di persona disabile è destinataria della tutela contro le discriminazioni indirette sul luogo di lavoro e del diritto agli accomodamenti ragionevoli?*, in *Labor*, 2024, n. 4, pp. 513-514.

([114]) Non potendo approfondire la tematica del *caregiver*, si rinvia a O. BONARDI, *I diritti dimenticati dei disabili e dei loro familiari in seguito alle recenti riforme*, in *RGL*, 2011, n. 4, I; O. BONARDI, *Disabilità e caregivers. Problemi aperti e prospettive*, cit.; M. D'ONGHIA, *Lavoro "informale" di cura e protezione sociale*, in *DRI*, 2024, n. 1.

([115]) A. ZILLI, *Donne che curano: il lavoro delle caregivers in Italia*, in V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*, p. 121 ss.

2.2.8. Il nodo delle risorse

Risulta poi cruciale il nodo delle risorse, in quanto il decreto legislativo di per sé non prevede finanziamenti aggiuntivi, essendo attraversato dal dogma dell'invarianza finanziaria, la cui clausola compare in modo martellante nel testo. Il decreto fa occasionale riferimento agli investimenti del PNRR senza chiarire la misura delle risorse utilizzabili, e sorvolando sul fatto che il PNRR non possa provvedere incrementi di spesa corrente.

Solo gli oneri della nuova prestazione universale vengono chiaramente finanziati (articolo 42), per appena due anni (2025-2026), travasando i 500 milioni totali in parte dal FNA (150 milioni), in parte dal Programma nazionale *Inclusione e lotta alla povertà* (250 milioni), e in parte dal PNRR, M5 (100 milioni), di fatto sottraendo importanti risorse già stanziate per altre misure nel nostro Paese. L'urgenza di investimenti pubblici straordinari *ad hoc* in materia di non autosufficienza è rimasta inascoltata, sebbene sia evidente che nessuna riforma possa conseguire alcun effetto se non la si accompagna con l'effettiva volontà di attuazione sul piano amministrativo e la messa in campo delle risorse necessarie ([116]).

Non potendo effettivamente contare sulle risorse del PNRR, e non avendo il decreto legislativo n. 29/2024 operato stanziamenti aggiuntivi, la partita si giocherà tutta tramite gli impegni che lo Stato assumerà nelle sue leggi di bilancio, anche se, al momento, la non autosufficienza non sembrerebbe comparire fra le priorità di spesa ([117]). Preoccupa, a questo proposito, quanto si apprende dal Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, dove «per permettere un maggiore efficientamento della sanità italiana, il Governo si impegna ad attuare: […] lo sviluppo e riordino degli strumenti per la sanità integrativa, l'assistenza e la non autosufficienza, come il miglioramento della vigilanza dei fondi sanitari e le misure per l'assistenza a lungo termine, definita su tutta la durata della vita degli iscritti» ([118]). Con questo inciso, il Governo sembra suggerire la via della sostenibilità economica della LTC in Italia puntando su polizze

([116]) O. BONARDI, *Disabilità e caregivers. Problemi aperti e prospettive*, cit., p. 53.
([117]) U. ASCOLI, *Presentazione*, in *Politiche Sociali*, 2024, n. 1, p. 119 ss.
([118]) MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Piano strutturale di bilancio di medio termine. Italia 2025-2029*, 2024, pp. 150-151.

assicurative LTC e fondi assicurativi ([119]), previdenza complementare e welfare aziendale ([120]), allontanando l'ipotesi di assunzione di una responsabilità pienamente pubblica.

3. Conclusioni provvisorie alla luce della legge sull'autonomia differenziata

Dall'analisi svolta si ricava un giudizio complessivamente negativo dello stato di attuazione della riforma per chi, nella confusa geografia dei servizi e dei trattamenti per le persone anziane non autosufficienti, mantenga come bussola quella della presa in carico integrata, da un lato, e la tutela di chi lavora nel settore della cura, dall'altra. Nonostante la riforma, il sistema di LCT italiano conserverà infatti le proprie tradizionali fondamenta: trattamenti economici, da un lato, e lavoro domestico, dall'altro. Altrove è stato concluso che è «attorno a questo mix che si è trovato un equilibrio politico-sociale relativamente stabile, basato su una "via bassa", che permette allo stato di contenere i costi per il proprio bilancio (la "via bassa" è meno costosa di una "via alta" basata su servizi professionali e di qualità) e rende una larga platea di beneficiari dell'indennità molto cauta e diffidente (e pronta a punire elettoralmente) verso riforme strutturali di questa misura» ([121]).

Il legislatore sembra ancora una volta sottovalutare il peso di uno dei rischi sociali più urgenti nel nostro Paese, consideratene le dinamiche demografiche. Se ciascuna persona, invecchiando, è esposta al rischio della non autosufficienza, è opinione diffusa in parte della dottrina che questo vada trattato con strumenti protettivi di tipo universalistico, e non categoriale, soprattutto avvalendosi di risorse pubbliche attraverso la fiscalità generale ([122]). Pare invece a chi scrive che la tendenza sia tutta spostata verso il disinvestimento, e dunque verso l'inevitabile rischio di marginalizzazione del soggetto pubblico, lasciando al mercato la risposta al bisogno di cura e di salute di una fetta di popolazione in aumento, allargando dunque la

([119]) A.M. BATTISTI, *Le politiche di cura per gli anziani*, in *Professionalità Studi*, 2019, vol. II, n. 6, pp. 23-25; D. VESHI, *op. cit.*, p. 371 ss.
([120]) V. FILÌ, *Il ruolo del welfare privato nel sistema di sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2022, n. 4, pp. 601, 608 e 610.
([121]) E. PAVOLINI, *op. cit.*, p. 192.
([122]) L. TURCO, *Promuovere la dignità della persona anziana, prendere in carico le persone non autosufficienti. Per una riforma coerente*, cit., p. 224.

forbice della diseguaglianza tra chi potrà sostenere il costo privato dell'assistenza familiare, stipulare polizze assicurative LTC, o accedere alla residenzialità privata, e chi rimarrà sola o in carico alla famiglia, aspettando Godot.

Il giudizio negativo è corroborato dalla mancata intesa in sede di Conferenza unificata nella seduta del 29 febbraio 2024, per via dell'avviso contrario delle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana ([123]), dovuto soprattutto alla mancanza di risorse. Si tratta a tutti gli effetti di una riforma "a costo zero". Dopo la sua entrata in vigore il 15 marzo 2024, il decreto legislativo n. 29/2024 rimane comunque ampiamente inoperativo, avendo il legislatore delegato mancato di rispettare le tempistiche per la gran parte dei più di venti rinvii operati dal provvedimento ([124]).

L'analisi del decreto legislativo n. 29/2024 merita di essere collocata nel più ampio quadro delle riforme istituzionali in corso nel nostro Paese, con particolare riferimento a quella della legge n. 86/2024, recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. La riforma, molto dibattuta ([125]), è stata colpita dalla sentenza della Corte costituzionale 3 dicembre 2024, n. 192, che, pronunciandosi sulle questioni di legittimità sollevate da alcune Regioni con ricorso diretto, ha ravvisato l'incostituzionalità di sette profili del provvedimento, e ha offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata di altri cinque profili ([126]). La sentenza n. 192/2024 ha infatti una struttura articolata: in parte di annullamento secco, di annullamento con sostituzione, di rigetto interpretativo, o

---

([123]) Cfr. *Intesa, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge 23 marzo 2023, n. 33, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione degli articoli 3, 4, e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33*; M. FALSONE, *op. cit.*, p. 447.

([124]) Si veda la pagina dedicata alla *Ricerca provvedimenti attuativi*, in continuo aggiornamento.

([125]) Un'ampia coalizione di associazioni, partiti e organizzazioni della società civile, costituite in un Comitato referendario (si veda il sito *referendumautonomiadifferenziata.com*), ha promosso due quesiti referendari per l'abrogazione della legge sull'autonomia differenziata, depositando il 26 settembre 2024 in Corte di Cassazione le firme raccolte. La Corte costituzionale ha tuttavia dichiarato inammissibile il quesito referendario sulla l. n. 86/2024, come risultante dalla sua sentenza n. 192/2024, rilevando che l'oggetto e la finalità del quesito non risultano chiari. Si veda il comunicato della Corte costituzionale 20 gennaio 2025, *Inammissibile il referendum sull'autonomia differenziata*.

([126]) Comunicato della Corte costituzionale 14 novembre 2024, *La Corte costituzionale ha deciso le questioni di costituzionalità della legge sull'autonomia differenziata*.

di rigetto *tout court* ([127]). Quando è stato possibile salvare il testo dal punto di vista ermeneutico, la Corte ha infatti operato un'interpretazione correttiva; con le norme palesemente illegittime, ha usato senza pietà il bisturi dell'incostituzionalità; quando le motivazioni dei ricorsi erano deboli, e dunque la legge appariva costituzionalmente compatibile, la Corte ha utilizzato lo strumento dell'infondatezza o dell'inammissibilità ([128]).

Tra le censure intervenute, quella che rileva discutere in questa sede riguarda senz'altro i LEP. Infatti, secondo la legge n. 86/2024, che tra le materie che potranno essere oggetto di maggiore autonomia, vale a dire quelle di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost., compaiono senz'altro quelle che impattano sulla tutela dei diritti delle persone anziane non autosufficienti ([129]). L'attribuzione di forme di autonomia in questi ambiti era consentita, secondo la legge n. 86/2024, subordinatamente alla determinazione dei relativi LEP concernenti i diritti civili e sociali e dei relativi costi e fabbisogni standard, per la cui individuazione il Governo era delegato ad adottare uno o più decreti entro il giugno 2026. La Corte ha censurato la disposizione, in quanto in materia di «definizione di LEP» e di «finalità da perseguire con la determinazione degli stessi LEP», per la *vaghezza della delega* (c.d. "delega in bianco") «l'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, […] è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost.» ([130]). Emerge così con forza, nelle parole della Corte, la centralità del Parlamento per l'individuazione dei LEP. La normativa prevede poi che il trasferimento delle funzioni alle Regioni sia subordinato a provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse necessarie, qualora la determinazione dei LEP implichi nuovi oneri per la finanza pubblica, affinché i medesimi LEP siano assicurati in tutto il territorio nazionale. Essi in effetti costituiscono «il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale».

([127]) G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della l.n. 86/2024*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2024, n. 3, p. 137.
([128]) A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"… o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, 2025, n. 1, p. 27.
([129]) È stato altrove affermato (M. FALSONE, *op. cit.*, p. 448) che la dimensione normativa multilivello continuerà a rappresentare un ostacolo per l'anelata integrazione sociosanitaria, soprattutto in materia di non autosufficienza, cui forse bisognerebbe rimediare ritoccando il sistema di competenze legislative/regolamentari.
([130]) C. cost. n. 192/2024, punto 9.2 del *Considerato in diritto*. Cfr. A. SPADARO, *op. cit.*, p. 24; G. DE MINICO, *op. cit.*, p. 142.

