

**Commentario**  
**al d.l. 4 maggio 2023, n. 48**  
**c.d. “decreto lavoro”**

a cura di

**Emanuele Dagnino, Carmela Garofalo,  
Gianluca Picco e Pierluigi Rausei**

**ADAPT**  
**LABOUR STUDIES**  
e-Book series  
n. 99

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

DIREZIONE

**Domenico Garofalo** (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

**Marina Brollo**

**Laura Calafà**

**Guido Canavesi**

**Paola M.T. Caputi Jambrenghi**

**Daniela Caterino**

**Marco Esposito**

**Valeria Fili**

**Enrico Gagnoli**

**Paolo Gubitta**

**Vito Sandro Leccese**

**Valerio Maio**

**Enrica Morlicchio**

**Alberto Pizzoferrato**

**Simonetta Renga**

**Michele Tiraboschi**

**Anna Trojsi**

**Lucia Valente**

SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**ADAPT University Press**

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT.University.Press)

indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

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

**Commentario**  
**al d.l. 4 maggio 2023, n. 48**  
**c.d. “decreto lavoro”**

a cura di

**Emanuele Dagnino, Carmela Garofalo,  
Gianluca Picco e Pierluigi Rausei**

ISBN 979-12-80922-25-0

Pubblicato il 12 giugno 2023

Questo volume è stato realizzato nell'ambito del progetto Liveable – Labour as a Driver of Sustainable Development, finanziato dal programma PRIN 2020, Prot. 20205W92MT (Università degli Studi di Bari Aldo Moro, CUP H57G22000150001; Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, CUP E93C21000350001; Università degli Studi di Udine, CUP G23C22000560001)



# INDICE

Prefazione di <i>Valeria Filì, Domenico Garofalo e Michele Tiraboschi</i> .....	IX
Introduzione e piano dell'opera di <i>Emanuele Dagnino, Carmela Garofalo, Gianluca Picco e Pierluigi Rausei</i> .....	X

## Parte

### I DISPOSIZIONI SUI RAPPORTI DI LAVORO

Disciplina del contratto di lavoro a termine e riflessi operativi sulla somministrazione di lavoro (art. 24, d.l. n. 48/2023) di <i>Domenico Garofalo e Michele Tiraboschi</i> .....	2
Riforma del lavoro a termine: una simulazione su 55 contratti collettivi di categoria (art. 24, d.l. n. 48/2023) di <i>Francesco Alifano, Francesca Di Gioia, Giorgio Impellizzieri e Michele Tiraboschi</i> .....	28
Contratto di prestazione occasionale nel settore turistico e termale (art. 37, d.l. n. 48/2023) di <i>Stefano Rossi</i> .....	38
Semplificazioni in materia di informazioni in merito al rapporto di lavoro e di obblighi di pubblicazione del contratto collettivo (art. 26, comma 1, d.l. n. 48/2023) di <i>Giovanni Pigliararmi</i> .....	43
Modifiche agli obblighi informativi nel caso di utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati (art. 26, comma 2, d.l. n. 48/2023) di <i>Emanuele Dagnino</i> .....	56
Disposizioni sul lavoro marittimo (art. 36, d.l. n. 48/2023) di <i>Federica Stamerra</i> .....	64
Trattamento degli ex lettori di lingua (art. 38, d.l. n. 48/2023) di <i>Lorita Sportelli</i> .....	71
Le modifiche al Codice del Terzo Settore (art. 29, d.l. n. 48/2023) di <i>Nicola Deleonardis</i> .	84

## Parte II

### SICUREZZA E SALUTE SUI LUOGHI DI LAVORO

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) di <i>Pierluigi Rausei</i> .....	91
La tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro nell'alternanza scuola-lavoro e nel sistema scolastico (artt. 17, commi 1-4, e 18, d.l. n. 48/2023) di <i>Pierluigi Rausei</i> .....	101

### Parte III

## DISPOSIZIONI IN TEMA DI SICUREZZA SOCIALE

SEZIONE A MISURE DI INCLUSIONE.....	109
Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. n. 48/2023, quale visione? (capo I, d.l. n. 48/2023) <i>di Francesco Seghezzi</i> .....	109
L'introduzione dell'Assegno di inclusione (artt. 1-6, 9, 11, 13, d.l. n. 48/2023) <i>di Stefano Caffio</i> .....	117
L'avvio del Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, d.l. n. 48/2023) <i>di Francesca Nardelli</i> .....	142
 SEZIONE B MISURE DI SOSTEGNO.....	 149
Il contratto di espansione (art. 25, d.l. n. 48/2023) <i>di Michele Dalla Sega</i> .....	149
Cassa integrazione guadagni in deroga per eccezionali cause di crisi aziendale e riorganizzazione (art. 30, d.l. n. 48/2023) <i>di Claudia Carchio</i> .....	156
La maggiorazione dell'assegno unico universale per i nuclei vedovili e il rifinanziamento dei centri di assistenza fiscale per picco di attività (artt. 22 e 32, d.l. n. 48/2023) <i>di Valeria Fili</i> .....	166

### Parte IV

## DISPOSIZIONI IN TEMA DI MERCATO DEL LAVORO

Sviluppo delle competenze: alternanza formativa, Fondo nuove competenze e personale dell'Agenzia Industrie Difesa (artt. 17, commi 4-5, 19 e 33, d.l. n. 48/2023) <i>di Giorgio Impellizzeri</i> .....	173
I Fondi per la riduzione della pressione fiscale, per le attività socioeducative, per i servizi di trasporto pubblico e di rotazione, sostegno al settore dell'autotrasporto e attività liquidatoria Alitalia (artt. 20, 21, 31, 34, 41 e 42, d.l. n. 48/2023) <i>di Michela Turolfo</i> .....	180
Disposizioni in materia di diritti dell'azionista e contenimento dei costi (art. 43, d.l. n. 48/2023) <i>di Caterina Mazzanti</i> .....	194

### Parte V

## INCENTIVI E MISURE FISCALI

Le misure di incentivazione (artt.10, 27, 28 e 35, d.l. n. 48/2023) <i>di Carmela Garofalo</i> .....	201
L'esonero contributivo parziale per i dipendenti (art. 39, d.l. n. 48/2023) <i>di Carmela Garofalo</i> .....	216
Limiti, peculiarità e funzionamento dei nuovi “ <i>fringe benefit</i> per la natalità” (art. 40, d.l. n. 48/2023) <i>di Emmanuele Massagli</i> .....	220

**Parte VI**  
**ISPEZIONI E SANZIONI**

Il rafforzamento dell'attività ispettiva (artt. 7, 15 e 16, d.l. n. 48/2023) <i>di Gianluca Picco e Pierluigi Rausei</i> .....	228
Gli interventi all'apparato sanzionatorio penale e amministrativo (artt. 8, commi 1-4, e 23, d.l. n. 48/2023) <i>di Gianluca Picco</i> .....	237
<i>Notizie sugli autori</i> .....	243

## Prefazione

*di Valeria Filì, Domenico Garofalo e Michele Tiraboschi*

In data 4 maggio 2023 è stato pubblicato il d.l. n.48, recante stessa data, che detta *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*.

Il provvedimento, più che per le disposizioni in esso contenute (in totale 45 di cui ben 13, che compongono il capo I, dedicate agli strumenti sostitutivi del reddito di cittadinanza), si segnala per essere il primo in materia di lavoro e previdenza adottato dal Governo in carica, se si eccettuano le poche disposizioni già contenute nella legge n. 197/2022, finanziaria per il 2023. Ad esso può riconnettersi lo stesso valore paradigmatico (provvedimento “manifesto”) che ebbe nel 2018 il d.l. n. 87 (c.d. decreto dignità), non a caso intervenendo in funzione modificativa proprio su alcuni istituti, in primis il contratto a tempo determinato, regolati dal primo provvedimento del Governo a trazione Lega-Movimento 5 Stelle.

Il senso di un commentario ad un decreto-legge, le cui disposizioni sono suscettibili di modifiche in sede di conversione, è proprio quello di fornire un contributo alla discussione parlamentare, segnalando le criticità soprattutto sul piano della tecnica normativa e della coerenza di sistema rinvenibili nel provvedimento governativo.

A svolgere tale compito abbiamo chiamato i nostri giovani, ricercatori e ricercatrici, che si sono già cimentati in precedenti lavori di gruppo da Noi coordinati e curati, con la variante in questa esperienza di affidare la curatela a tre di loro, Emanuele Dagnino, Carmela Garofalo e Gianluca Picco, col supporto di un esperto studioso quale è Pierluigi Rausei.

Non aggiungiamo altro, essendo riservato a questi ultimi l'introduzione del commentario, se non che la scelta è totalmente coerente con la politica che abbiamo avviato ormai da tempo di valorizzare i giovani studiosi a prescindere da logiche di scuola o di appartenenza, salvo che per questa iniziativa che vede coinvolti solo i nostri giovani per una ragione dettata esclusivamente dai tempi estremamente ristretti che impone un commentario ad un decreto-legge prima che venga convertito.

## Introduzione e piano dell'opera

*di Emanuele Dagnino, Carmela Garofalo, Gianluca Picco e Pierluigi Rauseri*

*More solito* anche il Governo presieduto da Giorgia Meloni, e insediatosi lo scorso ottobre, ha individuato il tema del lavoro quale ambito prioritario e qualificante della propria azione.

Del pari, reiterando una prassi comune alle diverse compagini politiche che si sono succedute negli ultimi anni (si pensi al c.d. “decreto dignità” del Governo giallo-verde a cui ha fatto seguito il d.l. n. 4/2019 che ha introdotto il reddito di cittadinanza e “Quota 100” o, ancor prima, al c.d. “decreto Poletti”, anticipazione della ben più ampia riforma del *Jobs Act*), il primo intervento in materia di lavoro è stato affidato al d.l. 4 maggio 2023 n. 48 (c.d. “decreto lavoro”) sorretto da ragioni di “straordinaria necessità e urgenza” che, a dire il vero, appaiono ormai connaturate al nostro mercato del lavoro. Si ripropone, quindi, la *vexata quaestio* sull’abuso dei decreti-legge nonostante l’invito rivolto qualche giorno fa dal Presidente Mattarella a «riconduurre la decretazione d’urgenza entro i limiti costituzionali» per preservare le prerogative legislative del Parlamento.

Di particolare urgenza si sono ritenuti, in specie, gli interventi di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale delle fasce deboli con la sostituzione del reddito di cittadinanza con i nuovi istituti dell’Assegno di Inclusione (AdI) e del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), nonché quelli di modifica della disciplina sui contratti a termine «per favorire l’accesso al mondo del lavoro, semplificare le procedure contrattuali e risolvere le criticità in materia pensionistica», oggetto dell’ennesima revisione normativa. A questi due nodi tematici – che per la loro rilevanza hanno calamitato l’attenzione del dibattito scientifico – si aggiunge un coacervo eterogeneo di ulteriori disposizioni che rispondono in parte a specifiche esigenze settoriali e in parte alla volontà politica di intervenire su tematiche particolarmente sentite sul piano sociale.

Il decreto lavoro, in effetti, si orienta verso ambiti di disciplina non sempre agevolmente raggruppabili e non restituisce in alcun modo la dimensione, ma neppure la prospettiva, di un intervento organico e armonico di riforma della regolamentazione del lavoro e del mercato del lavoro.

A dispetto del numero degli articoli che compongono il provvedimento, si ha l’impressione di un atto normativo costruito faticosamente e non sempre di facile lettura, nel quale non si riesce a cogliere un approccio sistematico, ma neppure un quadro d’insieme lineare, dovendo purtroppo considerare – al netto della ratio delle singole previsioni di cui si dà conto nei contributi – uno scenario di politiche del lavoro che ancora manca di visione.

Al di là delle norme “elettorali” sull’assegno di inclusione e sulla (temporanea) riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori, non mancano interventi interessanti in materia

di sicurezza sul lavoro, di tutela antinfortunistica per i percorsi scuola-lavoro, di semplificazione degli oneri informativi, di rafforzamento della vigilanza. Tuttavia, altre misure rimangono in un “chiaro-scuro” che necessita di una scelta legislativa matura in sede di conversione in legge come, ad esempio, le norme sul contratto a tempo determinato, sulle prestazioni occasionali e sul *welfare* aziendale, rimanendo sullo sfondo la necessità di un ben più marcato intervento di riforma e una disattesa aspettativa di un taglio strutturale del cuneo contributivo, richiesto in più sedi e occasioni da tutti gli attori sociali.

Obiettivo di questo commentario che ci pregiamo di curare è quello di sviluppare una prima analisi del decreto lavoro che tenga conto delle novità più qualificanti, ma anche dei più puntuali e limitati interventi di revisione operati dal Governo, così da offrire un valido strumento per comprendere le implicazioni dell'intervento governativo e al contempo partecipare al dibattito che sta animando il processo di conversione in legge.

A questo fine, si è optato per una suddivisione del lavoro in aree tematiche per consentire al lettore di orientarsi all'interno di un complesso assai diversificato di disposizioni che interessano diversi settori della materia giuslavoristica.

La parte I del volume è dedicata alle diverse disposizioni che hanno un impatto diretto sui rapporti di lavoro, tramite le modifiche introdotte sulle tipologie contrattuali, sugli obblighi informativi posti in capo al datore di lavoro o, ancora, su specifiche discipline settoriali. L'analisi della  **riforma dei contratti a tempo determinato**  e dei riflessi che la stessa produce sulla disciplina del contratto di somministrazione è affidata al corposo saggio di Domenico Garofalo e di Michele Tiraboschi in apertura del volume, accompagnato dallo studio svolto da Francesco Alifano, Francesca Di Gioia, Giorgio Impellizzieri e Michele Tiraboschi sulle discipline di fonte contrattual-collettiva vigenti in tema di contratto a termine sulle quali insiste la riforma. Segue, sempre con riferimento alle tipologie contrattuali, il contributo di Stefano Rossi sul  **contratto di prestazione occasionale nel settore turistico e termale** .