Quando la legge sull'autonomia differenziata recupererà la sua piena operatività dopo l'intervento parlamentare, risulterà fondamentale l'operazione di individuazione, prima, e di finanziamento, poi, dei LEPS, soprattutto al fine di prevenire l'aumento dei divari territoriali ([131]) nell'accesso a diritti e prestazioni che affligge il nostro Paese. Quanto all'individuazione del LEPS, il rischio da scongiurare che si cela dietro questa operazione è quello di assumere i livelli ad oggi esistenti ([132]), fortemente categoriali, istituzionalizzando lo *status quo* e i divari territoriali. La sussidiarietà rischierebbe così di trasformarsi in deresponsabilizzazione e delega, che implicherebbe la non esigibilità dei diritti e nuovi aggravi per le famiglie. L'essenzialità del livello non deve infatti tradursi nell'"appiattimento" del livello essenziale sul livello minimo, che non risponde ai principi dello Stato sociale (ma anche di Stato di diritto) adeguati alla forma di Stato propria dell'ordinamento costituzionale italiano ([133]). Questa è anche l'indicazione della sentenza n. 192/2024: «il nucleo minimo del diritto [che] è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario» e, invece, i LEP, il cui scopo è «assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto» ([134]).

Allo stato attuale, la definizione disorganica e incompiuta dei LEP, e soprattutto dei LEPS, dipende dalla frammentazione del sistema delle politiche sociali in Italia, che richiederebbe una rivisitazione delle prestazioni e dei servizi. Rispetto poi all'interrogativo rispetto a come trasformare i LEPS in diritti esigibili, il nodo delle risorse risulta rilevantissimo: se i

---

([131]) È stato menzionato il pericolo di una frattura tra le Regioni "privilegiate", che alzerebbero il loro livello di assistenza, e le Regioni meno privilegiate e sempre più in difficoltà in G.M. FLICK, *La tutela costituzionale del malato non autosufficiente: le garanzie sanitarie dei Lea, il "pericolo" dei Lep*, in *Prospettive*, 2023, n. 222, p. 25.

([132]) Con d.P.C.M. 23 marzo 2023, è stato istituito il Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) col mandato di identificare, sulla base della legislazione vigente, i LEP ivi definiti, operando la ricognizione della legislazione in funzione dell'attuazione del regionalismo differenziato. Si veda COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *op. cit.*

([133]) L. VIOLINI, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 4, p. 4.

([134]) Punto 14 del *Considerato in diritto*. Per la distinzione, fra gli altri, si veda C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2013, n. 5-6, spec. p. 1011 ss.

LEPS devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, vanno messe a disposizione risorse in tutte le Regioni ordinarie per erogare trattamenti e servizi in maniera se non eguale, almeno convergente. Quanto alla questione se dare precedenza al trasferimento delle funzioni o ai LEP, nella sua sentenza la Corte ha ricorso all'interpretazione adeguatrice, con cui ha chiarito definitivamente la scansione temporale: prima lo Stato paghi i LEP, e solo dopo devolva ulteriori funzioni alle Regioni ([135]). La garanzia dei LEP per l'autonomia differenziata non sarà dunque soddisfatta tramite la loro mera elencazione, ma richiederà uno stanziamento di bilancio dello Stato che garantisca le risorse per far concretamente fronte alle esigenze di tutte e tutti gli utenti ([136]). Con particolare riferimento alle persone anziane non autosufficienti, questo significa assicurare il diritto sociale alla cura, che lo Stato deve garantire, programmando e finanziando l'insieme degli interventi sanitari, sociosanitari e assistenziali domiciliari e residenziali ([137]).

([135]) G. DE MINICO, *op. cit.*, p. 144.
([136]) G.M. FLICK, *op. cit.*, p. 24.
([137]) S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., p. 297.

La disciplina dell'immigrazione alla prova della crisi demografica: un itinerario da percorrere

di Silvia Magagnoli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro demografico in atto e le problematiche ad esso connesse. – 3. Quali scenari possibili per il contrasto al calo demografico. – 3.1. Uno scenario alternativo: un alto tasso di immigrazione. – 4. Criticità e prospettive sulla disciplina dell'immigrazione per motivi di lavoro. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Nell'ambito del processo di crescita demografica in cui la popolazione mondiale nei prossimi anni raggiungerà il picco – 10,3 miliardi di persone intorno al 2060 ([1]) –, l'Italia sta attraversando una delle sue fasi più drammatiche, determinata dal costante calo della popolazione residente. Secondo i dati più aggiornati, se nel 2023 si stimava la presenza di circa 59 milioni di persone, nel 2030 si prevede di raggiungere la cifra di 58,6 milioni, a sua volta destinata a decrescere fino a 46,1 milioni nel 2080 ([2]).

Tuttavia, la questione demografica non sembra affliggere solo l'Italia, ma anzi rappresenta un problema comune a molti Paesi europei, connotati da preoccupanti tassi sull'andamento in diminuzione della popolazione ([3]).

([1]) Raggiungendo il numero di 8,2 miliardi di persone nel 2024: si veda UNITED NATIONS, *World Population Prospects 2024. Summary of Results*, 2024, p. 8.

([2]) ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie – Base 1/1/2023*, Istat Statistiche Report, 2024, p. 1.

([3]) Le tendenze registrate in Italia rispecchiano pienamente quanto accade nella maggior parte dei Paesi europei. Il costante calo della popolazione europea è confermato dal Commission Staff Working Document *The impact of demographic change – in a changing environment*, 17 gennaio 2023, SWD(2023)21 final, p. 9, che stima una diminuzione di 6 punti percentuali della quota della popolazione mondiale che vive nell'UE, che dal 12% nel 1960, è pari al 6% oggi e si prevede che si assesterà intorno al di sotto del 4% entro il 2070. Inoltre, nel periodo compreso tra il 2022 e il 2100, le proiezioni di Eurostat indicano

Sono diversi i fattori responsabili del calo demografico italiano ed europeo e sono, nello specifico, legati alla riduzione della natalità, alla diminuzione dei tassi di mortalità e all'allungamento dell'aspettativa di vita delle persone. In particolare, si osserva che l'incapacità della società di garantire il proprio rinnovo in via biologica è frutto di un mutamento culturale, economico e sociale che si è verificato nel corso degli anni ([4]) e che ha condotto ad un abbassamento dei tassi di fertilità della popolazione, collocando l'Italia tra gli ultimi posti tra i Paesi in Europa per numero di nascite insieme alla Spagna e a Malta ([5]). A ciò, si aggiunge l'allungamento

---

che nell'UE «si registreranno 291,3 milioni di nascite e 416,6 milioni di decessi, pari a una riduzione netta di 125,3 milioni di persone dovuta ai cambiamenti naturali della popolazione. La migrazione netta cumulata dovrebbe contribuire a un aumento di 98,1 milioni di persone, con una diminuzione complessiva di 27,3 milioni di persone nella popolazione totale dell'UE». (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_projections_in_the_EU). Al contrario, secondo il Commission Staff Working Document citato, p. 9, «c'è stato un notevole aumento della quota dell'Africa nella popolazione mondiale, che è salita dal 9% nel 1960 al 17% di oggi e salirà a una stima del 38% entro il 2100. L'Asia, che aveva la quota più alta della popolazione mondiale nel 1960 e ha oggi più della metà della popolazione mondiale, dovrebbe scendere al 45% entro il 2100. Oceania, Nord America, America Latina e Caraibi non mostrano grandi cambiamenti previsti nel tempo nelle loro quote della popolazione mondiale». Si veda anche D. SCALEA, *Come l'immigrazione sta cambiando la demografia italiana. Statistiche e prospettive*, Dossier del Machiavelli, 2017, n. 2. La contrazione della popolazione europea ha in primo luogo ricadute sulla composizione demografica della stessa, determinando una riduzione del numero dei ragazzi di età inferiore ai 14 anni e un aumento delle quote di anziani. Invero, W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, *Demographic Scenarios for the EU. Migration, Population and Education*, Joint Research Centre, European Commission, International Institute for Applied Systems Analysis, 2019, p. 11. Nel 2050 circa il 30% della popolazione europea avrà più di 65 anni, con la conseguenza che, se nel 2021 vi erano poco più di 3 europei in età lavorativa per ogni europeo di età pari o superiore a 65 anni, si prevede che nel 2050 ci saranno meno di 2 adulti in età lavorativa per ogni anziano.

([4]) Sul punto si veda E. OLIVETTA, *Declino della popolazione, immigrazione e famiglie che cambiano. L'Italia secondo l'ultimo rapporto Istat*, in *Micro & Macro Marketing*, 2018, n. 3, p. 539. Secondo l'A. tale fatto si spiega alla luce di plurimi fattori come la crisi economica che non induce tendenzialmente le coppie a fare figli, l'instabilità coniugale che caratterizza le famiglie, la creazione di nuclei familiari a uno o due componenti, la riduzione della nuzialità e la tendenza delle donne a sposarsi in età più matura, l'incremento della partecipazione femminile nel mercato del lavoro e la crescita delle aspirazioni professionali delle donne, che spesso comportano una rinuncia della maternità per la difficoltà di conciliare i due ambiti.

([5]) EUROSTAT, *Fertility statistics*, in *ec.europa.eu/eurostat*, 30 marzo 2025. Nel 2022 sono stati registrati i seguenti tassi: a Malta 1,08 nati vivi per donna, in Spagna 1,16 e in Italia 1,24.

dell'aspettativa di vita, che, grazie al progresso scientifico e al miglioramento della qualità della vita, in Europa si è alzata a 81 anni ([6]).

Tali scenari demografici sollevano innumerevoli sfide, che il presente contributo mira ad evidenziare, previa disamina delle dinamiche demografiche recessive che investono l'Italia e l'Europa (§ 2). Invero, una piena consapevolezza del quadro interno e dei cambiamenti demografici sulla popolazione permette di individuare al meglio le soluzioni applicabili per contrastare tale tendenza al declino (§ 3). Al vaglio degli scenari possibili, l'aumento dell'immigrazione potrebbe placare la contrazione della forza lavoro attiva (§ 3.1), fornendo una risposta immediata, nel breve termine. Per tale ragione, il saggio mira a verificare se l'immigrazione possa rappresentare un "antidoto" ([7]) alla contrazione demografica in atto e, previa disamina del recente intervento normativo – decreto-legge n. 145/2024 –, se la disciplina in materia di immigrazione economica sia idonea ad affrontare tale sfida (§§ 4-5).

2. Il quadro demografico in atto e le problematiche ad esso connesse

Come si è accennato, la popolazione italiana è da decenni in calo. Si registra che, tra il 2014 e il 2023, il Paese abbia perso circa un milione e 350 mila residenti (da 60,3 milioni a poco meno di 59) e, in linea con tale tendenza, si prevede un ulteriore calo di 439 mila individui entro il 2030 (58,6 milioni) e di ulteriori 3,8 milioni tra il 2030 e il 2050 (54,8 milioni), fino a raggiungere il valore di 46,1 milioni nel 2080 ([8]).

Il dato così riportato tiene conto dei fattori che influenzano le tendenze demografiche, ossia le nascite, i decessi e le migrazioni.

([6]) W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, op. cit., p. 6.
([7]) H. BONIN, B. RAFFELHÜSCHEN, J. WALLISER, *Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?*, in *FinanzArchiv*, 2000, vol. 57, n. 1, p. 1 ss.
([8]) ISTAT, op. cit., p. 2, secondo il quale «Nell'ipotesi più favorevole, quindi, la popolazione potrebbe subire una perdita di "soli" 5,9 milioni tra il 2023 e il 2080, di cui 2,0 milioni già entro il 2050. Nel caso meno propizio, invece, il calo di popolazione toccherebbe i 19,7 milioni di individui entro il 2080, 6,3 milioni dei quali già in vista del 2050. In conclusione, nell'ambito di ipotesi ragionevoli e ragionate […] la popolazione diminuirà».

Le prime, come si era rilevato, non saranno sufficienti ad invertire il trend demografico negativo, ormai da anni avviato ([9]). Ciò in ragione della progressiva diminuzione delle donne in età fertile (donne in età 15-49 anni), che nel 2023 ammontavano a 11,6 milioni e sono destinate a contrarsi fino a 9,2 milioni nel 2050 e a 7,7 milioni nel 2080 ([10]). La combinazione di bassa fertilità e riduzione della popolazione durante l'età di formazione della famiglia può innescare un meccanismo noto come "trappola demografica", secondo cui un numero inferiore di genitori porterà ad avere meno figli e quindi ancora meno futuri genitori ([11]). Pertanto, anche negli scenari di natalità e mortalità più favorevoli, le nascite non riuscirebbero a compensare il numero dei decessi, che resterebbe quindi superiore ([12]).

È indubbio che tale fenomeno abbia l'immediato effetto di ridurre la quota di forza lavoro attiva nel mercato italiano. Si stima che nei prossimi trent'anni la popolazione in età da lavoro (persone di 15-64 anni) scenderebbe dal 63,6% al 54,3% ([13]), comportando non solo una pressione forte sul mercato del lavoro, ma anche una contrazione della crescita economica. In altre parole, il declino demografico scaricherà sulla componente più giovane la responsabilità e il costo dei sistemi di sicurezza sociale di una popolazione sempre più anziana ([14]).

Un altro fattore che contribuisce alla riduzione della forza lavoro e, quindi, ad un incremento del tasso di dipendenza degli anziani è l'aumento della

---

([9]) Si veda M. LIVI BACCI, *Un'Italia più piccola e più debole? La questione demografica*, in *Il Mulino*, 2018, n. 5, p. 720, secondo cui «Al picco della ripresa del dopoguerra, negli anni Sessanta, le nascite superarono, in alcuni anni, il milione, ma nel mezzo secolo successivo il declino numerico è stato continuo e rapido […]. Da trent'anni il numero medio di figli per donna galleggia tra 1,2 e 1,4, tra il 30% e il 40% in meno di 2, quel numero (più una frazione che trascuro per brevità) che assicura il rimpiazzo numerico tra generazioni dei padri e generazione dei figli, quel 2 che è poi una media tra gli esiti riproduttivi delle donne (e degli uomini) che non hanno figli o ne hanno uno solo, quelli di una maggioranza che ne ha due e quelli di una minoranza che ne ha tre o più».
([10]) ISTAT, *op. cit.*, p. 3.
([11]) L. MENCARINI, D. VIGNOLI, *Genitori cercasi. L'Italia nella trappola demografica*, Università Bocconi Editore, 2018.
([12]) ISTAT, *op. cit.*, p. 3.
([13]) Ivi, p. 4.
([14]) V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022, p. XI; V. CARRIERI, P. LI DONNI, F. PIGNATARO, *Invecchiamento, spesa sanitaria e distribuzione delle risorse*, in *Il Mulino*, 2024, n. 4, p. 102 ss.

longevità ([15]). Se questo costituisce un importante risultato sociale, frutto del progresso e dell'aumento generalizzato del benessere, dall'altro incide sull'andamento demografico della popolazione e sul mercato del lavoro ([16]). Invero, si stima che le persone di 65 anni e più potrebbero rappresentare il 34,5% del totale della popolazione, con un significativo incremento dell'individui sopra gli 85 anni ([17]), portando l'età media della popolazione italiana a 46,4 anni e collocando, conseguentemente, l'Italia – dopo il Giappone – tra i leader mondiali sul versante della transizione demografica ([18]).

L'invecchiamento della popolazione comporta non solo la necessità di prendere coscienza delle diverse esigenze che la popolazione anziana manifesterà – servizi di assistenza sanitaria, di assistenza a lungo termine, investimenti per garantire l'accessibilità a tutti ([19]) –, ma anche quella di considerare il cambiamento dei rapporti intergenerazionali, che, secondo le proiezioni, si modificheranno fino a prevedere tre ultrasessantacinquenni per ogni giovane fino a 14 anni di età ([20]). Ne deriva che la mancata

---

([15]) L'invecchiamento della popolazione, con l'aumento della speranza di vita, genera, inoltre, un maggior numero di persone sole. Secondo ISTAT, *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia*, 2020, e ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie – Base 1/1/2023*, cit., p. 6, il numero di ultrasettantacinquenni che potrebbe vivere in condizione di solitudine «è destinato a salire di oltre 1,2 milioni (di cui 860mila donne) nell'arco di 20 anni, raggiungendo la cifra assoluta di 4,1 milioni di individui soli (di cui 3 milioni donne) nel 2043». Tale fenomeno influenzerà il livello di autonomia di queste persone, che diventerà sempre più ridotto con il crescere dell'età. Invero, se persone di 65 anni non incontrano una riduzione delle loro funzionalità, non presentando quindi difficoltà di gestire la loro quotidianità, le persone con un'età pari o superiore ai 75 anni sono più soggette a bisogni specifici e fragilità legate all'invecchiamento, comportando un aggravio della spesa assistenziale e sanitaria. Per un approfondimento si veda A. ROSINA, *Verso la società della longevità?*, in *Il Mulino*, 2024, n. 4, p. 31 ss.; V. FILÌ (a cura di), *op. cit.*; V. BARTOLI, *Invecchiamento demografico e conseguenti bisogni socio-economici in Italia*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2021, n. 2, p. 37 ss.

([16]) Sul punto si veda A. SPIZZICHINO, C. GRAZIANI, M. LUCARELLI, *Effects of population ageing on employment in Italy*, in *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, 2023, n. 3, p. 43 ss.

([17]) ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie – Base 1/1/2023*, cit., p. 4, secondo cui la popolazione di ultra 85enni passerà dal 3,8 nel 2023 al 7,2 nel 2050.

([18]) *Ibidem*.

([19]) V. LALLO, E. CAMELI, C. TOMASSINI, *Domanda e offerta di assistenza agli anziani lungo la penisola*, in *Il Mulino*, 2024, n. 4, p. 110 ss.

([20]) ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie – Base 1/1/2023*, cit., p. 4.

ricerca di soluzioni per invertire tale trend possa mettere a rischio l'intera tenuta del sistema pensionistico ([21]). Occorre, quindi, interrogarsi sui possibili rimedi idonei a contrastare gli effetti negativi dei cambiamenti demografici.

3. Quali scenari possibili per il contrasto al calo demografico

La crisi demografica che attraversa l'Italia e l'Europa non è, come si vedrà, di facile risoluzione, atteso che vari fattori devono combinarsi per contribuire al suo superamento. A tal proposito, sono diffuse da tempo le politiche volte ad incentivare la natalità ([22]), al fine di raggiungere un tasso di nascite almeno pari al numero dei decessi per mantenere costante il tasso di ricambio generazionale.

L'incremento delle nascite incide positivamente sul mantenimento del numero della popolazione e sull'abbassamento dell'età media della stessa, ma non comporta un aumento della forza lavoro, che potrà essere visibile solo nei decenni successivi, a seguito dell'invecchiamento della popolazione.

Invero, secondo le proiezioni elaborate nel rapporto sugli scenari demografici per l'UE ([23]), in assenza di flussi migratori, politiche volte ad incrementare del 10% o del 25% la fertilità europea ([24]), previa adozione di politiche per il lavoro che accompagnino e promuovano la genitorialità

([21]) Secondo il CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Finanze pubbliche: conclusioni sulla spesa connessa all'invecchiamento della popolazione*, in *www.consilium.europa.eu*, 25 maggio 2018, «La spesa pubblica totale connessa all'invecchiamento dovrebbe aumentare di 1,7 punti percentuali del PIL tra il 2016 e il 2070 nell'UE, per raggiungere il 26,6% nel 2070», la spesa pubblica nel settore pensionistico «dovrebbe aumentare di 0,8 punti percentuali del PIL nel periodo fino al 2040 e successivamente tornare leggermente al di sotto del punto di partenza entro il 2070» e, infine, la spesa pubblica per l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine «dovrebbe aumentare di 2 punti percentuali del PIL nell'UE secondo lo scenario di riferimento, per raggiungere il 10,4% del PIL nel 2070». Si veda V. FILÌ, *op. cit.*, pp. XIII-XIV; P. TRIDICO, *Mercato del lavoro e sostenibilità del sistema pensionistico: indicazioni di policy*, in *RDSS*, 2021, n. 3, p. 459 ss.

([22]) Si veda la Francia come esempio per le politiche per la famiglia adottate per l'aumento delle natalità in R. SORRENTINO, *In Francia più figli per donna: la spinta da premi e welfare*, in *www.ilsole24ore.com*, 31 gennaio 2023.

([23]) W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, *op. cit.*

([24]) Con un aumento di 0,2 punti o di 0,4 del tasso di fertilità per donna.

senza penalizzare la crescita professionale ([25]), non potrebbero contrastare il calo della popolazione in età lavorativa.

Nemmeno tali politiche, volte al perseguimento dell'aumento della fertilità, riuscirebbero a compensare nel breve periodo il calo della produttività, riscontrabile a seguito della riduzione della popolazione attiva. Ciò in ragione del fatto che per 100 persone in età lavorativa, ve ne sarebbero un numero superiore in età non lavorativa (da 0 a 19 e sopra i 65), nelle rispettive misure: 122 (fertilità 10%) e 125 (25%) ([26]). Non solo, il perseguimento della natalità non contrasterebbe gli effetti che l'allungamento della vita determinerebbe sul sistema assistenziale e previdenziale ([27]).

Per tale ragione, tali politiche dovrebbero essere affiancate da un aumento della forza lavoro e della produttività; obiettivi perseguibili con riforme volte alla promozione della partecipazione di alcuni soggetti inattivi – specialmente le donne – nel mercato del lavoro, all'investimento in nuove tecnologie e formazione, all'invecchiamento attivo ([28]). Invero, tali misure

---

([25]) V. FILÌ, *L'impatto del decreto n. 105/2022 sul contesto. Ottimismo della volontà, pessimismo dell'intelligenza e pragmatismo visionario*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT University Press, 2023, p. 435 ss. Secondo l'A. «se le politiche del lavoro stimolassero la partecipazione femminile al mercato del lavoro, favorirebbero la creazione di nuove famiglie e l'adozione da parte delle giovani coppie di scelte riproduttive; parallelamente, se le politiche per la famiglia supportassero le coppie che lavorano con una serie robusta, affidabile e economicamente accessibile di servizi all'infanzia, alla pre-adolescenza, alla disabilità e alla terza età, non inibirebbero il lavoro delle donne, anzi, ne incentiverebbero la permanenza e la partecipazione attiva, con positivi effetti sull'occupazione generale e sulle entrate fiscali e contributive pubbliche» (p. 443).