Due contributi, a firma di Giovanni Pigliarmini e di Emanuele Dagnino, si occupano degli interventi di semplificazione e rimodulazione degli obblighi informativi introdotti dal d.lgs. n. 104/2022 in attuazione della direttiva (UE) 2019/1152. Il primo analizza le  **modifiche relative alla possibilità di rinvio ai contratti collettivi e alla accessibilità delle fonti contrattual-collettive**  da parte del lavoratore; il secondo quelle relative all'ambito applicativo degli obblighi informativi in presenza di  **sistemi decisionali e di sorveglianza automatizzati** .

Chiudono la parte I del volume i contributi di Federica Stameria sugli interventi in materia di  **lavoro marittimo** , di Lorita Sportelli sulla vicenda lavorativa degli  **ex lettori di lingua**  e, infine, quello di Nicola Deleonardis sulle novità che riguardano la retribuzione dei lavoratori assunti dagli enti del  **terzo settore** .

La parte II, interamente affidata alla riflessione di Pierluigi Rausei, è dedicata agli interventi sulla  **disciplina prevenzionistica**  con specifico riferimento alle modifiche apportate al d.lgs. n. 81/2008 ( **Testo Unico sulla sicurezza** ) e alla disciplina di dettaglio introdotta in tema di  **alternanza scuola-lavoro**  e di sistema scolastico.

La parte III si incentra sulle disposizioni che impattano sul  **sistema di sicurezza sociale** . Al suo interno sono state distinte due sezioni. La prima è dedicata alle  **misure di inclusione** , con un intervento di Francesco Seghezzi che inquadra i nuovi

strumenti di contrasto alla povertà in una prospettiva di **politica del diritto** e due contributi di puntuale esegesi della disciplina dei due neonati istituti dell'**assegno di inclusione** e del **supporto per la formazione e il lavoro**, rispettivamente a firma di Stefano Caffio e Francesca Nardelli. Segue una seconda Sezione che raccoglie i contributi relativi alle **misure di sostegno**, includendosi tra queste il limitato intervento sul **contratto di espansione**, inquadrato, nell'evoluzione di tale istituto, da Michele Dalla Sega, le previsioni relative alla **cassa integrazione in deroga**, commentate da Claudia Carchio, e, infine, le novità in materia di **assegno unico** e di **rifinanziamento dei CAF**, analizzate da Valeria Filì.

All'interno della parte IV vengono commentate disposizioni di carattere eterogeneo, accomunate dalla loro funzione di rafforzamento del **mercato del lavoro**. Con un primo contributo, Giorgio Impellizzieri si occupa delle varie misure introdotte dal decreto-legge nell'ambito dello sviluppo delle competenze: **revisione dei c.d. PCTO**, **rifinanziamento del Fondo nuove competenze** e, una misura di settore, relativa al **personale di Agenzia Industrie Difesa**. Segue un contributo dai contenuti altamente diversificati, raccolti in un contesto unitario per la loro natura di **interventi di tipo economico** (principalmente istituzioni o rifinanziamenti di Fondi e misure di sostegno economico) **di rilevanza marcatamente settoriale** (attività socio-educative, autotrasporto, trasporto pubblico ecc.) analizzati da Michela Turolfo. Chiude la parte IV il contributo di Caterina Mazzanti sulle novità introdotte sui diritti dell'azionista e sul **contenimento dei costi** da parte del Ministero dell'economia quando agisce in veste di azionista.

Nella parte V vengono analizzate le **misure promozionali** introdotte dal decreto lavoro per favorire l'accesso al mondo del lavoro e per sostenere le famiglie attraverso una riduzione del cuneo fiscale. Con due diversi contributi Carmela Garofalo ricostruisce l'articolato quadro dei nuovi incentivi, con particolare riguardo a quelli che accompagnano i nuovi istituti dell'Assegno di Inclusione e del Supporto per la formazione e il lavoro nonché l'aumento dell'**esonero parziale dei contributi IVS per i dipendenti**. Emmanuele Massagli chiude questa parte del volume con un'analisi delle misure introdotte in materia di **welfare aziendale**, inquadrando l'intervento nella sua evoluzione normativa.

L'ultima parte (VI) è, infine, dedicata agli interventi in materia di ispezioni e sanzioni, con un primo contributo a firma congiunta di Gianluca Picco e Pierluigi Rausei, che si occupa delle disposizioni volte a **rafforzare l'attività ispettiva** e un secondo del solo Gianluca Picco sulle discipline rilevanti per il **sistema sanzionatorio penale e amministrativo**.

Considerato il mese a disposizione dal varo del d.l. n. 48 per tutti gli istituti esaminati si tratta, ovviamente, di un primo commento da approfondire anche alla luce della legge di conversione prevista entro il 4 luglio p.v., ma che rispetta i canoni di scientificità della collana che lo ospita essendo stato oggetto di una doppia verifica di idoneità da parte dei curatori, ma anche dei professori Garofalo, Tiraboschi e Filì.

**Parte I**  
**DISPOSIZIONI SUI**  
**RAPPORTI DI LAVORO**

## **Disciplina del contratto di lavoro a termine e riflessi operativi sulla somministrazione di lavoro (art. 24, d.l. n. 48/2023)**

*di Domenico Garofalo e Michele Tiraboschi*

**Abstract** – Il contributo ha per oggetto una prima analisi dell'art. 24 del d.l. n. 48/2023 di riforma del contratto a termine. Dopo un inquadramento storico dell'istituto, utile a comprendere i persistenti vincoli di sistema relativi alla apposizione del termine al contratto di lavoro, gli autori si soffermano sui prevedibili orientamenti della magistratura, rispetto alle novità introdotte dal decreto-legge, nonché sulle principali casistiche e sui problemi operativi che emergono dal sistema della contrattazione collettiva con particolare riferimento al regime transitorio nel rapporto tra previsione di legge e disciplina attualmente contenuta nei contratti collettivi di lavoro. Una specifica attenzione è dedicata anche ai riflessi operativi della novella sulla somministrazione di lavoro e all'eventuale ruolo delle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro. All'esito della analisi, oltre a mettere in luce alcune criticità della riforma, che dovrebbero essere affrontate e corrette in sede di legge di conversione, gli autori suggeriscono di invertire il tradizionale approccio alla materia da parte di operatori, imprese e loro legali segnalando che, alla luce degli orientamenti della magistratura, il punto critico non è quasi mai la formulazione testuale delle clausole contrattuali ma la loro effettiva rispondenza ad esigenze reali e oggettive del datore di lavoro in merito alla apposizione di un termine al contratto di lavoro.

**Abstract** – This paper provides a preliminary analysis of the provision contained in Article 24 of Decree Law n. 48/2023, reforming the fixed-term contract. An overview is supplied of this working scheme, which illustrates the persistent constraints concerning the time-limit to be placed to this employment contract. The focus then turns to the predictable view of the courts with respect to the innovations introduced by the Decree Law and to the main case studies and operational problems that emerge from collective bargaining. In this respect, special reference is made to the transitional regime concerning the legal provision and what is stated in collective agreements. Specific attention is also given to agency work and to the possible role of certification commissions. At the end of the analysis, in addition to clarifying some critical issues of the reform, which should be dealt with in the conversion law, this paper suggests employers, practitioners and labour lawyers should reverse the traditional approach to the matter. In this sense, in considering the interpretation provided by case law, the critical point is not so much the formulation of the contractual clauses but their compliance with real demands of the employer regarding the limitations to be placed to the employment contract.

**Sommario:** 1. Inquadramento della riforma del contratto a tempo determinato: profili preliminari. – 2. Campo di applicazione e contenuti della nuova disposizione normativa: dalla sua formulazione testuale alla necessaria interpretazione di sistema. – 3. I persistenti vincoli di sistema alla apposizione del termine al contratto di lavoro: il formante giurisprudenziale e il regime transitorio. – 4. Le casistiche e i problemi operativi che emergono dal sistema della contrattazione collettiva: il nodo del regime transitorio nel rapporto tra legge e contratto collettivo e gli spazi per i contratti di prossimità. – 5. I riflessi operativi sulla somministrazione di lavoro. – 6. Esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva ed eventuale spazio operativo per l'azione delle commissioni

di certificazione. – 7. Luci e ombre della riforma. Dal formalismo giuridico alla verifica *ex ante* delle reali esigenze del datore di lavoro in merito alla apposizione di un termine al contratto di lavoro. – 8. Bibliografia essenziale.

## 1. Inquadramento della riforma del contratto a tempo determinato: profili preliminari

Risale a quasi venticinque anni fa la messa a punto a livello europeo di una disciplina condivisa sul contratto di lavoro a tempo determinato. È infatti datata 28 giugno 1999 la direttiva del Consiglio (la 1999/70/CE) con cui veniva recepito l'accordo quadro raggiunto il 18 marzo 1999 tra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale europee del tempo (CES, UNICE e CEEP) in rappresentanza di imprese e lavoratori. Nonostante questo ampio arco temporale il nostro Paese fatica tuttavia, ancora oggi, a trovare un punto di equilibrio rispetto alla regolazione giuridica dei contratti temporanei e, quindi, a dare una stabile attuazione, anche a livello di prassi contrattuali e amministrative, ai principi e alle previsioni contenute nella direttiva.

Una responsabilità non marginale, rispetto a questa situazione di accentuata instabilità del quadro normativo, si può con buona probabilità imputare al controverso e tormentato processo di trasposizione della direttiva europea che ha provocato una profonda lacerazione tra gli attori del nostro sistema di relazioni industriali. Il riferimento è al d.lgs. n. 368/2001, la cui tecnica normativa di abilitazione della legittima apposizione di un termine al contratto di lavoro viene peraltro riportata parzialmente in vita, anche se in via meramente subordinata e in una prospettiva di transizione verso il nuovo regime, dal provvedimento in esame (vedi *infra*, § 2). È in questa fase, infatti, che si registra una grave frattura in seno al sindacato italiano, tale da portare (il 4 maggio 2001) al paradosso della sottoscrizione di un “avviso comune” ma “separato” per la trasposizione della direttiva con l'autoesclusione della CGIL che (il 5 marzo 2001) abbandonava non senza polemiche il tavolo della trattativa. Una frattura che evidentemente ancora oggi non si è pienamente ricomposta, come dimostra del resto una analisi delle diverse posizioni di CGIL e CISL sulla nuova disciplina del contratto a termine (vedi le memorie depositate al Senato nella seduta del 16 maggio 2023, a margine delle audizioni sulla legge di conversione del decreto-legge in commento, presso la 10ª Commissione permanente Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), e che innesca poi dinamiche speculari nell'arena politica. Ed è da questo momento che si susseguono, a fasi alterne e con una certa dose di schizofrenia, riforme e controriforme della materia volte ora a restringere ora ad allargare l'area di legittimo utilizzo dei contratti a tempo determinato incuranti del fatto che buona parte del precariato, che è un fenomeno tipico delle amministrazioni pubbliche, dilaga indisturbato non soltanto nella sempre fiorente economia sommersa che caratterizza il nostro Paese, ma anche mediante l'impiego di tipologie contrattuali o schemi giuridici che fuoriescono dall'area della subordinazione (collaborazioni coordinate e continuative, partite IVA, tirocini extracurricolari, ecc.).

Ricordare oggi quella che Giuseppe Pera ebbe a definire come la “strana storia” della attuazione della direttiva CE sui contratti a termine non ha dunque una valenza meramente storico-ricostruttiva di avvenimenti oramai remoti. E neppure serve a ribadire una convinzione, subito palesata in taluni commenti, rispetto ad alcuni difetti di

origine di una normativa europea nata con lo sguardo ancora rivolto al passato rispetto a profonde trasformazioni del mercato del lavoro che già allora erano evidenti. Le considerazioni che precedono servono se mai a inquadrare, in termini giuridicamente corretti, taluni rilevanti “vincoli di sistema” rispetto alla lettura delle previsioni di cui all’art. 24 del d.l. n. 48/2023. Previsioni che, infatti, risultano ampiamente condizionate nella loro operatività: per un verso dalla disciplina euro-unitaria, così come interpretata ed evolutasi nel tempo grazie a una ricca giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea; per l’altro verso dall’alto tasso di litigiosità presente in questa materia nell’ambito di un sistema di relazioni industriali che, come indicano le contraddittorie e lacunose previsioni dei contratti collettivi nazionali di categoria (*infra*, § 4), ancora non ha “normalizzato” un istituto talora qualificato nei termini positivi di una forma di flessibilità normata e tal altra come il confine ultimo tra il rapporto di lavoro pienamente garantito e tutelato e la totale precarietà.

Non è dunque un caso se i primi commentatori del provvedimento in esame manifestino oggi un timore che accompagna imprese e consulenti del lavoro sin dai tempi del d.lgs. n. 368/2001 e cioè quello dei rischi di un contenzioso giudiziario dalle dimensioni imprevedibili. Quel contenzioso che, proprio nel corso di questo arco temporale di venticinque anni, ha contribuito alla elaborazione di un imponente reticolato normativo, ben saldato attorno ai principi e ai contenuti della richiamata direttiva europea, che impone di leggere le nuove disposizioni alla luce di consolidati orientamenti giurisprudenziali e di prassi amministrative oramai collaudate. Di modo che l’annunciato processo di modernizzazione del nostro diritto del lavoro, simbolicamente individuato da Marco Biagi nella trasposizione della direttiva 1999/70/CE, non si è ancora realizzato e ci porta anzi oggi, attraverso quel cantiere aperto che è rappresentato dalle ricorrenti riforme del mercato del lavoro, al suo punto di partenza: come in un classico gioco dell’oca e consegnandoci ora il non facile compito di ricostruire pazientemente la disciplina vigente in materia di assunzioni a tempo determinato alla stregua di un vero e proprio caso di *bricolage* normativo per riprendere le efficaci parole utilizzate proprio venticinque anni fa da uno dei più acuti studiosi del contratto a termine in Italia come Luigi Montuschi.