([26]) Percentuale elevata per l'incidenza dell'aumento delle nascite, che incrementano la popolazione inattiva.

([27]) Invero, secondo W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, *op. cit.*, p. 22, nel 2060 la popolazione ultra 65enne sul totale rappresenterebbe il 33% (in uno scenario ipotetico con un incremento del 10% della fertilità), il 30% (in uno scenario con un incremento del 25% della fertilità), contribuendo ad un significativo aumento della percentuale di ultra 65enni, rispetto a quella stimata nel 2015 (19% della popolazione).

([28]) Si veda A. ROSINA, R. IMPICCIATORE, *The end of a growing Italy. What are the conditions for well-being and development in an aging population?*, in *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, 2023, n. 3, p. 5 ss.; V. FILÌ, *L'invecchiamento da esclusione ad inclusione*, in *ADL*, 2020, n. 2, I, p. 369 ss.; M. GAMBACCIANI, *Invecchiamento demografico e diritto del lavoro*, in *MGL*, 2020, n. 4, p. 929 ss.; L. DI SALVATORE, *Organizzazione del lavoro e invecchiamento attivo*, in *DRI*, 2019, n. 2, p. 540 ss.; P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, Editoriale Scientifica, 2017; A.M. PONZELLINI, A. ROSINA, *Politiche istituzionali e pratiche manageriali per l'invecchiamento attivo*, in L.

mirano ad abbassare il tasso di incidenza degli anziani sulle persone lavorativamente attive, che, secondo le stime, in Italia nel 2060, sarebbe pari a 1,72. In altre parole, su 100 persone lavorativamente attive, ve ne saranno 172 inattive ([29]).

Tuttavia, un sistema siffatto non sarebbe in grado di invertire il declino demografico, in ragione dell'invecchiamento a cui saranno comunque soggette le fasce di popolazione smobilitate da queste politiche. Ne consegue che la soluzione esaminata potrà avere ripercussioni positive sul breve periodo, ma non nel lungo periodo, influenzato maggiormente dal ricambio generazionale e dalla quota di nuovi soggetti immessi nel mercato del lavoro.

3.1. Uno scenario alternativo: un alto tasso di immigrazione

Nessuna delle misure sopra citate sembra poter costituire una risposta esaustiva alla crisi demografica: la crescita della natalità può incidere nel lungo periodo sul mantenimento della popolazione, ma non può influenzare nell'immediato il mercato del lavoro, che è già in sofferenza per il peso economico derivante dalla popolazione inattiva e pensionata; l'incremento della produttività, l'allungamento della vita lavorativa, il coinvolgimento di soggetti inattivi nel mercato del lavoro, nonché gli investimenti in formazione, ricerca e sviluppo avrebbero un effetto positivo sulla spesa pensionistica e assistenziale, ma non nel lungo periodo, per l'invecchiamento di questi soggetti e per la mancata possibilità di un loro reimpiego. Per tale ragione, occorre considerare altre opzioni potenzialmente idonee a contrastare il declino demografico, come l'immigrazione.

Si potrebbe già cogliere l'importanza che una efficace politica migratoria apporta al sistema sulla base delle pesanti conseguenze che una chiusura totale dei confini determinerebbe sul numero della popolazione europea. Secondo alcune proiezioni, uno scenario a "zero immigrazione"

CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINA (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, Il Mulino, 2017, p. 195 ss.; D. IZZI, *Invecchiamento attivo e pensionamenti forzati*, in *RIDL*, 2014, n. 4, I, p. 585 ss.

([29]) Si noti come tale tasso sia tra i più alti d'Europa, atteso che, secondo W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, *op. cit.*, p. 25, in Europa la popolazione attiva lavorativamente calerà da 245,8 milioni a 214,1 milioni nei prossimi 4 decenni e il *Labour Force Dependency Ratio* (LFDR) in Europa – che misura il rapporto tra le persone lavorativamente attive e quelle inattive – è destinato a salire da 1,05 a 1,36 nel 2060.

porterebbe la popolazione europea da 742,3 milioni nel 2023 (508,5 milioni nel 2015) a 466 milioni di persone nel 2060 e produrrebbe un'importante diminuzione della popolazione attiva lavorativamente ([30]).

Diversamente, se si considera uno scenario ad alto tasso di immigrazione ([31]), la popolazione europea crescerebbe raggiungendo il numero di persone in assoluto più alto, riducendo, conseguentemente, il tasso di persone dipendenti da quelle attive a 104 nel 2060 (valore più basso perseguibile) ([32]). Se il fenomeno migratorio presenta molteplici variabili, che non consentono di prevedere con certezza i cambiamenti demografici che esso apporta ([33]), a parere della scrivente, una politica di gestione dei flussi migratori appare, in ogni caso, necessaria per bilanciare il segno negativo della dinamica demografica attuale ([34]).

([30]) Una riduzione di almeno del 30%, facendo calare la popolazione in età lavorativa da 306 milioni nel 2015 a 222 milioni nel 2060, portando tale tasso al più basso tra gli scenari evidenziati: si veda W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, op. cit., p. 21.
([31]) Secondo W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, op. cit., p. 18, "*high immigration scenario*" implica introdurre ciascun anno 4 milioni di immigrati extracomunitari in Europa, un livello doppio di quello raggiunto tra il 2013 e il 2016.
([32]) Secondo W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, op. cit., p. 23, la popolazione europea crescerebbe di almeno il 25%.
([33]) Così anche F.C. BILLARI, C. TOMASSINI (a cura di), *Rapporto sulla popolazione. L'Italia e le sfide della demografia*, Il Mulino, 2021, p. 99. È doveroso ammettere che, a fronte di politiche immigratorie necessarie, lo scenario di un'elevata quota di immigrati presenta alcune variabili non governabili, che possono determinare problematiche non di poco conto. In primo luogo, è da osservare che l'ingresso di stranieri extracomunitari influenza profondamente la struttura demografica di una Nazione, incidendo non solo sull'età, determinandone un abbassamento, ma a livello qualitativo. In particolare, uno scenario ad alta immigrazione influenzerà la composizione educativa della futura forza lavoro dell'UE (si veda W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, op. cit., p. 25). Ne deriva come tale aspetto possa essere fortemente differenziato a seconda che si promuova un'immigrazione di persone con elevate capacità professionali o, viceversa, scarse. Cfr. K. SCOTT, A. TEGUNIMATAKA, *The Demographics of an Aging Society – The Role of Migration*, Lund Paper in Economic Demography, 2020, n. 5, p. 4, che individuano tra i fattori da considerare come variabili l'età, lo status di migrante, il livello di competenze e la conservazione dei tassi di fertilità dopo l'immigrazione nel Paese europeo.
([34]) K. SCOTT, A. TEGUNIMATAKA, op. cit., p. 1 ss.; R. IMPICCIATORE, *Cambiamenti demografici e mercato del lavoro*, in *RGL*, 2015, n. 2, I, pp. 278-279; F.C. BILLARI, G. DALLA-ZUANNA, *Is replacement migration actually taking place in low fertility countries?*, in *Genus*, 2011, vol. 67, n. 3, p. 105 ss.; N. VAN NIMWEGEN, R.F. VAN DER ERF, *Europe at the Crossroads: Demographic Challenges and International Migration*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, vol. 36, n. 9, p. 1359 ss.

Un aumento dell'immigrazione potrebbe presentare alcuni vantaggi, a partire dal mercato del lavoro ([35]). La propensione dei migranti economici a cercare rapidamente un'occupazione per mantenersi e contribuire ai fabbisogni delle famiglie nei Paesi d'origine trova un positivo riscontro nel XIII Rapporto della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ([36]), secondo cui il 59,2% dei cittadini dei Paesi non UE (15-64enni) era occupata nel 2022, con un'incidenza di disoccupati pari al 12%. Si consideri, inoltre, la tendenziale maggiore fertilità che le donne extracomunitarie, per fattori culturali e sociali, possiedono rispetto a quelle italiane ([37]), che determina il 15% del totale delle nascite in Italia, e il ricambio generazionale che l'immigrazione apporta, frenando parzialmente gli effetti della riduzione della natalità ([38]).

Gli effetti di un saldo migratorio positivo porterebbero, nel breve periodo, all'incremento della forza lavoro, alla riduzione della spesa pubblica e al mantenimento del sistema a livello generale ([39]); nel lungo periodo, questi benefici tenderebbero a stabilizzarsi, in ragione dell'invecchiamento degli stranieri stessi, che a loro volta graverebbero sulla spesa pensionistica e

---

([35]) R. IMPICCIATORE, *op. cit.*, p. 269 ss.

([36]) DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE (a cura di), *XIII Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia 2023*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2023, p. 34. Si registra che l'occupazione non UE è caratterizzata da differenze di genere assai più pronunciate: «poco meno del 75% degli uomini con cittadinanza Non UE è occupato; tra le donne, l'incidenza crolla al 43,6%».

([37]) Sebbene tale affermazione non abbia valore assoluto, attese le molteplici variabili che influenzano i tassi di fertilità delle donne straniere e l'adattamento dei tassi a quelli della popolazione ospitante: si veda K. SCOTT, A. TEGUNIMATAKA, *op. cit.*, pp. 3-4. Invero, secondo F.C. BILLARI, C. TOMASSINI (a cura di), *op. cit.*, p. 86, il numero dei nati stranieri è diminuito in valore assoluto in analogia con la tendenza generale.

([38]) F.C. BILLARI, C. TOMASSINI (a cura di), *op. cit.*, p. 99. Secondo gli AA. l'immigrazione in Italia ha contribuito a rallentare il processo di invecchiamento, data la giovane età degli immigrati che versano più contributi sociali di quanti ne ricevano in pensioni e altre prestazioni sociali rivelandosi indispensabili nel sostenere il nostro sistema di protezione sociale.

([39]) E. REYNERI, *Migrazioni e mercato del lavoro. Novità e continuità in quasi 50 anni di ricerca sociale: un punto di vista*, in *Sociologia del Lavoro*, 2023, n. 166, pp. 16-17. Secondo l'A. «Per mantenere un equilibrio sostenibile tra popolazione attiva e popolazione anziana l'Italia, come gli altri paesi europei, dovrà sempre più contare su immigrati da paesi non europei […]. Ne è risultato che a breve e medio termine gli immigrati, in paesi come l'Italia, non costituiscono un aggravio, anzi le imposte e i contributi sociali supererebbero le prestazioni ricevute, soprattutto per la scarsa presenza di immigrati anziani» (pp. 16-17).

assistenziale ([40]). Nonostante ciò, una politica per l'apertura dell'immigrazione si rivelerebbe un elemento importante per frenare la decrescita, perché in assenza di un saldo migratorio positivo, il declino demografico procederebbe più rapidamente ([41]).

Occorre, allora, verificare se l'impianto normativo in materia di migrazione economica, di recente modificato dal decreto-legge n. 145/2024, sia adeguato allo scopo di ridurre il declino demografico per effetto dell'immigrazione.

4. Criticità e prospettive sulla disciplina dell'immigrazione per motivi di lavoro

Va in primo luogo sottolineato che la normativa in materia di immigrazione economica è stata di recente modificata ad opera del decreto-legge n. 145/2024 convertito con modificazioni dalla legge n. 187/2024 ([42]).