## **2. Campo di applicazione e contenuti della nuova disposizione normativa: dalla sua formulazione testuale alla necessaria interpretazione di sistema.**

Svolte queste imprescindibili considerazioni di carattere preliminare è tempo ora di volgere la nostra attenzione verso il contenuto della disposizione di cui all’art. 24 del d.l. n. 48/2023 così da porre le basi per la sua interpretazione giuridica nel necessario passaggio dal mero “enunciato normativo” testuale a quella che sarà la prevedibile “previsione normativa” destinata a guidare e vincolare le scelte di operatori e imprese in relazione all’utilizzo dei contratti a termine e indirettamente, come vedremo (*infra*, § 5), anche della somministrazione di lavoro.

A questo proposito è bene subito precisare il campo di applicazione della nuova disciplina in relazione alla legittima apposizione del termine al contratto di lavoro posto che, in primo luogo, l’art. 24, comma 1, lett. c), nell’includere un nuovo comma 5-bis all’art. 19 del d.lgs. n. 81/2015, esclude espressamente dal campo di applicazione della riforma una quota rilevante di contratti a tempo determinato e, segnatamente, quelli

stipulati dalle pubbliche amministrazioni. A questi contratti «continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96».

Analogo trattamento è riservato ai contratti a tempo determinato «stipulati dalle università private, incluse le filiazioni di università straniere, istituti pubblici di ricerca, società pubbliche che promuovono la ricerca e l'innovazione ovvero enti privati di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere attività di insegnamento, di ricerca scientifica o tecnologica, di trasferimento di know-how, di supporto all'innovazione, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione della stessa». Giova peraltro precisare, con riferimento al regime speciale che regola questo ultimo e variegato gruppo di casistiche nel campo della ricerca, della innovazione e dell'insegnamento, che, ai sensi dell'art. 23, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 questi contratti a termine sono esenti dai limiti legali di contingentamento che vincolano il ricorso alle assunzioni con contratti a termine. Inoltre, sempre per via della previsione di cui all'art. 23, comma 3, i contratti a termine che abbiano ad oggetto in via esclusiva lo svolgimento di attività di ricerca scientifica nel settore privato (o di cooperazione allo sviluppo di cui alla l. 11 agosto 2014, n. 125), possono avere durata pari a quella del progetto al quale si riferiscono in deroga al vincolo massimo di durata dei contratti a termine di ventiquattro mesi stabilito dall'art. 19, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 81/2015. Durate superiori ai ventiquattro mesi sono previste anche per le fondazioni lirico sinfoniche e i soggetti finanziati dal Fondo unico per lo spettacolo nei limiti e alle condizioni di cui all'art. 34, comma 3-bis, del d.lgs. n. 81/2015 (ma in tema vedi Corte di giustizia, sezione decima, 25 ottobre 2018, C. – n. 331/2017).

Sempre con riferimento all'effettivo campo di applicazione della nuova previsione normativa è poi importante ricordare le previsioni di cui all'art. 29 del d.lgs. n. 81/2015 che sono il più delle volte trascurate o dimenticate anche dagli operatori e che, tuttavia, dispongono una ampia e variegata gamma di esclusioni dal regime ordinario dei contratti a termine (e quindi anche dalle limitazioni di cui all'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015) in ragione della presenza, in questi casi, di discipline specifiche. In particolare: 1) i rapporti di lavoro tra i datori di lavoro dell'agricoltura e gli operai a tempo determinato, così come definiti dall'art. 12, comma 2, del d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375; 2) i richiami in servizio del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 3) i contratti di lavoro a tempo determinato con i dirigenti; 4) i rapporti per l'esecuzione di speciali servizi, nel settore del turismo e dei pubblici esercizi, di durata non superiore a tre giorni e comunque nei casi individuati dai contratti collettivi; 5) i rapporti instaurati per la fornitura di lavoro portuale temporaneo; 6) i contratti a tempo determinato stipulati con il personale docente ed ATA per il conferimento delle supplenze e con il personale sanitario, anche dirigente, del Servizio sanitario nazionale; 7) i contratti a tempo determinato stipulati ai sensi della l. 30 dicembre 2010, n. 240 in materia di reclutamento del personale accademico. Le previsioni di cui all'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 non trovano applicazione neppure per il personale artistico e tecnico delle fondazioni di produzione musicale di cui al d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367. Un regime particolare vige anche per le fondazioni lirico sinfoniche di cui all'art. 1 del d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367 e di cui alla l. 11 novembre 2003, n. 310 e per i teatri di tradizione di cui all'art. 28 della l. 14 agosto 1967, n. 800 e per i soggetti finanziati dal Fondo unico per lo spettacolo che applicano

il contratto collettivo nazionale di lavoro delle fondazioni lirico sinfoniche (in tema vedi, oltre alla vicenda discussa in Corte di Giustizia, sezione decima, 25 ottobre 2018, C. – n. 331/2017, anche Cass. Sez. Un., 22 febbraio 2023, n. 5542).

In secondo luogo, rispetto alla rubrica dell’art. 19 del d.lgs. n. 81/2015 (*«Apposizione del termine e durata massima»*), è altrettanto importante precisare subito che la novella si concentra esclusivamente sui casi di legittima apposizione del termine ai contratti di lavoro e non sulla durata di detti contratti. La previsione normativa in esame (e il nuovo art. 19, comma 1, che è scaturito dalla riforma) non riguarda tuttavia qualunque contratto di lavoro a tempo determinato ma, unicamente, (1) i contratti a termine di durata superiore ai dodici mesi ovvero (2) le proroghe (oltre i dodici mesi) e i rinnovi di contratti di durata inizialmente inferiore ai dodici mesi. Per i contratti a termine di durata inferiore ai dodici mesi resta dunque confermato il regime della c.d. acausalità fermo restando che, sul piano pratico e operativo, è sempre raccomandabile, a nostro avviso, individuare anche per questi contratti una causale di utilizzo che non ne condiziona indubbiamente la legittimità sul piano giuridico-formale ma che, tuttavia, può certamente incidere sulla legittimità di proroghe e rinnovi (vedi *infra*, § 7) e, in generale, sul corretto utilizzo di questa tipologia contrattuale.

Alla luce delle possibili casistiche che, come vedremo in seguito, verranno via via ad emergere attraverso la valutazione dei rinvii fatti dalla legge alla contrattazione collettiva in punto di legittima apposizione del termine al contratto di lavoro (ancora *infra*, § 7), resta ancora da ribadire che la durata dei contratti a termine, anche in ragione di proroghe e rinnovi, non può eccedere i ventiquattro mesi fatta salva la previsione di cui all’art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015 (stipulazione di «un ulteriore contratto a tempo determinato fra gli stessi soggetti, della durata massima di dodici mesi (...) presso la direzione territoriale del lavoro competente per territorio»). La precisazione non è di poco conto, come si anticipava pocanzi, alla luce delle previsioni contenute nei contratti collettivi di lavoro che, non di rado, prevedono una durata massima dei contratti a termine pari a trentasei (e non ventiquattro) mesi. Ora, fermo restando i regimi in deroga (come nella ipotesi dei contratti di ricerca o del lavoro stagionale), è chiaro che queste previsioni, non in linea con le previsioni di legge vanno al più intese, nei casi dubbi, con esclusivo riferimento al comma 2 dell’art. 19 del d.lgs. n. 81/2015 là dove dispone espressamente che, fatte salve appunto *«le diverse disposizioni dei contratti collettivi»*, la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, *«per effetto di una successione di contratti»*, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l’altro, *«non può superare i ventiquattro mesi»*. Si ricorda, in proposito, come il Ministero del lavoro avesse chiarito che *«le previsioni contenute nei contratti collettivi stipulati prima del 14 luglio 2018, che – facendo riferimento al previgente quadro normativo – abbiano previsto una durata massima dei contratti a termine pari o superiore ai 36 mesi, mantengono la loro validità fino alla naturale scadenza dell’accordo collettivo»* (circ. Min. lav. n. 17/2018).

Chiarito il campo di applicazione del nuovo art. 19 del d.lgs. n. 81/2015, e restando in attesa degli esiti del dibattito parlamentare relativo alla conversione in legge del d.l. n. 48/2023, possiamo ora concentrare la nostra attenzione sui contenuti della nuova disposizione partendo, come impone l’art. 12 delle Preleggi, dall’enunciato normativo

da intendersi nel senso che è «fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore».

Sotto il primo profilo (il «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse») la previsione normativa dell'art. 24 del d.l. n. 48/2023 è relativamente chiara. Un contratto di lavoro può avere una durata superiore ai dodici mesi, nel limite massimo dei ventiquattro mesi come sopra precisati, nei casi di «sostituzione di altri lavoratori» ovvero «nei casi previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51» del d.lgs. n. 81/2015 che, come noto, fa espresso ed esclusivo riferimento ai «contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» e ai «contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria». Solo in assenza, nei contratti collettivi applicati in azienda, di previsioni contrattual-collettive nel senso e nei limiti appena precisati, e comunque non oltre il 30 aprile 2024, sarà possibile stipulare un contratto a termine di durata superiore ai dodici mesi ovvero prorogare oltre i dodici mesi o rinnovare un contratto di durata inferiore per soddisfare «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti».

Tra i primi commentatori si è invero fatta strada una ulteriore ipotesi di legittima opposizione del termine nel senso che l'inciso di cui all'art. 24, comma 1, lett. b), là dove fa espresso riferimento ai «contratti collettivi applicati in azienda» lascerebbe un certo margine di azione, nella identificazione delle causali di utilizzo dei contratti a termine, anche ai contratti collettivi sottoscritti da associazioni sindacali non comparativamente più rappresentative.

A favore di questa tesi militerebbe l'argomento che solo questa lettura darebbe senso alla norma, in quanto se anche “*i contratti collettivi applicati in azienda*” fossero quelli “comparativamente più rappresentativi” allora la norma sarebbe pleonastica; sul piano sistematico poi la norma rimanda letteralmente all'art. 19 S.L. che accorda la maggiore rappresentatività ai sindacati che sottoscrivono contratti applicati in azienda, a prescindere dalla comparazione.

A favore della tesi contraria si potrebbero invocare i criteri generali di interpretazione della legge e, in termini sistematici, la chiara previsione del d.lgs. n. 81/2015 là dove precisa espressamente che i rinvii alla contrattazione collettiva in esso contenuti sono da intendersi, salvo diversa previsione, ai soli contratti collettivi qualificati dal requisito della maggiore rappresentatività comparata. Per cui l'inciso in questione non può che essere letto alla stregua dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2023.

Ove si accolga questa seconda interpretazione là dove una azienda applichi un contratto collettivo sottoscritto da soggetti non rappresentativi, a livello di maggiore rappresentatività comparata, si verificherebbe l'ipotesi di cui all'art. 24, comma 1, lett. b), cioè l'assenza di previsioni contrattual-collettive con l'applicazione del rinvio alla contrattazione individuale. Con un punto critico da non sottovalutare a regime, una volta cioè scaduto il regime transitorio del 30 aprile 2024, posto che dopo tale data, se rimanesse confermata questa formulazione normativa, ai datori di lavoro che applicano contratti collettivi non riconducibili alla previsione di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 verrebbe preclusa in radice la possibilità di stipulare contratti a termine, anche per esigenze stagionali, se non nei casi di sostituzione di lavoratori secondo l'ipotesi di cui all'art. 24, comma 1, lett. b-bis), del d.l. n. 48/2023.

Anche sotto il secondo profilo (l’«intenzione del legislatore») la previsione normativa dell’art. 24 del d.l. n. 48/2023 è relativamente chiara. Con essa il legislatore intende evidentemente superare il regime delle c.d. “causali impossibili” introdotto in vigore del c.d. “decreto-dignità” (d.l. 12 luglio 2018, n. 87 convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2018, n. 96) affidando la regolazione dell’istituto a regime – una volta cioè superato il periodo di transizione a “doppio canale”, fissato al 30 aprile 2024, nel rimando tra funzione primaria della autonomia collettiva e funzione sussidiaria della autonomia individuale – alla contrattazione collettiva. Non una piena liberalizzazione del lavoro temporaneo dunque, come pure è stato sostenuto nel dibattito pubblico e politico-sindacale che ha accompagnato l’approvazione del decreto, ma una liberalizzazione controllata che viene affidata a un preventivo “controllo collettivo” da parte di soggetti dotati di un grado elevato di rappresentatività non tanto sulla legittimità del contratto a termine in sé quanto sugli abusi di detto strumento (vuoi per la durata eccessiva del primo contratto a termine, vuoi anche per la successione di più contratti a termine) secondo quello che era, del resto, il chiaro intendimento del legislatore comunitario e delle stesse parti sociali a livello europeo. È dunque alla contrattazione collettiva che è affidato il compito di individuare, caso per caso, il giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza in considerazione delle esigenze di imprese e lavoratori di un dato settore produttivo, di un determinato territorio o di una specifica realtà di lavoro. Anche i lavori di formulazione tecnica del nuovo testo normativo confermano questa interpretazione in merito alle reali intenzioni del legislatore. Per un verso viene infatti superato il richiamo alle sedi di certificazione dei contratti di lavoro a cui si voleva in un primo tempo assegnare il compito, in assenza di intese collettive, di garantire la certezza del diritto rispetto a una materia così controversa al punto da affidare l’attivazione dei contratti a termine alla «previa certificazione» di «specifiche esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva» presso una delle commissioni di cui agli artt. 75 e seguenti del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Per l’altro verso, sempre rispetto alle prime bozze del decreto-legge che sono apparse sugli organi di stampa, viene eliminata la parola «specifiche» rispetto al tipo di esigenze che legittimano l’apposizione a termine.