Non sembra, da una prima analisi, che le novità normative abbiano attenuato le problematiche da sempre emerse in riferimento all'immigrazione economica, forse, anche a causa del mantenimento dell'impianto originario che regola gli ingressi di lavoro. Invero, permane il meccanismo di incontro tra le parti del rapporto di lavoro, che si fonda sull'irrealistico assunto che il datore di lavoro conosca già il soggetto da assumere nonostante quest'ultimo si trovi nel proprio Paese d'origine; è conservata la necessità di chiedere il nulla osta per il rilascio del visto di ingresso per motivi di lavoro; è mantenuto il requisito che subordina il rilascio del

---

([40]) R. IMPICCIATORE, *op. cit.*, p. 276; G. DE SANTIS, *Can immigration solve the aging problem in Italy? Not really*, in *Genus*, 2011, vol. 67, n. 3, p. 37 ss.

([41]) L'ingresso di immigrati in Italia è fondamentale per compensare almeno in parte il numero di decessi, che è molto superiore a quello delle nascite. V. ISTAT, *Indicatori demografici – Anno 2023*, Istat Statistiche Report, 2024, pp. 3-4 che mostra come nel 2023 11,2 sia il tasso di mortalità per mille abitanti contro il tasso di natalità del 6,4 per mille abitanti.

([42]) *Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali*. Tra i primi commenti al d.l. n. 145/2024 si segnalano: C. DE MARTINO, M. D'ONGHIA, *L'ennesimo Decreto-Legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2025, n. 1; R. DAILA COSTA, A. SGROI, *Regolazione dei flussi e misure di tutela per le vittime di sfruttamento nel d.l. 145/2024*, Working Paper di FA.RI, 2024, n. 5.

permesso di soggiorno alla stipula del contratto di soggiorno di lavoro, rafforzando così il legame tra prestazione di lavoro e permesso di soggiorno e contribuendo alla precarizzazione della condizione dello straniero.

Pertanto, il decreto-legge, al pari di altri recenti interventi normativi ([43]), sembra costituire l'ennesima occasione perduta per il legislatore di riformare integralmente la disciplina esistente. Quest'ultimo ha, infatti, privilegiato, la modifica di alcuni aspetti disfunzionali del sistema, piuttosto che concentrarsi su un ripensamento dello stesso.

A tal proposito, non appare risolutivo il meccanismo di precompilazione introdotto di recente dalla circolare congiunta dei Ministeri del 2023 ([44]) e confermato dal decreto-legge n. 145/2024 ([45]), con cui si impone ai datori di lavoro che desiderano assumere manodopera all'estero di collegarsi al portale dei servizi del Ministero dell'interno per inserire i dati delle parti, nonché la documentazione richiesta per il rilascio del nulla osta. Il meccanismo di precompilazione, infatti, non esenta il datore di lavoro dall'obbligo di trasmettere, in via definitiva e con modalità telematiche, l'istanza per l'ingresso del lavoratore straniero durante i giorni stabiliti dal governo. Ne discende che il noto meccanismo del "*click day*" rimane in vigore con tutti i malfunzionamenti connessi ([46]).

([43]) Sul punto, infatti, C. DE MARTINO, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, p. 2, parlano di «"bulimia" normativa», in quanto negli ultimi anni sono intervenuti il d.l. n. 20/2023 convertito dalla l. n. 50/2023 (per un approfondimento si veda W. CHIAROMONTE, *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, in *DLRI*, 2023, n. 179; A. GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023: una nuova fase degli ingressi per lavoro?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, n. 1; M. PAGGI, *Le "nuove" disposizioni in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri: il vecchio che avanza*, in *www.questionegiustizia.it*, 6 aprile 2023; M. AMBROSINI, *Il decreto Cutro e le tre politiche dell'immigrazione in Italia*, in *Politiche Sociali*, 2023, n. 3) e il d.l. n. 73/2022, convertito dalla l. n. 122/2022 (si veda per un commento C. DE MARTINO, *Il d.l. 73/2022 sul rilascio del nulla osta al lavoro: un'opportunità non priva di rischi*, in G. DEL TURCO *ET AL.* (a cura di), *Annuario ADiM 2022. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, Editoriale Scientifica, 2023).

([44]) Circolare n. 5969/2023 del Ministero dell'interno, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e del Ministero del turismo, *Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 settembre 2023 recante la programmazione dei flussi di ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025*.

([45]) Art. 2, d.l. n. 145/2024, limitatamente all'anno 2025.

([46]) Sono molteplici le testimonianze e le dichiarazioni che segnalano il malfunzionamento del meccanismo che premia coloro che, per ragioni fortuite, riescono ad accedere

Permane altresì il sistema delle quote, che certamente non è da condannare in senso assoluto, attesa la necessità di regolare l'ingresso, anche in ragione delle realistiche possibilità di assorbimento della manodopera nel mercato del lavoro ([47]), ma non si possono ignorare le gravi carenze di manodopera che sul piano concreto ha comportato ([48]). Invero, nemmeno gli interventi legislativi odierni, pur meritevoli nella misura in cui hanno finalmente incrementato il numero di ingressi per lavoro ([49]), possono colmare i fabbisogni lavorativi, da anni denunciati dalle associazioni datoriali e dalle imprese ([50]). A riprova dell'inadeguatezza dell'impianto normativo

---

al sistema informatico e inviare la domanda, per i più bloccato dall'enorme quantità di accessi e flussi di dati. Si veda F. CORESI *ET AL.*, *Monitoraggio decreti flussi 2023-2024. Lunghe attese e irregolarità: neanche "ritoccato", il decreto flussi funziona*, Ero Straniero, 2025, p. 35.

([47]) A. TURSI, *La riforma della normativa in materia di immigrazione del 2002: una ricognizione critica, tra politica e tecnica legislativa*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – Biblioteca '20 Maggio', 2004, n. 1, pp. 199-200.

([48]) Si veda M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *Lavoro e immigrazione una nuova stagione nella regolamentazione dei flussi di ingresso?*, in *www.adimblog.com*, 31 luglio 2023; A. GUARISO, *op. cit.*, p. 7.

([49]) Ai sensi dell'art. 5 del d.P.C.M. 27 settembre 2023, recante la programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per il triennio 2023-2025, «sono ammessi in Italia, per motivi di lavoro subordinato stagionale e non stagionale e di lavoro autonomo, i cittadini stranieri residenti all'estero entro le seguenti quote complessive: a) 136.000 unità per l'anno 2023; b) 151.000 unità per l'anno 2024; c) 165.000 unità per l'anno 2025».

([50]) Secondo il SISTEMA INFORMATIVO EXCELSIOR, *Lavoratori immigrati. I fabbisogni professionali e formativi. Indagine 2022*, 2022, p. 22, le imprese italiane hanno dichiarato di aver incontrato difficoltà nella fase di reclutamento per quasi il 47,3% dei profili ricercati. In altre parole, su 922.000 assunzioni rivolte a stranieri «sono 436 mila quelle per le quali le aziende incontrano difficoltà di reclutamento, soprattutto a causa della "mancanza di candidati"». I fabbisogni occupazionali si concentrano in: "Professioni tecniche", settore in cui sono ricercati quasi 14.000 ingressi e con una difficoltà di reclutamento che supera l'80%; "Operai specializzati" con circa 39.000 ingressi, categoria in cui altri 12.000 lavoratori stranieri sono richiesti come elettricisti nelle costruzioni, con una difficoltà di reperimento nel 62% e nel 75% dei casi rispettivamente; "Conduttori di impianti e operai di macchinari fissi e mobili", nell'ambito del quale si cercano 48.000 conduttori di mezzi pesanti e camion, 16.000 conduttori di carrelli elevatori, addetti alle macchine confezionatrici di prodotti industriali, 13.000 addetti a macchine utensili industriali e autisti di taxi, furgoni e altri veicoli. Per tale ragione la difficoltà di reperimento è molto elevata, pari al 67% delle entrate programmate. Tra le "Professioni non qualificate", le figure più richieste sono gli addetti ai servizi di pulizia di uffici ed esercizi commerciali, con 120.000 entrate programmate, e un aumento in termini assoluti di quasi 50.000 unità rispetto alle richieste formulate dalle imprese nel 2021; seguono gli addetti all'imballaggio e al magazzino (45.000 entrate programmate) e i facchini (13.000 ingressi previsti).

per il numero delle quote stabilite dal decreto flussi ([51]), il recente rapporto della campagna Ero Straniero ([52]) registra che a fronte delle 131.850 quote stabilite dal governo nel 2023, 592.184 sono state le istanze inviate durante i tre *click days*, e tale numero è cresciuto nel 2024, in quanto si rileva che, a fronte di 146.850 quote fissate, il numero di richieste presentate è stato pari a 679.953.

Il decreto-legge in esame ha inoltre limitato la possibilità di inviare le domande per l'ingresso di stranieri a quei datori di lavoro che nel triennio precedente alla presentazione dell'istanza non hanno sottoscritto il contratto di soggiorno, salvo per causa a loro non imputabile, e a coloro che risultano imputati per il reato di cui all'articolo 603-*bis* c.p. La domanda inoltrata da tali soggetti risulta ai sensi dell'articolo 1, comma 2-*ter*, del decreto-legge n. 145/2024 "irricevibile", disincentivando così l'abbandono della procedura dopo la presentazione delle domande. Altre limitazioni all'invio della domanda sono state introdotte dal decreto-legge in esame che impone ai datori di lavoro, per il 2025, un numero massimo di tre richieste di nulla osta ([53]).

Nell'ottica di semplificare la procedura, è pregevole la reintroduzione, ad opera dell'articolo 1 del decreto-legge n. 145/2014, di un meccanismo di silenzio assenso in relazione all'accertamento dell'indisponibilità di manodopera sul territorio nazionale ([54]), che stabilisce che se il centro per

---

([51]) Secondo l'art. 3, comma 4, TUI, le quote devono essere definite annualmente dal decreto flussi emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ma il d.l. n. 20/2023, convertito dalla l. n. 50/2023, ha introdotto una modulazione procedimentale in deroga a quanto descritto, accorpando in un unico atto la programmazione del triennio 2023-2025 e la determinazione annuale delle quote. All'esito dell'intervento legislativo, è stato emesso il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025.

([52]) F. CORESI *ET AL.*, *op. cit.*, p. 17, evidenziano che nel corso del 2023 sono state registrate 609.314 istanze e 717.666 nel 2024.

([53]) Limite che non trova applicazione nel caso in cui le richieste vengano presentate tramite le organizzazioni datoriali di categoria o tramite soggetti abilitati autorizzati (come agenzie di somministrazione e consulenti del lavoro). Ulteriori facilitazioni sono previste in riferimento alle istanze presentate dalle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale che abbiano sottoscritto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito protocollo di intesa con il quale si impegnano a garantire il rispetto dei requisiti per l'asseverazione e consistono nell'esenzione dall'asseverazione (si veda l'art. 24-*bis* TUI).

([54]) Il meccanismo richiama quanto era già previsto dal comma 4 dell'art. 22 TUI, abrogato dalla d.l. n. 76/2013 convertito dalla l. n. 99/2013, secondo cui lo Sportello unico per l'immigrazione (SUI) comunicava le richieste di assunzione al centro per l'impiego, il

l'impiego non comunica la disponibilità di lavoratori entro 8 giorni dalla richiesta «la verifica si intende esperita con esito negativo» (articolo 1).