Mettendo da parte la doppia opzione interpretativa sulla portata del rimando alla contrattazione collettiva, che dovrebbe essere chiarita in sede di conversione del decreto-legge, va detto che il quadro normativo è solo apparentemente chiaro proprio in considerazione di quanto sopra evidenziato (*supra*, § 1) e cioè della necessità di collocare la nuova previsione dentro quel reticolato normativo che scaturisce dalla disciplina di livello europeo e dagli orientamenti della magistratura tanto a livello euro-unitario che interno che nel frattempo si sono consolidati. Né operazione banale è poi quella di ricostruire con maggiore precisione le “generiche” intenzioni del legislatore all’interno delle specifiche e variegate dinamiche del diritto delle relazioni industriali; quel diritto cioè che nasce dentro i sistemi settoriali e decentrati di contrattazione collettiva rispetto ai quali manca, ad oggi, una chiara visione d’insieme in relazione ai presumibili effetti della nuova riforma del contratto a termine (vedi *infra*, § 7). Fondamentali, in questa prospettiva, sono le pazienti ricostruzioni della realtà giuridica effettuale, come per esempio quella compiuta da Giovanni Roma per gli studi in onore di Edoardo Ghera, allorché l’analisi di quasi un centinaio di contratti collettivi nazionali di categoria stipulati tra il 2004 e il 2007 consentì di meglio precisare i reali spazi di agibilità

per le assunzioni a termine rispetto alle intenzioni manifestate in termini generali dal d.lgs. n. 368/2001.

Le questioni giuridiche che restano ancora da affrontare, nel necessario passaggio dalla formulazione della nuova «disposizione» al contenuto precettivo della «norma» che si delinea meglio nei prossimi mesi grazie al consolidamento delle interpretazioni e ai primi pronunciamenti della magistratura, sono in effetti particolarmente complesse e per nulla scontate.

In estrema sintesi:

-il rinvio alla contrattazione collettiva effettuato dal legislatore della novella riguarda future intese contrattuali o anche i contratti collettivi oggi vigenti?

-se dovesse prevalere (come si preferisce) il rinvio ai contratti vigenti cosa accade delle clausole di quei contratti collettivi che hanno recepito e fatte proprie, direttamente o anche solo indirettamente, le ben più rigide previsioni del decreto-dignità?

-esiste ancora un margine di intervento in materia per la contrattazione collettiva di prossimità, *ex* art. 8 del d.l. n. 138/2011, che si è diffusa in modo significativo negli ultimi anni proprio in materia di contratto a termine quale via obbligata per aggirare i rigorosi vincoli del decreto-dignità?

E ancora:

-stante la chiara intenzione del legislatore della novella, l'intervento della contrattazione collettiva (quella qualificata, ovviamente) è libero o dovranno in ogni caso rispettarsi condizioni e limiti, emersi nel tempo in sede giurisdizionale, rispetto alla natura delle esigenze aziendali (strutturali o solo temporanee) che legittimano l'apposizione del termine al contratto di lavoro?

-in altri termini la nuova previsione normativa è effettivamente diversa, non solo sul piano letterale ma anche in termini sistematici, da quella scaturita con la lettera *b-bis* (che parlava di «specifiche esigenze previste dai contratti collettivi di cui all'articolo 51») introdotta, nel corpo dell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, dalla legge di conversione del c.d. decreto-sostegni *bis* (lettera ora abrogata)?

-lo stesso discorso vale per l'autonomia negoziale a livello individuale, nel senso che le «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti» dovranno in ogni caso intendersi nei rigorosi limiti della loro specificità e anche della rispondenza a bisogni temporanei per quanto non più imprevedibili del datore di lavoro?

Tutta da valutare poi è l'interferenza tra la nuova disciplina dei contratti a termine e l'istituto della somministrazione di lavoro che richiede una trattazione a sé (vedi § 5).

Questo perché, ai sensi dell’art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015, «in caso di assunzione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina di cui al capo III, con esclusione delle disposizioni di cui agli articoli 21, comma 2, 23 e 24». La riforma dell’art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 ha dunque un evidente impatto anche sulla somministrazione di lavoro là dove l’agenzia abbia assunto a tempo determinato il lavoratore da inviare in missione presso l’utilizzatore.

Nonostante la vistosa retromarcia sul punto, da parte del Governo, di un certo interesse è infine anche l’analisi degli spazi di operatività (e di relativa utilità per lavoratori e imprese) dell’eventuale ricorso alle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro.

Di tutto questo ci occuperemo nei prossimi paragrafi affidando alla bibliografia essenziale che chiude la presente riflessione, i necessari rinvii alla elaborazione dottrinale che ha accompagnato, in questi ultimi venticinque anni, il non facile tentativo di fornire una ricostruzione di sistema rispetto ai continui interventi di riforma che, come è facilmente intuibile, non hanno contribuito alla certezza del diritto da tutti auspicata in questa come in altre materie.

### **3. I persistenti vincoli di sistema alla apposizione del termine al contratto di lavoro: il formante giurisprudenziale e il regime transitorio**

Un primo vincolo, in termini di lettura sistematica del nuovo enunciato normativo, deriva dalla previsione di cui all’art. 1 del d.lgs. n. 81/2015 secondo cui «il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro». Detta formula, che richiama analogha previsione contenuta nel preambolo (ma non nella parte più propriamente prescrittiva) della direttiva europea 1999/70/CE del 28 giugno 1999 e anche in numerosi contratti collettivi nazionali di lavoro, è stata oggetto, in passato, di interminabili discussioni. Se si può dibattere ancora oggi della valenza precettiva di quello che pare poco più di un auspicio del legislatore, quantomeno rispetto alle attuali dinamiche di un mercato del lavoro che si muove in una direzione affatto contraria, è indubbio tuttavia che la giurisprudenza, tanto a livello euro-unitario che interno, abbia ad essa fatto più volte espresso riferimento per sostenere il carattere se non del tutto straordinario e limitato quantomeno giuridicamente circoscritto, in termini di deroga alla regola generale del tempo indeterminato come forma “normale” di lavoro, della possibilità di apporre un termine (si vedano: Cass. 29 ottobre 2021, n. 30805; Cass. 27 marzo 2014, n. 7244; Cass. 21 maggio 2008, n. 12985).

Un secondo vincolo, sempre in termini di lettura sistematica, è poi dato dal comma 4 dell’art. 19 del d.lgs. n. 81/2015 là dove dispone, fatta eccezione per i soli rapporti di lavoro di durata non superiore a dodici giorni, l’obbligo della forma scritta. Ora, per espressa previsione legislativa, l’atto scritto deve contenere, in caso di rinnovo, «la specificazione delle esigenze di cui al comma 1 in base alle quali è stipulato». In caso di proroga dello stesso rapporto tale indicazione delle esigenze specifiche è invece «necessaria solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi».

Un terzo vincolo è poi desumibile dagli orientamenti giurisprudenziali che si sono consolidati nel tempo nell’intreccio tra l’incessante evoluzione del quadro normativo

nazionale e le chiare previsioni di ambito euro-unitario come precisate dalla Corte di Giustizia Europea. La Cassazione muovendo dal «principio generale secondo cui il rapporto di lavoro subordinato è normalmente a tempo indeterminato» – principio indubbiamente ancora oggi presente nel nostro ordinamento (vedi *supra*) – è giunta così a sostenere, seppure con riferimento al diverso regime normativo di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 368/2001 (regime che ora è espressamente ripristinato, in via subordinata, dall'art. 19, comma 1, lett. b), come modificato dal d.l. n. 48/2023), che l'apposizione del termine rappresenta pur sempre «una ipotesi derogatoria» rispetto al regime ordinario dei rapporti di lavoro (Cass. 29 ottobre 2021, n. 30805; per la giurisprudenza di merito v. Trib. Palermo, 2 luglio 2020, n. 1883). Per questo motivo le causali di ricorso al contratto a tempo determinato «devono risultare specificate, a pena di inefficacia», ciò «al fine di assicurare la trasparenza e la veridicità di tali ragioni, nonché l'immodificabilità delle stesse nel corso del rapporto, le circostanze che contraddistinguono una particolare attività e che rendono conforme alle esigenze del datore di lavoro, nell'ambito di un determinato contesto aziendale, la prestazione a tempo determinato, sì da rendere evidente la specifica connessione tra la durata solo temporanea della prestazione e le esigenze produttive ed organizzative che la stessa sia chiamata a realizzare, nonché la utilizzazione del lavoratore assunto esclusivamente nell'ambito della specifica ragione indicata ed in stretto collegamento con la stessa» (Cass. 29 ottobre 2021, n. 30805; in termini conformi vedi: Cass. 15 gennaio 2019, n. 840).

In questo senso si è del resto chiaramente pronunciata, in più occasioni, la Corte di Giustizia Europea in punto di misure di prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a termine (clausola 5 dell'accordo-quadro europeo recepito dalla direttiva 1999/70/CE). Avendo cioè il legislatore italiano scelto di condizionare (art. 19, comma 1, che parla espressamente di «condizioni») la stipulazione dei contratti a termine di durata superiore a un anno ovvero i rinnovi e le proroghe (in quest'ultimo caso quando il termine complessivo eccede i dodici mesi) allora, «come la Corte ha già avuto modo di rilevare, la nozione di “ragioni obiettive” ai sensi della clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro deve essere intesa nel senso che essa si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in questo peculiare contesto, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato successivi. Dette circostanze possono risultare, segnatamente, dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali sono stati conclusi i contratti in questione, dalle caratteristiche ad esse inerenti o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro (sentenze Adeneler e a., cit., punti 69 e 70, e 13 settembre 2007, causa C-307/05, Del Cerro Alonso, Racc. p. I-7109, punto 53, nonché ordinanza Vassilakis e a., cit., punti 88 e 89)» (così Corte di Giustizia, sentenza del 23 aprile 2009, Kiriaki Angelidaki e altri contro Organismos Nomarchiakís Autodioikísís Rethymnis C-378/07, punto 96). Per contro, prosegue la Corte di Giustizia, «una disposizione nazionale che si limitasse ad autorizzare, in modo generale ed astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare» – e aggiungiamo noi anche contrattual-collettiva ai sensi del nuovo art. 19, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2015 – «il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato successivi, non sarebbe conforme a criteri come quelli precisati ai due punti precedenti (v. le precitate sentenze Adeneler e a., punto 71, e Del Cerro Alonso, punto 54, nonché l'ordinanza Vassilakis e a., cit., punto 90). Invero, una siffatta

disposizione, di natura meramente formale e che non giustifica in modo specifico l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato successivi con l'esistenza di fattori oggettivi relativi alle peculiarità dell'attività interessata e alle condizioni del suo esercizio, comporta un rischio concreto di determinare un ricorso abusivo a tale tipo di contratti e, pertanto, non è compatibile con lo scopo e l'effettività dell'accordo quadro (sentenza Adeneler e a., cit., punto 72, nonché ordinanza Vassilakis e a., cit., punto 91)» (Corte di Giustizia, sentenza del 23 aprile 2009, Kiriaki Angelidaki e altri contro Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis C-378/07, punti 97-98). Per la giurisprudenza euro-unitaria, insomma, «il beneficio della stabilità dell'impiego è inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori (v. sentenza Mangold, cit., punto 64), mentre, come risulta dal secondo comma del preambolo dell'accordo quadro e dal punto 8 delle sue considerazioni generali, i contratti di lavoro a tempo determinato sono idonei a rispondere alle esigenze sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori soltanto in alcune circostanze (v. le precitate sentenze Adeneler e a., punto 62, e Impact, punto 87, nonché ordinanza Vassilakis e a., cit., punto 83)» (Corte di Giustizia, sentenza del 23 aprile 2009, Kiriaki Angelidaki e altri contro Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis C-378/07, punto 105).

Ora, alla luce del formante giurisprudenziale dell'ordinamento e quale che sia il giudizio che si vuole dare rispetto a questo indirizzo interpretativo, è facile desumere che, anche in futuro, la nostra magistratura continuerà a richiedere – non solo per le ipotesi di cui alla lettera b), rispetto alle quali il punto pare fuori discussione, ma anche per quelle di cui alla lettera a) dell'art. 19 del d.lgs. n. 81/2015 come ora novellato dal d.l. n. 48/2023 – non solo la specificazione di dettaglio delle esigenze aziendali che legittimano l'apposizione del termine al contratto di lavoro, ma anche che si tratti di esigenze temporanee o, quantomeno, di esigenze non strutturali ovvero non ordinarie (vedi Trib. Firenze, sentenza 26 settembre 2019, n. 794, con nota critica di G. Franza, *Acausale significa causale? Ancora sulla razionalità dell'argomentazione giuridica*, in *MGL*, 2019, p. 497 e ss. e con nota adesiva di S. Iacobucci, *La natura ontologicamente temporanea del contratto a termine*, in *GC*, 2020). Rispetto alla disciplina europea (che non pone vincoli sul primo contratto occupandosi degli abusi derivanti da una successione di contratti) un elemento rafforzativo, rispetto a questa opzione interpretativa, è indubbiamente offerto dalla lettera e dalla ratio del già richiamato art. 1 del d.lgs. n. 81/2015 che lascia presupporre, quantomeno per il nostro ordinamento, un rapporto tra regola e deroga tra contratti a tempo indeterminato e contratti a termine (Cass. 7 aprile 2022, n. 11366; Cass. 12 aprile 2021, n. 9564; Cass. 21 aprile 2021, nn. 10567 e 10568; Cass. 18 ottobre 2021, n. 28625; Cass. 3 ottobre 2019, n. 24764; Cass. 15 gennaio 2019, n. 840).