Per velocizzare i controlli sulle domande, sono inoltre state "privatizzate" le verifiche in ordine al rispetto delle prescrizioni della contrattazione collettiva, nonché della congruità del numero di richieste presentate rispetto alle caratteristiche e all'attività che svolge l'impresa, che verranno effettuate dalle organizzazioni datoriali ([55]), con l'eventuale controllo a campione da parte del soggetto pubblico ([56]).

Al fine di perseguire gli obbiettivi di accelerazione e semplificazione della procedura, sottesi al decreto-legge in esame ([57]), è stata prevista la digitalizzazione di molteplici fasi dell'iter burocratico: in primo luogo, la domanda di presentazione del nulla osta va inoltrata telematicamente (articolo 22, comma 2), congiuntamente alla documentazione pertinente, esentando così il datore dall'obbligo di recarsi presso il SUI per la richiesta; inoltre, è stato previsto l'obbligo di elezione di domicilio digitale per il datore di lavoro (articolo 22, comma 2, lettera *d-ter*), nonché la digitalizzazione della sottoscrizione e l'invio del contratto di soggiorno al SUI (articolo 22, comma 6). Quest'ultimo aspetto rappresenta un importante passo verso la velocizzazione della procedura, in quanto le tempistiche per la fissazione di un appuntamento al SUI possono essere così lunghe da superare la durata stessa del visto, con la conseguenza paradossale che il lavoratore non potrà richiedere né il rinnovo, né la conversione del permesso, in mancanza della sua concessione ([58]).

Se tali interventi sono, secondo chi scrive, meritevoli per aver eliminato il passaggio che obbligava le parti a recarsi presso il SUI, allungando notevolmente la procedura per l'eccessivo carico che grava sugli uffici, dall'altro, l'esclusione del soggetto pubblico durante tali adempimenti accresce

---

quale, previa diffusione delle offerte di lavoro per via telematica sul territorio nazionale e decorsi 20 giorni, trasmetteva all'ufficio territoriale richiedente una certificazione negativa o eventualmente le domande acquisite, comunicandole al datore di lavoro.

([55]) Art. 24-*bis*, comma 2, TUI: «in caso di esito positivo delle verifiche è rilasciata apposita asseverazione che il datore di lavoro produce unitamente alla richiesta di assunzione del lavoratore straniero». Sulle criticità di tale modifica si veda A. GUARISO, *op. cit.*, pp. 11-14.

([56]) Art. 24-*bis*, comma 4, TUI.

([57]) Così il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri 2 ottobre 2024, n. 98, avente ad oggetto il d.l. n. 145/2024.

([58]) F. CORESI *ET AL.*, *op. cit.*, p. 36.

il potere del singolo datore di lavoro in relazione all'intera procedura, costringendo il lavoratore a doversi "affidare" completamente al primo.

Tuttavia, tali semplificazioni non sembrano aver inciso in modo determinante sulla procedura che, allo stato, appare ancora molto intricata. A dimostrazione di ciò, i dati recenti evidenziano che solo il 56% ca. delle domande lavorate dagli uffici si concretizza in nulla osta rilasciati, mentre intorno al 45% delle stesse finisce per avere esito negativo ([59]). Tra queste ultime, una grande componente è costituita dalle rinunce da parte dei datori di lavori, che sembrano desistere non solo per i costi e le energie necessari a completare l'iter burocratico, ma anche per la lentezza della procedura che non consente di soddisfare esigenze di manodopera quasi sempre indifferibili ([60]).

Ad aggravare la complessità della procedura, la novella legislativa ha inserito nell'articolo 22 TUI il comma 5-*quinques*, che obbliga il datore di lavoro a confermare la domanda di nulla osta presso il SUI entro il termine di sette giorni dalla comunicazione. In assenza di tale conferma l'istanza si intenderà rifiutata e il nulla osta verrà revocato ([61]). Non si comprende la ragione della modifica normativa, che si pone in aperto contrasto con la finalità di semplificazione perseguita dal decreto-legge e anzi aumenta le probabilità di fallimento della procedura.

Tuttavia, anche qualora il datore di lavoro ottemperi a tale onere procedurale, si è ancora ben lontani dalla conclusione con successo della procedura. Infatti, secondo i dati ([62]), un elevato numero di nulla osta non si traduce in visti per le problematiche che si verificano presso le rappresentanze diplomatiche dei Paesi di origine. Tanto è vero che, secondo le testimonianze registrate ([63]), trascorrono mesi dal rilascio del nulla osta prima che si ottenga la fissazione del primo appuntamento per formalizzare la richiesta di visto e, ancora, un lungo lasso di tempo intercorre tra tale

---

([59]) Secondo F. CORESI *ET AL.*, *op. cit.*, pp. 19-20, nel 2023 sono 74.445 (56,5%) i nulla osta rilasciati su 130.942 domande lavorate e 56.497 (43,1%) quelli rigettati, revocati, archiviati o oggetto di rinunce; nel 2024 sono 83.570 (56,9%) i nulla osta concessi su 158.784 domande e 75.214 (47,4%) quelli con esito negativo.
([60]) W. CHIAROMONTE, voce *Immigrazione e contratto di lavoro*, in *Enc. Dir. – I Tematici*, 2023, vol. VI, *Contratto di lavoro*, p. 717.
([61]) Sui potenziali e conseguenti profili di responsabilità precontrattuale si veda C. DE MARTINO, M. D'ONGHIA, *op. cit.*, p. 11; R. DAILA COSTA, A. SGROI, *op. cit.*, p. 9.
([62]) F. CORESI *ET AL.*, *op. cit.*, pp. 22-23.
([63]) Ivi, pp. 36-37.

appuntamento e l'effettivo rilascio del visto ([64]). Talvolta, i periodi di tempo raggiungono una durata così elevata che determinano la scadenza del nulla osta, rendendo così impossibile la concessione del visto. A tal proposito si potrebbe ipotizzare l'allungamento o l'eliminazione del termine di scadenza del nulla osta, attesa la sua eccessiva brevità (6 mesi).
In una prospettiva *de iure condendo*, si potrebbe perfino delineare una prassi omogenea ed uniforme per tutti i consolati italiani collocati nei Paesi extra-UE volta ad evitare ulteriori adempimenti legati alla richiesta del visto. Sul punto, infatti, il dato normativo (articolo 22, comma 5-*quinques*) fornisce indicazioni precise: in caso di conferma della richiesta di nulla osta dal datore di lavoro, «l'ufficio consolare presso il Paese di residenza o di origine dello straniero rilascia il visto di ingresso». Non sarebbero previsti quindi ulteriori accertamenti o adempimenti per la concessione dello stesso, che si verificano però sul piano empirico, in relazione alle prassi dei singoli consolati. Si potrebbe quindi valutare l'introduzione di una pratica che consenta alle rappresentanze diplomatiche, previo esperimento dei controlli in Italia e rilascio del nulla osta, di procedere in automatico alla concessione del visto e di avvisare il lavoratore del solo obbligo di ritirarlo.

Inoltre, il legislatore attuale, intuendo le difficoltà riscontrate presso le rappresentanze diplomatiche italiane nella procedura di rilascio del visto, ha disposto all'articolo 4 del decreto-legge n. 145/2024 l'aumento del personale presso il Ministero dell'interno, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e le rappresentanze diplomatiche, nonché lo stanziamento di finanziamenti per la velocizzazione della procedura.

Nonostante ciò, un ulteriore elemento critico che riduce fortemente il tasso di successo della procedura è la previsione secondo cui la sopravvenuta mancanza dei requisiti di cui all'articolo 22 TUI comporta la revoca del nulla osta, o del visto, o la risoluzione di diritto del contratto di soggiorno, nonché la revoca del permesso di soggiorno ([65]). Appaiano, a parere della scrivente, eccessive le conseguenze stabilite dalla legge, quando invece sarebbe auspicabile differenziare i casi in base alla gravità della violazione, consentendo per le ipotesi meno gravi di sanare l'irregolarità. A sostegno di ciò, si pensi che all'invalidità della procedura consegue l'irregolarità della condizione del lavoratore coinvolto. Tale sistema non tiene quindi

([64]) Ivi, p. 23.
([65]) Art. 22, comma 5-*quater*, TUI, introdotto dal d.l. n. 20/2023 convertito dalla l. n. 50/2023.

conto della ripartizione degli adempimenti che ciascuna parte ha ed estende le conseguenze negative, che correttamente possono esplicarsi sul datore di lavoro per gli errori da lui commessi, anche al lavoratore, a cui nulla gli è imputabile. La collocazione delle due parti in una posizione di parità sul piano giuridico tradisce la realtà, che appare ben lontana da tale ipotesi. Invero, non si ritiene possibile assimilare le conseguenze derivanti dalla invalidità della procedura per il datore di lavoro (ossia un dispendio inutile di costi e di risorse) a quelle riguardanti il lavoratore. Quest'ultimo viene posto in una condizione di irregolarità a cui consegue non solo l'impossibilità di lavorare in regola ([66]), ma soprattutto la sua perseguibilità penale ai sensi dell'articolo 10-*bis* TUI ([67]).

Va quindi preso atto di come la normativa esistente, anche se di recente modificata, abbia l'effetto di incentivare l'irregolarità dello status degli stranieri ([68]), non solo per la difficoltosa procedura di ingresso, che induce gli stessi lavoratori ad entrare clandestinamente sul territorio italiano e a deviare la richiesta di permesso di soggiorno nei canali della protezione

---

([66]) Ciò in ragione del fatto che l'impiego di stranieri irregolari configura necessariamente l'esistenza di lavoro sommerso, attesa l'impossibilità di comunicare alle autorità pubbliche competenti l'effettiva sussistenza del rapporto di lavoro e le condizioni a cui lo straniero è soggetto in ragione delle conseguenze penali che deriverebbero dalla presenza irregolare sul territorio e dalla assunzione da parte del datore di lavoro. Si veda M. AMBROSINI, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, Il Mulino, 2013, p. 48.

([67]) Si osservi che tale condotta (costituita dall'ingresso e dal soggiorno irregolare) risulta già sanzionata a livello amministrativo, con il provvedimento di espulsione, a cui si affianca anche la criminalizzazione della stessa sul piano penale. Si veda, sul punto, S. ZIRULIA, *Art. 10-bis, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in E. DOLCINI, G.L. GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, Wolters Kluwer, 2021, Tomo IV, p. 1471 ss.; L. MASERA, *"Terra bruciata" attorno al clandestino: tra misure penali simboliche e negazione reale dei diritti*, in O. MAZZA, F. VIGANÒ (a cura di), *Il "pacchetto sicurezza" 2009 (Commento al d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 conv. in legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla legge 15 luglio 2009, n. 94)*, Giappichelli, 2009, p. 27 ss.; L. CALAFÀ, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *LD*, 2017, n. 1, p. 67 ss.; M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *RTDPub*, 2019, n. 2, p. 463 ss. La punibilità della mera condizione giuridica di irregolare comporta l'aggravamento della posizione del migrante che, a causa degli eventi pregiudizievoli a cui può andare incontro, difficilmente denuncerà eventuali azioni illegali o condizioni di sfruttamento da parte del datore di lavoro.