Vero che, come già detto, rispetto alle prime bozze del decreto-legge il legislatore rinvia ora genericamente ai «casi previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51» senza più parlare di «specifiche esigenze». Resta tuttavia il fatto che questo è l'orientamento della magistratura, come di una parte ancora maggioritaria della dottrina, frutto di una radicata interpretazione del rapporto tra regola (tempo indeterminato) ed eccezione (tempo determinato); e che, comunque, una specificazione delle esigenze aziendali è espressamente prevista dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. n. 81/2015 in caso di rinnovo e di proroga quando il termine complessivo del contratto di lavoro eccede i dodici mesi. Dal che si desume che, una volta superato il termine dei dodici mesi, anche solo per la stipulazione del primo contratto è opportuno specificare in dettaglio,

e cioè «in modo circostanziato e puntuale» (vedi Cass. 15 gennaio 2019, n. 840), le esigenze che comportano il ricorso a un contratto a tempo determinato. Soprattutto in caso di proroga del medesimo contratto, restando identica la prestazione di lavoro, sarebbe in effetti impossibile verificare le ragioni che la legittimano se non fossero note le esigenze sin dalla costituzione del rapporto di lavoro. Ciò quantomeno alla luce di un orientamento del Ministero del lavoro – che si ritiene di condividere anche se controverso in dottrina soprattutto rispetto alla proroga di un (primo) contratto senza vincolo legale di causale – secondo cui «la proroga presuppone che restino invariate le ragioni che avevano giustificato inizialmente l'assunzione a termine» (circ. Min. lav. n. 17/2018). Per il Ministero del lavoro, in altri termini, «la proroga presuppone che restino invariate le ragioni che avevano giustificato inizialmente l'assunzione a termine», per cui non sarebbe possibile «prorogare un contratto a tempo determinato modificandone la motivazione, in quanto ciò darebbe luogo ad un nuovo contratto a termine ricadente nella disciplina del rinnovo, anche se ciò avviene senza soluzione di continuità con il precedente rapporto» (ancora circ. Min. lav. n. 17/2018). Una impostazione questa obbligata quantomeno là dove si aderisca alle tesi secondo cui il termine non è mero elemento accidentale del contratto di lavoro quanto elemento essenziale per la sua validità.

Sulla necessità di indicare nel singolo contratto di lavoro le specifiche esigenze che lo legittimano, nel caso di una durata superiore ai dodici mesi vuoi per effetto del primo contratto vuoi in caso di proroga o rinnovo, concorre invero anche un ragionamento puramente logico. E infatti, se ci si limitasse ad ammettere esigenze generiche o clausole di stile, si finirebbe per ammettere, nella sostanza, ipotesi di contratti a termine acausali anche oltre i dodici mesi in contrasto con la lettera e la ratio della legge. Del resto, a ben vedere, il grosso del contenzioso che era emerso, in questi ultimi venticinque anni, sul contratto a termine non è dovuto tanto a difetti di redazione della lettera della legge o dei contratti collettivi quanto, molto più semplicemente, al fatto che non pochi datori di lavoro (e i loro consulenti legali) si limitassero a richiamare nei contratti (come nelle proroghe e nei rinnovi) clausole generiche e di stile tali cioè da non consentire di verificare le reali esigenze aziendali che giustificassero l'apposizione di un termine al contratto di lavoro, e così da non rendere intelligibile la specifica e reale connessione tra la durata solo temporanea della prestazione di lavoro e le esigenze aziendali (vedi Cass. 15 gennaio 2019, n. 840 e anche, con specifico riferimento alla proroga del contratto, Trib. Palermo, sentenza 4 febbraio 2021, n. 430).

Che poi queste esigenze debbano rispondere o meno a bisogni temporanei (per quanto non più imprevedibili o non programmabili, come in vigenza del decreto-dignità) del datore di lavoro è tema su cui pure si può discutere a lungo, tanto in termini di politica legislativa o del lavoro che di politica del diritto, ma, anche in questo caso, siamo in presenza di orientamenti giurisprudenziali noti e consolidati di cui operatori legali e imprese non possono non tenere debito conto in termini di certezza del diritto e proprio al fine di evitare un facile contenzioso (vedi Trib. Trento, sentenza 4 dicembre 2018 e ivi ampi rinvii alla giurisprudenza della Corte di Giustizia che assegna a tutte le autorità dello Stato membro interessato, «compresi i giudizi nazionali», il compito di «verificare concretamente che il rinnovo di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi ... intenda soddisfare esigenze provvisorie»).

È del resto esercizio di semplice logica e sistematica giuridica sostenere, una volta limitata a livello legislativo la durata massima dei contratti a termine a ventiquattro mesi e stabilito un regime c.d. acausale per i soli contratti di durata inferiore ai dodici mesi anche per effetto di proroghe, che la differenza strutturale e cioè tipologica tra un contratto a tempo indeterminato e un contratto a tempo determinato non possa che risiedere nella natura non permanente o durevole delle esigenze aziendali che portano ad assumere non su base stabile ma a tempo. Si possono prendere a prestito, in proposito, le parole di Riccardo Del Punta (2002, qui p. 547), con riferimento a un regime giuridico (quello del d.lgs. n. 368/2001) che ancora non prevedeva una disposizione come quella del più volte richiamato art. 1 del d.lgs. n. 81/2015 che bene recepisce lo spirito della direttiva 1999/70/CE. E infatti, una volta precisato che la legge (vecchia e nuova) parla sempre di contratti di lavoro a tempo determinato, con ciò enfatizzando non il momento finale del rapporto quanto la predeterminazione della sua durata, «non si vede quale causale oggettiva possa immaginarsi a giustificazione del ricorso ad un contratto a termine, invece di un contratto a tempo indeterminato, se non una causale che sia, per l'appunto, relativa ad un'esigenza aziendale temporanea». A maggior ragione oggi, facendo leva sull'art. 1 del d.lgs. n. 81/2015, pare dunque coerente con una lettura sistematica del nostro ordinamento ritenere che, una volta superato il tetto dei dodici mesi, per l'assunzione a termine come per il rinnovo o la proroga sia necessaria la presenza di una condizione specifica per l'apposizione del termine in aderenza alla essenza strutturale di questa tipologia contrattuale. Si comprende così perché la nostra giurisprudenza, interpretando lo spirito della direttiva europea anche oltre il mero dato letterale relativo alla successione di uno o più contratti a termine, abbia ritenuto anche in vigore del regime più liberale originariamente adottato dal d.lgs. n. 81/2015 che l'apposizione del termine al contratto di lavoro non possa essere considerata legittima per il solo rispetto del requisito formale di durata massima del rapporto in assenza di esigenze non solo specifiche ma anche temporanee del datore di lavoro (vedi Trib. Trento, 4 dicembre 2018, in *Labor – Il lavoro nel diritto*, 2019, con nota di P. Gaudio, *Le conseguenze derivanti dall'abuso dei contratti a termine alla luce dei principi europei*, p. 429 e ss.).

Una breve considerazione finale merita poi il regime transitorio rispetto alla disciplina applicabile a far data dal 5 maggio 2023 ai contratti a termine. Rinviando al paragrafo che segue per la complessa prospettiva offerta dal rapporto tra legge e contratto collettivo resta da valutare l'impatto della nuova disciplina sui contratti a tempo determinato in essere. Fermo restando un possibile intervento del legislatore, in fase di conversione del decreto-legge, pare a nostro avviso ragionevole, in punto di diritto e nel silenzio del decreto-legge in commento, seguire il principio generale secondo cui *tempus regit actum*. Il contratto a termine è cioè regolato dalla legge vigente nel momento in cui esso è stato stipulato (da ultimo: Cass. Sez. Un., 22 febbraio 2023, n. 5542), ragione per cui, oltre a continuare a produrre i suoi effetti (circostanza che non crea problemi anche in ragione del più rigoroso regime precedente al d.l. n. 48/2023), anche una eventuale proroga dovrà essere gestita, in punto di motivazioni che la legittimano, applicando la normativa previgente, trattandosi infatti dello stesso contratto. Diversa la situazione in caso di rinnovo, trattandosi di un nuovo e diverso contratto, ed eventualmente anche di durata delle proroghe trattandosi di un dato esterno alla struttura del contratto e alla sua motivazione.

#### **4. Le casistiche e i problemi operativi che emergono dal sistema della contrattazione collettiva: il nodo del regime transitorio nel rapporto tra legge e contratto collettivo e gli spazi per i contratti di prossimità**

Delineati i persistenti vincoli di sistema derivanti dalla disciplina interna e da quella euro-unitaria, così come specificati da indirizzi giurisprudenziali oramai consolidati pur nella costante evoluzione del dato legislativo, è ora possibile affrontare la nuova previsione dell'art. 19, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 81/2015 che è centrale nell'impianto della riforma e che dispone: «Al contratto di lavoro subordinato può essere apposto un termine di durata non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque non eccedente i ventiquattro mesi, solo in presenza di almeno una delle seguenti condizioni: a) nei casi previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 (...)».

Lettera e *ratio* della previsione normativa portano a intendere – vista l'assenza di una disposizione espressa di segno contrario che pure sarebbe stata possibile – che il rinvio alla contrattazione collettiva, effettuato dal legislatore della novella, riguarda anche i contratti collettivi oggi vigenti (purché “qualificati”, nei termini di cui all'art. 51) e non solo future intese contrattuali di espressa implementazione del nuovo dato legale. Leggendo peraltro la previsione a regime, superato cioè il regime a “doppio canale” previsto sino al 30 aprile 2024, si può pacificamente sostenere che, fatte salve le ragioni sostitutive di cui al nuovo art. 19, comma 1, lett. b-*bis*), per i datori di lavoro che non applicano contratti collettivi appartenenti ai sistemi più rappresentativi a livello comparato sarà precluso il ricorso al contratto a termine nei casi di durata superiore ai dodici mesi. Lo stesso potrebbe dirsi, in vigenza di una clausola di inscindibilità del contratto collettivo di riferimento, anche a quei datori di lavoro che non applicano contratti collettivi di lavoro né in via diretta (adesione alla rappresentanza datoriale stipulante) né in via indiretta (per il godimento di benefici economici pubblici).

Alla luce della esperienza contrattuale, con riferimento almeno ai principali settori economici, non si può del resto escludere che, alla data del 30 aprile 2024, anche a taluni datori di lavoro che applicano contratti collettivi ex art. 51 sia di fatto preclusa la possibilità di stipulare contratti a termine nella ipotesi non remota che il contratto collettivo, pure abilitato dalla legge, nulla disponga sul punto.

Una indagine condotta nel mese di maggio 2023 dal gruppo di ricerca che partecipa alla redazione del rapporto annuale ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia, in collaborazione con gli studenti del dottorato in *Apprendimento e Innovazione nei Contesti Sociali e di Lavoro* (vedi F. Alifano, F. DI Gioia, G. Impellizzieri, M. Tiraboschi, *Riforma del lavoro a termine: una simulazione su 55 contratti collettivi di categoria*, working paper ADAPT, n. 8/2023.), conferma questa possibilità anche in ragione dei tempi lunghi di molti rinnovi contrattuali. Su un campione di ben 55 contratti collettivi nazionali di lavoro contenuti nella banca dati del Cnel, relativi ai settori più importanti e sottoscritti nell'ambito dei sistemi contrattuali comparativamente più rappresentativi, tale indagine segnala infatti che solo il 45 per cento dei contratti analizzati già oggi prevede una o più causali di legittima apposizione del termine al contratto di lavoro al di fuori del caso, molto frequente, della sostituzione di altri lavoratori.

I problemi non si fermano qui. Resta infatti da chiarire cosa accade nelle ipotesi (rap-presentate appunto dal 45 per cento dei casi rispetto al campione analizzato) in cui la clausola del contratto collettivo faccia riferimento, diretto o indiretto, a una previsione di legge (come, per esempio, quella del c.d. decreto-dignità in punto di contratto a tempo determinato) oggi abrogata. Le ipotesi sono molteplici: le parti contrattuali possono infatti avere fatto espresso riferimento a un dato testo di legge; oppure possono avere semplicemente richiamato l'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 ma avendo in mente, nella messa a punto della loro volontà contrattuale, un enunciato normativo diverso, anche radicalmente, da quello che ci consegna oggi il d.l. n. 48/2023; in altri casi le parti contraenti, pur avendo in mente un preciso dato normativo di legge, si sono limitate a fornire un elenco di ipotesi che così risulta privo di agganci a un preciso dato legislativo; in alcune ipotesi, infine, il problema di una futura riforma della materia è stata presa in considerazione dalle parti che, nelle dichiarazioni a verbale, assumono un generico e non vincolante impegno politico a incontrarsi per valutare l'impatto della riforma e l'eventuale esigenza di una integrazione del testo contrattuale.

L'indagine sopra richiamata segnala che il 47,3 per cento dei contratti collettivi analizzati che disciplinano la materia, nell'elencare i casi di legittimo ricorso al lavoro a termine, non prevede alcun riferimento a norme di legge. Nel 29,1 per cento dei casi i rinvii sono invece fissi e cioè richiamano un preciso dato normativo (in prevalenza il decreto-dignità). Nel 23,6 per cento dei casi il rinvio alla fonte legislativa è mobile cioè fatto genericamente alle previsioni di legge vigenti o all'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 che, come sappiamo, ha avuto nel corso del suo breve arco di vita assai diverse configurazioni in termini di contenuto e vincoli alle assunzioni a tempo determinato.

Analogo discorso vale ovviamente per clausole contrattual-collettive che intervengono sulle proroghe.