([68]) M. AMBROSINI, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, cit.

internazionale ([69]), ma anche per gli innumerevoli adempimenti da compiere per il rilascio del permesso di soggiorno, che, se omessi o errati, invalidano la procedura stessa.

L'inadeguatezza della normativa in materia di migrazione economica si manifesta anche dagli effetti che determina, in via indiretta, sulla forza lavoro straniera, incanalandola nelle posizioni inferiori della struttura occupazionale. Ciò si spiega, ancora una volta alla luce del sistema delle quote, nell'ambito del quale è selezionata la manodopera da impiegare in specifici settori occupazionali. Invero, come è stato stabilito dagli articoli 6 e 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2023 sulla programmazione dei flussi, i lavoratori non comunitari possono essere ammessi sul territorio nazionale se impiegati nei settori occupazionali di: autotrasporto merci per conto terzi; edilizia; turistico-alberghiero; meccanica; telecomunicazioni; alimentare; cantieristica navale; trasporto passeggeri con autobus; pesca; acconciatori; elettricisti; idraulici. A questi settori, si affianca quello assistenziale-familiare e socio-sanitario, che includerà 10.000 lavoratori fuori quota nel 2025 (articolo 2, comma 2, decreto-legge n. 145/2024).

È evidente come siano gli stessi strumenti normativi a prevedere e a costituire la segmentazione occupazionale che da tempo la dottrina sociologica denuncia ([70]). Senza sminuire l'importanza di fattori individuali, quale quello della provenienza geografica, nei processi di riproduzione della stratificazione sociale nelle società europee, si ritiene che il sistema normativo porti ad un processo di livellamento verso il basso della forza lavoro straniera, che indipendentemente dal grado di istruzione o dalle

---

([69]) D. LAFRATTA, *Il decreto flussi tra vecchie ombre e nuove esigenze*, in *Labor*, 2022, n. 4, p. 464. Infatti, coloro che non rientrano nelle quote stabilite con il decreto flussi non hanno altra possibilità che entrare irregolarmente nel Paese ospitante, per poi fare domanda di protezione internazionale o speciale una volta giunti in Italia, determinando un rallentamento delle procedure ed un sovraccarico di lavoro per gli uffici.

([70]) Si veda E. REYNERI, *Immigrants in a segmented and often undeclared labour market*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 2004, vol. 9, n. 1, p. 71 ss.; M. AVOLA, *Employed but segregated: the exploitation of immigrant work in Mediterranean agriculture*, ivi, 2022, vol. 27, n. 5, p. 749 ss.; M. AMBROSINI, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, 2011; M. AVOLA, G. PICCITTO, *Ethnic penalty and occupational mobility in the Italian labour market*, in *Ethnicities*, 2020, vol. 20, n. 6, p. 1093 ss.; G. FULLIN, E. REYNERI, *Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy*, in *International Migration*, 2011, vol. 49, n. 1, p. 118 ss.

competenze professionali pregresse, è occupata in lavori poco qualificati ([71]). Come sottolinea la dottrina, «l'occupazione degli stranieri provenienti da paesi in via di sviluppo appare confinata, infatti, nei cattivi lavori, spesso irregolari, con una difficoltà superiore ai nativi di accedere ai lavori qualificati, o anche semplicemente non manuali» ([72]) e, anzi, l'ingresso degli stranieri in tali profili occupazionali sembra aver premiato le condizioni reddituali dei "nativi", spingendoli verso posizioni lavorative più qualificate e remunerate ([73]).

Si evidenzia altresì come il legislatore abbia disatteso la preferenza espressa ([74]) per l'ingresso di personale altamente qualificato ([75]), che – se rispettata – avrebbe determinato benefici per il sistema. L'immigrazione di personale qualificato è infatti una risorsa certa per lo stato ospitante, non solo per l'aumento della forza lavoro che ne deriverebbe, ma anche in ragione del fatto che persone più istruite tendono a guadagnare salari più alti, contribuendo maggiormente al sistema ([76]) e al miglioramento della composizione della struttura demografica. Tuttavia, lo scenario attuale è molto

---

([71]) M. AVOLA, R. IMPICCIATORE, N. PANICHELLA, *Migrazioni e disuguaglianze sociali nel mercato del lavoro italiano*, in *Sociologia del Lavoro*, 2023, n. 166, p. 39.

([72]) Ivi, p. 32. Cfr. anche A. EDO, *The impact of immigration on the labor market*, in *Journal of Economic Surveys*, 2019, vol. 33, n. 3, p. 922 ss.

([73]) A.D. COLOMBO, G. DALLA-ZUANNA, *Immigration Italian Style, 1977-2018*, in *Population and Development Review*, 2019, vol. 45, n. 3, p. 585 ss.

([74]) Secondo quanto previsto dall'art. 27-*quater* TUI, «L'ingresso ed il soggiorno, per periodi superiori a tre mesi è consentito, al di fuori delle quote di cui all'articolo 3, comma 4, agli stranieri, di seguito denominati lavoratori stranieri altamente qualificati, che intendono svolgere prestazioni lavorative retribuite per conto o sotto la direzione o il coordinamento di un'altra persona fisica o giuridica». Inoltre, l'assunzione di lavoratori qualificati è un criterio comune per la determinazione degli ingressi di stranieri inserito all'art. 2, comma 1, lett. *e*, del decreto flussi del 2023.

([75]) Va segnalato che sul punto è di recente intervenuto il d.lgs. n. 152/2023 che ha attuato la nuova direttiva (UE) 2021/1883 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati e che abroga la direttiva 2009/50/CE. Si veda M. MCBRITTON, *Migrazione economica e lavoro altamente qualificato: la direttiva 2021/1883/UE*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2022, n. 3, p. 288 ss.

([76]) Nonostante si sia consapevoli dell'ampio divario che connota il reddito degli immigrati, rispetto ai lavoratori italiani: si veda W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, *op. cit.*, p. 42.

differente: secondo i dati, la quota di immigrati nelle professioni maggiormente qualificate è infatti sempre circa la metà di quella italiana ([77]).

Se da un lato è di primaria importanza l'assorbimento di manodopera straniera nel mercato del lavoro, rappresentando ciò anche una soluzione al problema della difficoltà di reperimento di manodopera per la scarsa attrattività che certi settori rappresentano nei confronti dei nativi, dall'altro la selezione della forza lavoro straniera nei settori meno redditizi e più svantaggiati dovrebbe far riflettere sulle conseguenze che questo può comportare a lungo termine e in particolare sull'effettiva riuscita dell'integrazione.

L'importanza dell'integrazione è sostenuta, infatti, non solo dalla dottrina ([78]), ma anche alla luce di analisi empiriche. Secondo quanto riportato dal citato rapporto *Demographic Scenarios for the EU. Migration, Population and Education*, più alto è il tasso di integrazione degli stranieri nel mercato del lavoro, maggiore è la riduzione dell'indice di dipendenza. Ne discende che un'efficace integrazione, sia in ambito occupazionale ([79]), sia a livello sociale, incrementa la produttività dei lavoratori, accrescendo le risorse necessarie per sostenere i soggetti inattivi ([80]). Le conseguenze positive del lavoro straniero troverebbero avallo anche nelle ricerche svolte sul tema ([81]) e in esperienze concrete effettuate da imprese "virtuose" sul territorio,

---

([77]) Al contrario, «la quota di manodopera straniera da impiegare in professioni non qualificate è sempre circa il doppio di quella che si rileva per il personale italiano (o per il quale non è rilevante la nazionalità)»: si veda SISTEMA INFORMATIVO EXCELSIOR, *op. cit.*, p. 28.

([78]) I. CRESPI, M.L. ZANIER (a cura di), *Migrazioni, processi educativi e percorsi di cittadinanza. Sfide per una società inclusiva*, Mimesis, 2020; D. BRAMANTI (a cura di), *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*, Franco Angeli, 2011.

([79]) L'apporto del lavoro straniero al Paese ospitante non si evince solo dal pagamento di imposte e contributi, ma anche dalla copertura di posti lavorativi, che diversamente rimarrebbero vacanti, rallentando la crescita economica nazionale.

([80]) Anzi si registrano, secondo W. LUTZ, G. AMRAN, A. BELANGER, A. CONTE *ET AL.*, *op. cit.*, p. 43, afflussi consistenti di lavoratori stranieri, in assenza di un'adeguata integrazione economica, che «potrebbero in realtà portare a una situazione della forza lavoro peggiore rispetto a quella che si avrebbe con volumi medi o bassi di immigrazione, evidenziando l'importanza di sforzi di integrazione efficaci».

([81]) Si veda M. VILLA, V. EMMI, E. CORRADI, *Migranti: la sfida dell'integrazione*, Cesvi, ISPI, 2018, p. 57, secondo cui «aumentare oggi la spesa per l'integrazione nei Paesi dell'Unione europea è davvero un investimento nel futuro, e non si tratta di spesa "inutile". Al contrario, per ogni euro speso oggi, non solo lo Stato riceverà un euro nel futuro, ma anche più del 3% d'interesse atteso dall'investimento».

che hanno promosso percorsi di formazione e integrazione di stranieri all'interno della propria azienda, ottenendo risultati avvincenti ([82]).

Ad ogni modo, la situazione finora registrata è ben diversa. La netta preferenza per lavoratori stagionali – che rappresentano una forza lavoro non destinata a stabilizzarsi nel territorio (89.050 ingressi, contro 61.250 per lavoro subordinato) –, l'individuazione di settori occupazionali scarsamente qualificati nei quali impiegare i lavoratori immigrati, la scelta di destinare 10.000 quote al settore dell'assistenza familiare e socio-sanitaria, evidenziano l'impronta che il Governo ha voluto dare, non solo verso un intensificazione della segmentazione del mercato del lavoro, ma anche nel senso di una realistica compromissione della loro possibilità di integrazione e di mobilità sociale.

5. Osservazioni conclusive

È allora da accogliere con delusione il recente intervento normativo che ha modificato la disciplina dell'immigrazione per motivi di lavoro e che non si mostra – al pari degli altri interventi – all'altezza della sfida che l'ordinamento italiano deve affrontare di qui ai prossimi decenni in relazione al calo demografico. Il legislatore attuale non sembra optare per un complessivo ripensamento del sistema, congiuntamente ad una politica migratoria che risponda ai bisogni demografici e a quelli emergenti nel mercato del lavoro.

Le criticità esaminate evidenziano come solo raramente la procedura per l'ingresso degli stranieri porta al rilascio del permesso di soggiorno, che, dai dati, viene concesso nel 7,5% dei casi (9.528 permessi su 127.707

([82]) Si veda il contributo di M. D'ONGHIA, *Il lavoro (regolare) come strumento d'integrazione*, in H. CASAVOLA, L. CORAZZA, M. SAVINO (a cura di), *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d'integrazione*, Rubbettino, 2022, p. 66: «Queste esperienze, qui sinteticamente richiamate, dimostrano tutte come un "approccio integrale" – finalizzato sia al perseguimento di migliori condizioni di lavoro sia a una maggiore produttività dell'azienda – possa garantire, attraverso il pieno riconoscimento dei diritti fondamentali della persona, una reale integrazione dei lavoratori stranieri e la promozione di un lavoro dignitoso e, al contempo, sicuro».

quote assegnate nel 2023) ([83]) con tempistiche superiori a due anni dal primo ingresso del lavoratore in Italia ([84]).

Sebbene si ritenga opportuna una rinnovazione integrale del sistema regolante la migrazione economica verso l'ampliamento delle vie di ingresso per i lavoratori stranieri – per esempio, prevedendo meccanismi di entrata svincolati dal sistema delle quote –, si è consapevoli che tale riforma richieda uno sforzo complessivo notevole, sia dal punto di vista tecnico, che politico. Tuttavia, già nel corso del precedente paragrafo sono stati suggeriti alcuni emendamenti che potrebbero attenuare le problematiche emerse dalla procedura. Tra questi, una soluzione potrebbe essere l'introduzione di un meccanismo di regolarizzazione permanente, che consenta ai lavoratori irregolari presenti sul territorio di uscire dalla clandestinità e stipulare un contratto di lavoro regolare ([85]). Tale disposizione normativa non arrecherebbe alcun costo aggiuntivo per le finanze dello Stato e non richiederebbe delicate scelte di politica del diritto. L'irregolarità, quale condizione giuridica originata dal contrasto con le regole stabilite per l'ingresso, non è sempre ascrivibile ad un comportamento del lavoratore. Quest'ultimo si affida nella procedura al datore di lavoro, che con un solo errore può causare l'irregolarità ([86]). Non solo, le ricerche sul campo mostrano come oltre la maggior parte dei migranti regolarizzati ha trascorso un periodo di irregolarità dopo l'ingresso in Italia ([87]), a riprova che il migrante difficilmente potrà sottrarsi a tale condizione giuridica.

La previsione di un canale di regolarizzazione attraverso un contratto di lavoro non solo consentirebbe d'interrompere pratiche criminali esistenti, che sfruttano lo status irregolare dei lavoratori per imporre condizioni lavorative lesive dei diritti dei singoli, ma anche per incentivare l'emersione

---

([83]) F. CORESI *ET AL.*, *op. cit.*, p. 6. Nel 2023 erano 9.528 i permessi di soggiorno per motivi di lavoro rilasciati. Quanto ai flussi del 2024, 9.331 erano i permessi richiesti, pari al 7,8% delle quote assegnate (119.890), ma non si dispone ancora del dato sui permessi effettivamente rilasciati.

([84]) A.D. COLOMBO, R. IMPICCIATORE, R. MOLINARI, *L'inevitabile strategia della sanatoria per regolarizzare gli immigrati*, in *www.neodemos.info*, 11 febbraio 2020.

([85]) W. CHIAROMONTE, voce *Immigrazione e contratto di lavoro*, cit., p. 712. Si veda anche C. CORSI, S. DALL'OGLIO, *Il quadro normativo*, in P. BONETTI, M. D'ONGHIA, P. MOROZZO DELLA ROCCA, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e lavoro: quali regole? Modelli, problemi e tendenze*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 420. Inoltre, meccanismi di sanatoria sono già previsti in altri ordinamenti come Francia e Spagna.

([86]) M. AMBROSINI, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, cit., p. 14.

([87]) A.D. COLOMBO, R. IMPICCIATORE, R. MOLINARI, *op. cit.*

dei rapporti di lavoro sommersi. Invero, occorre precisare che la condizione di irregolarità ha implicazioni negative anche per lo Stato ospitante sotto plurimi profili: sul sistema fiscale e contributivo, per la privazione di entrate (imposte e contributi); per l'incremento del costo del lavoro regolare a causa dell'aumento delle imposte ([88]); per l'inefficiente allocazione della forza lavoro presente sul territorio – perché sommersa – in relazione ai fabbisogni occupazionali emergenti; per l'effetto di *dumping* salariale e anticoncorrenziale prodotto dalla elusione normativa e fiscale del lavoro sommerso.

La riflessione è ormai matura: da un piano teorico di proposte ed emendamenti alla disciplina che regola l'immigrazione, occorre passare ad un piano operativo, che ponga al centro della agenda politica l'immigrazione economica, abbandoni l'approccio emergenziale legato a fattori transitori o congiunturali e adotti una prospettiva di medio-lungo periodo, perlomeno per attenuare le conseguenze pregiudizievoli che si verificheranno per il calo demografico.

Sul punto, la celebre espressione «demografia è destino» ([89]) invita a riconoscere la traiettoria ormai delineata per l'Italia. Sebbene il declino demografico intrapreso sembri configurarsi come una tendenza ineluttabile, l'intervento su alcune variabili, come i flussi migratori, potrebbe contribuire ad attenuarne gli effetti negativi. In questo scenario saranno le scelte compiute oggi, se improntate a consapevolezza e lungimiranza, a determinare la possibilità per la popolazione italiana di crescere.

([88]) A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Giappichelli, 2000, p. 27.
([89]) M. LIVI BACCI, *Demografia è destino*, in *Limes*. *Bruxelles, il fantasma dell'Europa*, 2016, n. 3, p. 145 ss.

Notizie sugli autori

Francesco Alifano	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
Bianca Cassai	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Firenze
Fulvio Cucchisi	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Udine
Riccardo Fratini	Assegnista di ricerca, Università degli studi Roma Tre
Sofia Gualandi	Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Ferrara
Silvia Magagnoli	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Firenze
Stefano Menghinello	Dirigente Istat
Giovanna Pistore	Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza
Flavia Schiavetti	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Bergamo
Silvio Sonnati	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università Commerciale Luigi Bocconi

Notizie sui curatori

Cristina Alessi Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Brescia

William Chiaromonte Professore associato di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Firenze

Marco Esposito Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Napoli Parthenope

Valeria Filì Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine

Marco Gambacciani Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi Roma Tre

Michele Tiraboschi Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

I volumi della Collana

1. A. BALSAMO, *Reti scuola-impresa: un modello d'integrazione tra scuola e lavoro per l'industria 4.0*, ADAPT University Press, Bergamo, 2017.
2. F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, Bergamo, 2017.
3. C. SANTORO, *La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro*, ADAPT University Press, Bergamo, 2018.
4. P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, ADAPT University Press, Bergamo, 2018.
5. D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University Press, Bergamo, 2018.
6. E. DAGNINO, *Dalla fisica all'algoritmo: una prospettiva di analisi giuslavoristica*, ADAPT University Press, Bergamo, 2019.
7. M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, Bergamo, 2019.
8. R. DEL PUNTA, D. GOTTARDI, R. NUNIN, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Salute e benessere dei lavoratori: profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, Bergamo, 2020.
9. L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, Bergamo, 2020.
10. S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, Bergamo, 2021.
11. M. BROLLO, M. DEL CONTE, M. MARTONE, C. SPINELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, Bergamo, 2021.
12. L. CASANO (a cura di), *Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali*, ADAPT University Press, Bergamo, 2022.
13. M. TIRABOSCHI (ed.), *Manfred Weiss. A Legal Scholar without Borders. Selected Writings and Some Reflections on the Future of Labour Law*, ADAPT University Press, Bergamo, 2022.

14. M. TIRABOSCHI (a cura di), *Venti anni di legge Biagi*, ADAPT University Press, Bergamo, 2023.
15. V. BAVARO, M.C. CATAUDELLA, A. LASSANDARI, L. LAZZERONI, M. TIRABOSCHI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, ADAPT University Press, Bergamo, 2023.
16. C. MAZZANTI, *Risarcimento del danno polifunzionale e tutela del lavoratore*, ADAPT University Press, Bergamo, 2023.
17. M.P. MONACO, *Benessere, organizzazione e contratto di lavoro: una ricomposizione*, ADAPT University Press, Bergamo, 2023.
18. E. ALES, D. CASALE, V. FILÌ, V.S. LECCESE, F. MARINELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Tempi di lavoro, misure di conciliazione e welfare negoziale tra legge e contratto collettivo*, ADAPT University Press, Bergamo, 2024.
19. G. PIGLIALARMI, *Contributo allo studio della certificazione nei rapporti di lavoro. Genesi, funzioni, efficacia e limiti dell'istituto*, ADAPT University Press, Bergamo, 2024.
20. F. ALIFANO (a cura di), *Pietro Ichino. Mezzo secolo di diritto del lavoro*, ADAPT University Press, Bergamo, 2024.
21. M. COLOMBO, *Contributo allo studio del moderno apprendistato. Una lezione dal passato su mestieri, innovazione, corpi intermedi*, ADAPT University Press, Bergamo, 2025.
22. C. ALESSI, W. CHIAROMONTE, M. ESPOSITO, V. FILÌ, M. GAMBACCIANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro: la prospettiva giuridica. Nuovi percorsi di studio e ricerca per la (giovane) dottrina giuslavorista*, ADAPT University Press, Bergamo, 2025.

I ricavi delle vendite del volume verranno integralmente destinati al finanziamento di borse di studio della Scuola di alta formazione di ADAPT

I volumi ADAPT University Press sono acquistabili online sul sito
www.adaptuniversitypress.it

Per maggiori informazioni potete scrivere a:
aup@adapt.it

progettiamo insieme un nuovo modo di FARE UNIVERSITÀ

Così nasce ADAPT, per intuizione del professor Marco Biagi, quale modo nuovo di "fare Università". Ispirata alla strategia europea per la occupazione – e, in particolare, al pilastro sulla "adattabilità" di lavoratori e imprese a fronte delle sfide aperte dai moderni mercati del lavoro – ADAPT è una associazione senza fini di lucro, nata nel 2000 presso il Centro Studi "Marco Biagi" della Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Nel corso del 2013 ADAPT ha concorso alla nascita di Fondazione ADAPT che promuove una Scuola di alta formazione in *Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro*.

Dal 2007 a oggi ADAPT ha promosso:

- **4** scuole di dottorato in relazioni di lavoro in collaborazione con gli atenei di Bari, Bergamo, Modena, Siena (sede di Arezzo)
- **546** borse triennali di dottorato di ricerca

Dal 2003 ha promosso:

- **187** contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca
- **119** assegni di ricerca annuali
- **36** borse private per corsi di alta formazione
- **4** riviste, **5** collane scientifiche, **3** bollettini sui temi del lavoro

ADAPT • Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali
È possibile associarsi scrivendo a segreteria@adapt.it.
I giovani interessati alla Scuola possono scrivere a **tiraboschi@unimore.it**
Seguici su *www.adapt.it* • *@adaptland*

www.adapt.it

Siti e osservatori ADAPT

www.bollettinoadapt.it
@bollettinoADAPT

www.adapt.it
@adaptland

www.fareapprendistato.it
@ApprenticeADAPT

www.farecontrattazione.it
@adapt_rel_ind

www.adapt.it/adapt_law
@labour_lawyers

www.adapt.it
@ADAPTwelfare

salus.adapt.it
@ADAPT_EOSH

englishbulletin.adapt.it
@ADAPT_bulletin

www.adapt.it
@AdaptHigherEd

www.adapt.it
@ADAPT_placement

www.adapt.it
@ADAPTpeople

www.adaptuniversitypress.it
@ADAPT_Press

Per maggiori informazioni scrivere a **redazione@adapt.it**