Dottrina e giurisprudenza non si sono particolarmente interessate alla questione, che si è verificata a più riprese anche in passato, se non attraverso generiche affermazioni che non sempre aiutano tuttavia a risolvere i diversi e disparati casi che si incontrano leggendo, una ad una, le previsioni dei contratti collettivi. La questione non è affatto semplice e non si limita certo al solo contratto a termine. In passato, per esempio, per fronteggiare i ritardi delle parti sociali nell'attuare riforme legislative (pensiamo al contratto di apprendistato che è stato uno dei terreni più battuti dal legislatore) si è ritenuto di utilizzare le clausole dei contratti collettivi a prescindere da quello che era il reale intendimento delle parti firmatarie o il richiamo espresso a precedenti testi di legge pena la paralisi dell'istituto per interi settori economici. Questo per segnalare che le opzioni interpretative, sul punto, per quanto variegate debbono comunque essere coerenti su tutte le previsioni contrattuali e non solo su quelle relative a una materia controversa come il contratto a termine.

In materia si può comunque ricordare Corte di Cassazione, sentenza 3 gennaio 2014, n. 27, che ha confermato la validità di contratti a termine stipulati ai sensi dell'art. 23 della l. n. 56 del 1987 (che demandava alla contrattazione collettiva la possibilità di individuare nuove ipotesi, ulteriori rispetto a quelle legali, di apposizione di un termine alla durata del rapporto di lavoro) nel regime transitorio scaturito con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/2001 che pure precludeva ai contratti collettivi detta possibilità.

Pare in effetti ragionevole e corretto a livello ermeneutico, in assenza di un regime transitorio nel d.l. n. 48/2023, ritenere che le clausole dei contratti collettivi in punto di assunzioni a termine restino in vigore, salvo diverse intese tra le parti, fino alla loro scadenza anche se contengono rinvii espressi a testi di legge ora abrogati. Va del resto rilevato che il decreto-legge in commento non prevede un regime di maggiore o minor favore per imprese o lavoratori ma, semplicemente, rinvia alle previsioni della contrattazione collettiva. Nelle trattative sindacali il riferimento a un determinato dato normativo è un presupposto di contesto ma, una volta recepito, entra nel contratto collettivo e vive di vita propria. Non si può insomma parlare, in questi casi, di presupposizione in senso tecnico perché la previsione di legge non rappresenta, per le parti contraenti, un presupposto oggettivo ma solo un riferimento normativo utile a definire, in forza dei rispettivi rapporti di potere e di eventuali facoltà derogatorie assegnate dalla legge al contratto collettivo, il giusto equilibrio tra flessibilità e stabilità dei rapporti di lavoro.

Diverso è naturalmente il caso in cui le previsioni del contratto collettivo si limitino esclusivamente a richiamare, in termini di rinvio secco e senza alcuna specificazione o integrazione, articoli di legge ora abrogati. Così come resta fuori discussione che le parti del contratto collettivo potrebbero decidere di rinegoziare anzitempo la disciplina del contratto a termine, anche alla luce della scadenza del 30 aprile 2024 per l'operatività della autonomia negoziale a livello individuale, che potrebbe spiazzare tanto le rappresentanze dei lavoratori che dei datori di lavoro paralizzando un importante (per quanto controverso) canale di accesso al lavoro. In alternativa resta pur sempre la possibilità, per ciascuna parte firmataria, di recedere dal contratto collettivo con tutte le implicazioni del caso anche in termini di responsabilità contrattuale e dinamiche intersindacali che verrebbero a innescarsi.

Resta poi da valutare quali possano essere i contenuti delle previsioni collettive, specie a regime una volta preso atto da parte degli attori del nostro sistema di relazioni industriali del totale rinvio effettuato dal legislatore alla contrattazione collettiva che, sino a ora, ha operato in termini integrativi ma non integralmente sostitutivi di ipotesi legislative.

Si ha motivo di dubitare della possibilità di richiamare, per il caso in esame, il precedente rappresentato dall'art. 23 della l. n. 56 del 1987 che, secondo un noto insegnamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass. S.U. 2 marzo 2006, n. 4588), configurava una vera e propria "delega in bianco" a favore della contrattazione collettiva. Sul piano della tecnica legislativa l'analogia è evidente. Si deve tuttavia tenere conto dei vincoli di sistema sopra richiamati per cui, a maggior ragione in vista della operatività a regime di un sistema ora tutto appoggiato sul solo controllo collettivo come porta di accesso all'utilizzo dei contratti a tempo determinato, la contrattazione collettiva dovrà operare nel rispetto delle indicazioni del diritto euro-unitario e degli orientamenti della nostra magistratura. Questo fermo restando che la contrattazione collettiva potrà al più stabilire alcune tipizzazioni astratte e con formulazioni più o meno dettagliate o generiche che è però poi compito del datore di lavoro riconnettere, caso per caso, alle specifiche e concrete esigenze aziendali che sole legittimano l'apposizione del termine al contratto di lavoro. Non è insomma il testuale ed espresso richiamo a una previsione del contratto collettivo applicato in azienda a legittimare

L'assunzione a termine posto che il ragionamento sulla conformità alla previsione normativa deve sempre partire dalla singola esigenza aziendale.

Sul punto può essere utile richiamare il recente orientamento della Corte di Cassazione in materia di lavoro stagionale, là dove si è precisato che nel concetto di attività stagionale «possono comprendersi soltanto situazioni aziendali collegate ad attività stagionali in senso stretto, ossia ad attività preordinate ed organizzate per un espletamento temporaneo (limitato ad una stagione)» e non anche, come diversamente previsto dal contratto collettivo applicato in azienda, «situazioni aziendali collegate ad esigenze d'intensificazione dell'attività lavorativa determinate da maggiori richieste di mercato o da altre ragioni di natura economico-produttiva» (Cass. 4 aprile 2023, n. 9243 che richiama anche Cass. 5 marzo 1982, n. 1354 e Cass. 14 aprile 1986, n. 2633). Ne consegue che la contrattazione collettiva, là dove una previsione di legge la autorizza a individuare le attività stagionali per definire un regime di deroga rispetto alla previsione generale, «deve elencare specificatamente quali sono le attività che si caratterizzano per la stagionalità. (...) Ritiene allora il Collegio che l'art. 30 del c.c.n.l. applicabile al caso concreto non abbia, in attuazione della delega conferita alla contrattazione collettiva, provveduto ad individuare, secondo gli indicati criteri, le attività (...) che abbiano carattere di stagionalità» (Cass. 4 aprile 2023, n. 9243). Di conseguenza la previsione del contratto collettivo «risulta inidonea a dar corpo alla delega operata dalla disposizione di legge poiché non contiene alcuna specificazione di quali siano le attività che devono essere ritenute stagionali in quanto preordinate ed organizzate per l'espletamento limitato ad una stagione» (ancora Cass. 4 aprile 2023, n. 9243).

Una ulteriore questione è poi rappresentata dalla persistente attualità o meno della possibilità di ricorrere ai contratti di prossimità per superare i residui vincoli di legge alla assunzione a termine. La curiosità non è affatto teorica solo se si pensa che la stragrande maggioranza degli accordi *ex art. 8* del d.l. n. 138/2011, hanno avuto per oggetto proprio i contratti temporanei con l'obiettivo di aggirare i vincoli del c.d. decreto-dignità del 2018 (si veda il IX *Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia*, ADAPT University Press, 2023, cap. III, § 3.1).

La dottrina si è interrogata, a più riprese, sul nodo degli accordi di prossimità rispetto al regime delle causali e alla durata massima dei contratti a termine, ritenendo possibile intervenire sul tetto dei 24 mesi e anche sulla percentuale di contingentamento, ma non sulle condizioni di assunzione previste dalla legge. Invero, considerando gli stringenti vincoli derivanti dalla normativa euro-unitaria (espressamente richiamati dal d.l. n. 138/2011), il cui equilibrio in termini di trasposizione dei precetti comunitari è affidato alle scelte del legislatore nazionale, e la circostanza che per ricorrere ai contratti di prossimità è sempre necessario indicare specifiche ragioni che legittimano una deroga, si può ritenere che il d.l. n. 48/2023 abbia finito (o comunque finirà nella prassi) per assorbire lo spazio di azione di eventuali intese di prossimità quantomeno rispetto a durata e regime delle proroghe (in tema, per un atteggiamento restrittivo sulle intese di prossimità, vedi Tribunale di Teramo 8 febbraio 2023).

Resta infine da affrontare un ultimo nodo interpretativo, se cioè il nuovo regime consenta ai contratti collettivi di cui all'art. 51 di introdurre ipotesi di assunzione a termine di tipo c.d. soggettivo cioè in ragione delle caratteristiche di gruppi o categorie di lavoratori. In passato la questione si era posta, in vigenza del più volte richiamato art.

23 della l. n. 56 del 1987, per i lavoratori immigrati o anche per assunzioni di giovani o gruppi svantaggiati o molto svantaggiati. La questione, passata con successo al vaglio della magistratura (anche se in tempi precedenti alla direttiva europea sul lavoro a termie), era stata in seguito assorbita con l'introduzione nel nostro ordinamento (artt. 54 e seguenti del d.lgs. n. 276/2003) del contratto di inserimento al lavoro con previsioni poi abrogate dalla l. n. 92/2012. Gioco forza che si ripresenti oggi seppure in un contesto affatto diverso come sopra precisato. Il punto resta naturalmente controverso e verrà risolto da eventuali interventi della magistratura fermo restando che vige in materia una articolata normativa antidiscriminatoria a partire dall'art. 25 del d.lgs. n. 81/2015 proprio in materia di assunzioni a tempo determinato che vieta trattamenti normativi differenziati tra i diversi lavoratori assunti a termine sempre che non siano «obiettivamente incompatibili» con la «particolare natura del contratto» in questione. Là dove la particolare natura sembra far riferimento a elementi necessariamente oggettivi e non alle caratteristiche del lavoratore o di un gruppo di lavoratori. L'esperienza contrattuale non ha comunque mancato di segnalare ipotesi di questo tipo, anche al di fuori della contrattazione di prossimità, come nel caso del contratto di sostegno alla occupazione previsto dal contratto collettivo nazionale di terziario sottoscritto da Confcommercio e nel caso del contratto di ingresso rivolto a sostenere l'occupazione giovanile, femminile, dei disoccupati di lungo corso, degli over 55, previsto dal contratto collettivo nazionale sottoscritto da Confimi impresa meccanica. Oppure, proprio con riguardo al contratto a termine, nel caso del contratto collettivo nazionale dell'industria edile sottoscritto da Ance che, tra le causali di ricorso a contratti a tempo determinato di durata superiore ai dodici mesi, prevede (all'art. 93) anche l'assunzione di «giovani fino a 29 anni e soggetti di età superiore ai 45 anni», «cassaintegrati», «disoccupati e inoccupati da almeno sei mesi», «donne, di qualsiasi età, prive di impiego retribuito da almeno sei mesi residenti in aree geografiche il cui tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20% di quello maschile».

## **5. I riflessi operativi sulla somministrazione di lavoro**

L'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 nel disciplinare il rapporto tra agenzia e prestatore di lavoro dispone che possono essere somministrati a tempo indeterminato (c.d. *staff leasing*) «esclusivamente i lavoratori assunti dal somministratore a tempo indeterminato». Per questi rapporti di lavoro la novella in commento non ha dunque alcun impatto. Naturalmente – sempre per espressa previsione dell'art. 31, comma 1 e con efficacia limitata fino al 30 giugno 2025 – nel caso in cui il contratto commerciale di somministrazione tra l'agenzia di somministrazione e l'utilizzatore sia a tempo determinato «l'utilizzatore può impiegare in missione, per periodi superiori a ventiquattro mesi anche non continuativi, il medesimo lavoratore somministrato» a condizione che l'agenzia di somministrazione «abbia comunicato all'utilizzatore l'assunzione a tempo indeterminato», senza che ciò determini in capo all'utilizzatore la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il lavoratore.

Diverso è invece il caso della somministrazione di lavoro a tempo determinato là dove, ovviamente, l'agenzia invii in missione presso l'utilizzatore un lavoratore assunto con contratto a termine. L'art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015 dispone, infatti, che in caso di assunzione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra

somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina di cui al capo III dello stesso decreto legislativo (rubricato «*Lavoro a tempo determinato*»), con la sola «esclusione delle disposizioni di cui agli articoli 21, comma 2, 23 e 24» e cioè in punto di intervalli tra un contratto e l'altro (anche se non cambia l'utilizzatore), percentuale massima di contratti a termine e diritto di precedenza. Trova dunque applicazione, anche per i rapporti a termine tra agenzia e lavoratore la previsione di cui all'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 e, con esso, lo stesso atteggiamento restrittivo della magistratura (vedi recentemente in tema di necessaria temporaneità della somministrazione di lavoro Cass. 27 luglio 2022, n. 23494, in *RIDL*, 2023, II, p. 58 e ss. con nota di G. Casiello, *La somministrazione di lavoro ovvero della temporaneità ragionevole*), fermo restando, sempre ai sensi dell'art. 34, comma 2, che in questo caso «il termine inizialmente posto al contratto di lavoro può in ogni caso essere prorogato, con il consenso del lavoratore e per atto scritto, nei casi e per la durata previsti dal contratto collettivo applicato dal somministratore».

Di conseguenza, anche ai contratti a termine tra agenzia e lavoratore da inviare in somministrazione si applica il regime della acausalità per i primi dodici mesi. Il nuovo regime di cui all'art. 19, comma 1, come sopra precisato, troverà applicazione per i contratti a tempo determinato tra agenzia e lavoratore superiori ai dodici mesi, nonché per i rinnovi e per le proroghe (in questo caso quanto il termine complessivo eccede i dodici mesi). Va peraltro ricordato che, utilizzando gli spazi di deroga consentiti dall'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015 il contratto collettivo nazionale di lavoro per il settore della somministrazione del 15 ottobre 2019 sottoscritto da ASSOLAVORO e CGIL, CISL, UIL, FELSA-CISL, NIDIL-CGIL, UILTEMP prevede (art. 21) per i contratti di lavoro a tempo determinato a scopo di somministrazione stipulati tra agenzia e lavoratore, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale, che «nelle ipotesi di somministrazione di lavoro con il medesimo utilizzatore, i criteri di computo e la durata massima sono individuati dalla contrattazione collettiva applicata dall'utilizzatore. In assenza di tale disciplina la durata massima della successione dei contratti è fissata in 24 mesi». Inoltre, «nelle ipotesi di somministrazione di lavoro su diversi utilizzatori, la successione di contratti di lavoro a tempo determinato tra agenzia e lavoratore non può superare la durata massima complessiva di 48 mesi». In quest'ultimo caso «la durata massima complessiva di 48 mesi si considera in ragione della mansione effettivamente svolta dal lavoratore a prescindere dal contratto collettivo applicato dall'utilizzatore». In punto di proroghe lo stesso contratto (art. 22) dispone un regime generale pari a «un numero massimo di 6 proroghe per ogni singolo contratto, nell'arco del limite legale di 24 mesi». Tuttavia, «in caso di diverso limite di durata individuato dal contratto collettivo applicato dall'utilizzatore, con riferimento alla successione dei contratti ex art. 19, comma 2, D.Lgs. n. 81/2015, il numero massimo di proroghe per ogni singolo contratto è elevato a 8». Al solo scopo di favorire al massimo la continuità occupazionale ulteriori proroghe sono poi previste con riferimento a talune categorie di lavoro tassativamente indicate dallo stesso contratto collettivo (lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati, lavoratori ricollocati presso un diverso utilizzatore, tipologie di lavoratori individuati dalla contrattazione di secondo livello e/o territoriale finalizzata ad assicurare forme di continuità occupazionale dei lavoratori, lavoratori con disabilità).

Resta infine da ricordare che, ai sensi dell'art. 2, comma 1 ter, del d.l. n. 87/2018, aggiunto dalla l. di conversione n. 96/2018, secondo cui, «nel caso di ricorso al contratto di somministrazione di lavoro», «le condizioni di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81», quelle che cioè legittimano l'apposizione del termine nei casi di durata superiore ai dodici mesi, «si applicano esclusivamente all'utilizzatore». In caso di somministrazione a termine, là dove il lavoratore sia stato assunto dalla agenzia a tempo determinato, sarà dunque necessario verificare le previsioni del contratto collettivo applicato dall'utilizzatore, se ovviamente rispondente ai requisiti di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 ovvero per «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva» individuate sì dalle parti contraenti ma necessariamente riferite all'utilizzatore e non alla agenzia che stipula formalmente il contratto di lavoro. Ne consegue che, salvo il caso dei contratti di durata inferiore a un anno, viene meno nel nostro ordinamento la possibilità, prevista in altri Paesi, di assunzioni a termine per mere "finalità di somministrazione" nel senso che l'assunzione a termine da parte di una agenzia di somministrazione non può che essere sincronizzata sulle specifiche esigenze di un utilizzatore e la relativa durata. Onere della agenzia di somministrazione è, dunque, quello di verificare la correttezza della operazione negoziale e, segnatamente, le reali esigenze dell'utilizzatore posto che, in caso di violazione del precetto legale, sarà la stessa agenzia a subirne le conseguenze con la trasformazione del contratto in un contratto a tempo indeterminato (vedi sul punto la circolare Assolavoro n. 9/2018). Così dispone l'art. 19, comma 1-ter, del d.lgs. n. 81/2015 in caso di stipulazione di un contratto di lavoro subordinato a termine di durata superiore ai dodici mesi al di fuori dei casi previsti dalla legge e nello stesso senso dispone l'art. 21, comma 1, in caso di rinnovi e proroghe che non rispettino le condizioni di cui all'art. 19, comma 1.

In tema va anche ricordato, al fine di desumere i prevedibili orientamenti dei giudici nazionali, l'orientamento della Corte di Giustizia Europea in relazione alla direttiva 2008/104 che regola la materia. Secondo la Corte «l'articolo 5, paragrafo 5, prima frase, della direttiva 2008/104, che impone in particolare agli Stati membri di adottare le misure necessarie per prevenire missioni successive con lo scopo di eludere le disposizioni di tale direttiva, non impone a tali Stati di limitare il numero di missioni successive di un medesimo lavoratore presso la stessa impresa utilizzatrice, come del resto non definisce alcuna misura specifica che gli Stati membri debbano adottare a tal fine, quand'anche per finalità di prevenzione di abusi» (Corte di Giustizia, sentenza del 17 marzo 2022, NP contro Daimler AG, Mercedes-Benz Werk Berlin, causa C-232/20, punto 54, nonché Corte di Giustizia, sentenza del 14 ottobre 2020, KG, causa C 681/18, punti 42 e 44). Tuttavia, precisa la Corte, «l'articolo 5, paragrafo 5, prima frase, della direttiva 2008/104 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per prevenire l'assegnazione di missioni successive a un lavoratore tramite agenzia interinale aventi lo scopo di eludere le disposizioni di tale direttiva nel suo insieme. In particolare, gli Stati membri devono adoperarsi affinché il lavoro tramite agenzia interinale presso la stessa impresa utilizzatrice non diventi una situazione permanente per un lavoratore tramite agenzia interinale» (Corte di Giustizia, sentenza del 17 marzo 2022, NP contro Daimler AG, Mercedes-Benz Werk Berlin, causa C-232/20, punto 56, nonché Corte di Giustizia, sentenza del 14 ottobre 2020, KG, causa C 681/18, punti 55 e 60). Pertanto, conclude la Corte, in assenza di una precisa normativa interna

è compito dei giudici nazionali verificare alla luce di tutte le circostanze pertinenti, che comprendono in particolare le specificità del settore, «che l’assegnazione di missioni successive a un lavoratore temporaneo non sia volta a eludere gli obiettivi della direttiva 2008/104, in particolare la temporaneità del lavoro tramite agenzia interinale». In particolare, «quando, in un caso concreto, non viene fornita alcuna spiegazione oggettiva al fatto che l’impresa utilizzatrice interessata ricorra ad una successione di contratti di lavoro tramite agenzia interinale, spetta al giudice nazionale verificare, nel contesto del quadro normativo nazionale e tenendo conto delle circostanze di specie, se una delle disposizioni della direttiva 2008/104 venga aggirata, a maggior ragione laddove ad essere assegnato all’impresa utilizzatrice in forza dei contratti successivi in questione sia sempre lo stesso lavoratore tramite agenzia interinale» (Corte di Giustizia, sentenza del 17 marzo 2022, NP contro Daimler AG, Mercedes-Benz Werk Berlin, causa C-232/20, punti 58 e 62; vedi anche Corte di Giustizia, sentenza del 14 ottobre 2020, KG, C 681/18, punto 71).

## **6. Esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva ed eventuale spazio operativo per l’azione delle commissioni di certificazione**

Come si è già detto, in assenza di indicazioni provenienti dai contratti collettivi (ex art. 51 del d.lgs. n. 81/2015) applicati in azienda, e fatto salvo il caso della sostituzione di altri lavoratori, è prevista infine la possibilità di assumere con contratti a termine, non oltre il 30 aprile 2024, per soddisfare «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti». Per chiarire il significato di questa formula è sufficiente rinviare, in questa sede di primo commento, alla imponente elaborazione dottrinale e giurisprudenziale emersa in vigenza del d.lgs. n. 368/2001 che, in estrema sintesi e contro l’espressa volontà del legislatore, era giunta a considerare in ogni caso necessario il requisito della temporaneità della esigenza aziendale da soddisfare (vedi *supra*, § 3). In giurisprudenza si è parlato di una esigenza “ontologicamente” temporanea in ragione cioè delle caratteristiche intrinseche della attività da svolgere che non deve dunque soddisfare esigenze strutturali dell’impresa.

Per espressa previsione legislativa, le esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva sono individuate dalle parti contrattuali. In realtà sarà il datore di lavoro, nella sua veste di capo della impresa, a individuare dette esigenze.

A questo proposito si può in primo luogo ricordare il nuovo testo dell’art. 2086 del Codice Civile che impone all’imprenditore che operi in forma societaria o collettiva «il dovere di istituire un assetto organizzativo (...) adeguato alla natura e alle dimensioni dell’impresa» questo anche in funzione di evitare una situazione di «crisi dell’impresa e della perdita della continuità aziendale». In altri termini è verosimile che nella valutazione delle scelte aziendali in materia di assunzioni e tipologie contrattuali si possa e si debba tenere conto, in termini organizzativi (lato datore di lavoro) e in termini di verifica in sede giurisdizionale, anche della natura e delle dimensioni aziendali nonché delle condizioni economiche in cui versa o potrebbe versare l’impresa, per esempio in ragione di una crisi economica che caratterizza il settore in cui opera o i mercati di riferimento.

Ancora più significativa o, quantomeno, stringente rispetto alle verifiche in sede giurisdizionale, è poi la previsione di cui all’art. 30, comma 1, della l. n. 183/2010 secondo

cui, «in tutti i casi nei quali le disposizioni di legge (...) contengano clausole generali, ivi comprese le norme in tema di instaurazione di un rapporto di lavoro», il controllo del giudice «è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento del presupposto di legittimità» e, pertanto, in conformità all'art. 41 della Costituzione, non può essere esteso al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro o al committente. Sempre il comma 1 dell'art. 30 della l. n. 183/2010 dispone peraltro che l'inosservanza di detta previsione, in materia di limiti al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro, «costituisce motivo di impugnazione per violazione di norme di diritto».

Memore probabilmente dell'enorme contenzioso che la clausola delle «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva» (c.d. causalone) aveva ingenerato in vigore del d.lgs. n. 368/2001, il legislatore aveva in un primo tempo ipotizzato, nelle bozze diffuse sugli organi di stampa ben prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, di condizionare gli spazi di azione concessi (in via meramente subordinata) alla autonomia negoziale a un preventivo controllo (e certificazione) da parte di una delle commissioni di cui agli artt. 75 e seguenti del d.lgs. n. 276/2003. Tale ipotesi, poi stralciata dal testo apparso in Gazzetta Ufficiale, ha ingenerato non poche polemiche e da taluni è stata persino intesa come un plateale “regalo” del Ministro del lavoro alla categoria dei consulenti del lavoro in ragione della relativa contiguità. Secondo una opinione diffusa il ricorso alla certificazione sarebbe in ogni caso stato impraticabile nei fatti in ragione dei tempi lunghi e della burocrazia delle commissioni. In realtà, alla luce di una esperienza oramai ventennale dell'istituto, è corretto sostenere che talune sedi di certificazione sarebbero state pronte (e ben felici) di riconoscere il “bollino” di qualità a detti contratti con mere operazioni di facciata, condotte cioè a tavolino senza poter verificare, nello specifico e come richiede la magistratura, la reale connessione tra il singolo contratto a termine stipulato o il singolo rinnovo/proroga e le specifiche esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva che legittimano l'apposizione del termine.

Si vede insomma con favore la scelta (per ora) finale compiuta dal legislatore che, nel rendere obbligatoria, in questi casi, la certificazione avrebbe inevitabilmente condotto a indebite forzature con il conseguente rischio di accentuare una prassi, già oggi presente, di un uso strumentale (*rectius*, un abuso) delle commissioni di certificazione che sono nate con altri (e ben più nobili) intenti a sostegno di un giusto bilanciamento tra gli interessi contrattuali in gioco. Vero anche è che le sedi ideali per compiere queste operazioni dovrebbero essere quelle istituite presso gli enti bilaterali e che, tuttavia, questa ipotesi è sì del tutto impraticabile per il rifiuto di parte del sindacato (quello genuino) di usare la bilateralità per governare attivamente (e non solo nelle regole contrattuali) il mercato del lavoro come suggerisce, con formula a mio avviso impareggiabile, l'art. 2, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 276/2003. È noto, per contro, come la bilateralità fittizia cerchi da tempo di insinuarsi su questo fronte che è centrale nei moderni mercati del lavoro (vedi Corte d'Appello de L'Aquila 5 luglio 2022, n. 1018). Tutto ciò precisato nulla vieta in ogni caso alle parti contrattuali, per maggiore certezza e anche per una verifica istituzionale (e non meramente consulenziale) del loro operato, di rivolgersi nel caso in esame a una commissione di certificazione che certo può sostenere e rafforzare la volontà delle parti quantomeno a sostegno del prestatore

di lavoro che difficilmente sarà in grado di valutare la natura e la correttezza delle esigenze individuate, come detto, dal datore di lavoro. Questo a condizione che le commissioni di certificazione accolgano con maturità (e non solo con prove muscolari di efficienza nell'apporre un “bollino” di carta) la responsabilità del compito loro affidato dalla legge evitando cioè, nella prassi, certificazioni puramente formali e anche pasticciate, per la fretta di rispondere alle istanze del committente, che finirebbe per pregiudicare definitivamente la già debole reputazione di questo importante istituto. Analoga prova di maturità spetterà ovviamente ai “committenti” della certificazione posto che le soluzioni improvvisate e costruite a tavolino sono, a ben vedere, la vera fonte di quel contenzioso che l'istituto della certificazione, per espressa definizione legislativa, è chiamato ad arginare. Anche perché, a ben vedere, i problemi del contratto a termine così come di altri schemi contrattuali, non sta nelle leggi quanto nella abilità, tutta italiana, a stravolgerle nella prassi applicativa.

Che il ricorso a una certificazione seria e di qualità sia una strada percorribile e utile lo conferma, in ogni caso, la previsione di cui all'art. 30, comma 1, della l. n. 183/2010 secondo cui, «nella qualificazione del contratto di lavoro e nell'interpretazione delle relative clausole», il giudice chiamato a valutare la legittimità della clausola che sottopone la durata del contratto di lavoro a un termine, «non può discostarsi dalle valutazioni delle parti, espresse in sede di certificazione dei contratti di lavoro di cui al titolo VIII del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276» fatti ovviamente salvi i casi di «erronea qualificazione del contratto, di vizi del consenso o di difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione».

## **7. Luci e ombre della riforma. Dal formalismo giuridico alla verifica *ex ante* delle reali esigenze del datore di lavoro in merito alla apposizione di un termine al contratto di lavoro**

In termini conclusivi possiamo ribadire, all'esito della analisi sin qui svolta, che è evidente una scollatura tra intenzioni del legislatore e vincoli di sistema così come desumibili dalle fonti euro-unitarie, dagli orientamenti della magistratura e dagli stessi interventi della contrattazione collettiva. Sotto quest'ultimo profilo il quadro normativo solleva elementi di criticità sia per le opzioni accolte dal legislatore che per il possibile cortocircuito che potrebbe innescarsi sul volgere del regime transitorio almeno là dove non vi fossero regolamentazioni collettive a disciplinare la materia (ipotesi che, come visto, non è per nulla di scuola). Con la conseguenza che, in assenza di un canale alternativo alla contrattazione collettiva, sarebbe preclusa per interi settori la stipulazione di contratti a termine di durata superiore a dodici mesi (anche per effetto di proroghe) o dei relativi rinnovi contrattuali. In sede di conversione del decreto-legge, o comunque per iniziativa politica del Governo o del Cnel, si potrebbe allora ipotizzare di affidare a un accordo interconfederale cedevole (come avvenuto in passato per i contratti di inserimento e per l'apprendistato) il compito di fornire una prima individuazione dei casi o condizioni che legittimano l'apposizione di un termine al contratto di lavoro. Vero anche che, secondo un autorevole per quanto remoto indirizzo interpretativo (vedi Mario Napoli e Luigi Menghini), si potrebbe in ogni caso sostenere che il rinvio legislativo ai contratti collettivi valga solo per quei datori che, terminato il regime transitorio, applichino contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. n.

81/2015 con l'impossibilità per i datori che applicano altri contratti di ricorrere ai contratti a termine di durata superiore ai dodici mesi o ai rinnovi (*supra*, § 3).

Anche il rapporto tra legge e contratto collettivo meriterebbe maggiore attenzione da parte del legislatore così da chiarire i non pochi casi dubbi in merito alla persistente vigenza di clausole contrattuali che espressamente richiamano disposizioni di legge in materia di lavoro a termine oggi abrogate.

Una ultima considerazione è doverosa alla luce dei vincoli di sistema (euro-unitari e interni) sopra richiamati. Nell'utilizzo dei contratti a termine sarebbe buona norma, da parte di imprese e operatori legali, tenere a mente che il punto critico non è tanto la clausola formalmente inserita nel contratto (nella proroga o nel rinnovo) quanto la reale esigenza del datore di lavoro o, quantomeno, la correlazione tra clausola contrattuale e prestazione effettivamente svolta dal prestatore di lavoro temporaneo. È questo, infatti, il modo più sicuro e corretto per prevenire il contenzioso in materia di contratti di lavoro che, inevitabilmente, nasce quando il ricorso al lavoro temporaneo è indirizzato a soddisfare bisogni ordinari del datore di lavoro.

## 8. Bibliografia essenziale

Per una **ricostruzione storico-evolutiva del contratto a tempo determinato** ancora fondamentale è il contributo di L. Montuschi, *Il contratto di lavoro a termine nell'alternativa fra uso rigido o flessibile della forza lavoro: un modello normativo da superare? Bilancio di un'esperienza e riflessioni critiche*, in AA.VV. Atti delle Giornate di studio Aidlass di Sorrento, 14-15 aprile 1978, in *Il lavoro a termine*, Milano, 1979, p. 9 e ss. Dello stesso autore vedi anche: *L'evoluzione del contratto a termine. Dalla subalternità all'alternatività: un modello per il lavoro*, in *Quaderni DLRI*, Torino, 2000, p. 9 e ss.; *La riforma del contratto a termine (un caso di bricolage normativo)*, in *ADL*, 1997, p. 45 e ss. Sulla **ridefinizione del rapporto regola-eccezione tra contratto a tempo indeterminato e contratto a termine** vedi D. Garofalo, *Riforma e controriforma della disciplina del contratto a termine*, in M. Dunghia, M. Ricci (a cura di), *Il contratto a termine nel lavoro privato e pubblico*, Milano, 2009, p. 83 e ss. Sulla **disciplina di livello europeo del contratto a termine**, che condiziona e indirizza l'interpretazione del dato interno vedi, in chiave evolutiva M. Biagi, *La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano*, in M. Biagi (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, Milano, 2002, p. 3 e ss., R. Blanpain, *I contratti a termine sono ancora una eccezione?*, in *DRI*, 2006, p. 1045 e ss; M. Tiraboschi, *Glancing at the Past: An Agreement for the Markets of XXIst Century*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1999, vol. 15, n. 2, pp. 105. In particolare, **sulle controverse vicende che hanno portato alla sua recezione in Italia, attraverso il d.lgs. n. 368/2001** vedi G. Pera, *La strana storia dell'attuazione della direttiva Ce sui contratti a termine*, in *LG*, 2001, p. 305 e ss. L. Corazza, *Il lavoro a termine nel diritto dell'Unione Europea*, in R. Del Punta, R. Romei (a cura di), *Il lavoro a termine*, Milano, 2013, p. 1 ss.; R. Nunin, *L'accordo quadro del 18 marzo 1999 e la direttiva n. 99/70/CE sul lavoro a tempo determinato: profili regolativi ed obblighi di conformazione per l'Italia*, in L. Menghini (a cura di), *La nuova disciplina del lavoro a termine*, Milano, 2002, p. 49 e ss. Quanto agli **orientamenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea**, che nel tempo hanno precisato il contenuto e l'operatività della direttiva vedi A. Bellavista, *La direttiva sul lavoro a tempo*

determinato, in A. Garilli, M. Napoli, *Il lavoro a termine in Italia e in Europa*, Torino, 2003, p. 1 ss.; A. Vallebona, *Lavoro a termine: la giurisprudenza comunitaria è ormai consolidata*, in MGL, 2009, p. 454 ss. Su **somministrazione di lavoro e orientamenti della Corte di Giustizia Europea** vedi S. Galleano, *Corte di giustizia 17.03.22 C-232/20 – Ancora sulla temporaneità della somministrazione*, in LDE, 2022. Sulle implicazioni della **formula per cui il contratto di lavoro a tempo indeterminato è la “forma comune dei rapporti di lavoro”** vedi A. Bollani, *Lavoro a termine, somministrazione e contrattazione in deroga*, Cedam, Padova, qui pp. 126-141. Sul **termine come elemento essenziale del contratto** di lavoro vedi, recentemente, M. Viceconte, *Il contratto di lavoro a termine, sua funzione socio-economica. Il termine come elemento essenziale del contratto di lavoro a tempo determinato*, in LPO, 2018, p. 542 e ss.. Sulla **interpretazione della formula ragioni di carattere organizzativo, tecnico, produttivo** già L. Menghini, *Clausola generale e ruolo della contrattazione collettiva*, in M. DOnghia, M. Ricci (a cura di), *Il contratto a termine nel lavoro privato e pubblico*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 25 e ss.. Sulla **temporaneità delle ragioni che legittimano l'apposizione del termine ai contratti di lavoro** vedi R. Del Punta, *La sfuggente temporaneità: note accorpate su lavoro a termine e lavoro interinale*, in DRI, 2002, p. 542 e ss. Sugli **intrecci tra legge e contrattazione collettiva nella regolazione dell'istituto** vedi: M. Napoli, *Il ruolo della contrattazione collettiva nella disciplina del lavoro a termine*, in A. Garilli, M. Napoli (a cura di), *Il lavoro a termine in Italia e in Europa*, Torino, 2003, p. 84 e ss.; M. Mobiglia, *Regime transitorio ed efficacia dei contratti collettivi in vigore*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Milano, 2004, qui pp. 1015-1016; A. Maresca, *I rinvii della legge all'autonomia collettiva nel Decreto dignità*, in LDE, 2018. Dello stesso autore, *Modernizzazione del diritto del lavoro, tecniche normative e apporti dell'autonomia collettiva*, in *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'Accademia a Mattia Persiani*, Padova, 2005, p. 479 e ss. Per una analisi empirica vedi G. Roma, *Il contratto collettivo a tempo determinato nella contrattazione collettiva di categoria (2004-2007)*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, II, p. 1023 e ss.; P. Tomassetti, *Profili di diritto transitorio nel concorso tra legge e contrattazione collettiva*, in ADL, 2019, p. 60 e ss. Un esercizio analogo sulle **casistiche offerte dalla contrattazione collettiva** è in M. Tiraboschi, P. Tomassetti, *Il nuovo lavoro a termine alla prova dei contratti collettivi*, in *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro Primo commento al d.l. 20 marzo 2014, n. 34 convertito, con modificazioni, in l. 16 maggio 2014, n. 78*, ADAPT University Press, 2014. Sui **contenuti della contrattazione collettiva alla luce del decreto-lavoro** vedi ora la ricerca empirica su 55 CCNL condotta da F. Alifano, F. Di Gioia, G. Impellizzieri, M. Tiraboschi, *Riforma del lavoro a termine: una simulazione su 55 contratti collettivi di categoria*, working paper ADAPT, n. 8/2023. Sui **rapporti tra contratto a tempo determinato e contrattazione di prossimità** vedi l'indagine empirica condotta su oltre 50 contratti ex art. 8 da M. Menegotto, *Contrattazione di prossimità: prime risultanze di una ricerca empirica*, in DRI, n. 3/2023. Sul **decreto-dignità** M. Marazza, *Decreto Dignità: prime considerazioni sulle novità in materia di contratto di lavoro a termine e somministrazione di lavoro*, in GC, 2018; P. Pizzuti, *Contratto a termine: nuove causali e vecchi dilemmi*, in MGL, 2018; P. Passalacqua, *Il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e la somministrazione di lavoro alla prova del decreto dignità*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, n. 380/2018. Sulla **posizione delle parti sociali in merito al d.l. n. 48/2023** vedi i documenti acquisiti in Commissione 10<sup>a</sup>

Commissione permanente (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), Conversione in legge del d.l. 4 maggio 2023, n. 48, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro. **Ulteriori riferimenti bibliografici:** A. Preteroti, *Contratto a tempo determinato e forma comune di rapporto di lavoro dopo il Jobs Act*, Torino, 2016; G. Franza, *Il lavoro a termine nell'evoluzione dell'ordinamento*, Milano, 2010; P. Saracini, L. Zoppoli (a cura di), *Riforme del lavoro e contratti a termine*, Napoli, 2017; R. Romei, *Questioni sul contratto a termine*, in *DLRI*, 2008, p. 322 ss.; L. Menghini, *La nuova disciplina del lavoro a termine del 2014: una rivoluzione utile, doverosamente provvisoria*, in *ADL*, 2014, p. 1221 e ss.

## **Riforma del lavoro a termine: una simulazione su 55 contratti collettivi di categoria (art. 24, d.l. n. 48/2023)**

*di Francesco Alifano, Francesca Di Gioia,  
Giorgio Impellizzeri e Michele Tiraboschi*

**Abstract** – Il presente studio ha come obiettivo quello di verificare in termini pratici il possibile impatto della riforma del contratto a termine, prospettata con il d.l. n. 48/2023, nel caso in cui la legge di conversione dovesse confermare l'intenzione del Governo di affidare integralmente alla contrattazione collettiva il compito di stabilire i casi di legittimo utilizzo di questa tipologia contrattuale oltre il limite di durata di dodici mesi. L'analisi – condotta su un campione di 55 CCNL *ex art.* 51 del d.lgs. n. 81/2015 – ripercorre le principali soluzioni adottate dalla contrattazione collettiva di categoria rispetto al profilo delle causali che legittimano il ricorso a contratti a termine e anche alla somministrazione a termine nei casi in cui l'agenzia assuma il lavoratore a tempo determinato, nonché in punto di successione di contratti in ragione di proroghe e rinnovi. Viene poi affrontato anche il tema del lavoro stagionale, che a più riprese si interseca con la disciplina dei contratti a termine. Per ciascuno dei profili esplorati la ricerca sviluppa alcune riflessioni sulle implicazioni della novella rispetto allo scenario esistente, alla data di entrata in vigore del decreto-lavoro, e alle prospettive del sistema a regime (1° maggio 2024).

**Abstract** – This paper investigates the possible impact of the reform of fixed-term contracts – i.e. Decree Law No. 48/2023 – if the conversion law confirms the government's intention to entrust collective bargaining with establishing when the 12-month duration limit for this working scheme can be extended. A sample of 55 collective agreements concluded pursuant to Article 51 of Legislative Decree No. 81/2015 was examined. Reference was made to the solutions adopted by collective bargaining to legitimize the recourse to fixed-term contracts – also in the event of agency work – as well as to chains of contracts used for the purposes of extending or renewing employment. Seasonal work – which is frequently governed by legislation on fixed-term employment – is also addressed. Some insights are put forward concerning the implications of the new provision on the existing legal framework, particularly when it is fully in force, i.e. 1 May 2024.

**Sommario:** 1. Contratti a termine e contrattazione collettiva: cosa cambia? – 2. Cosa dicono i contratti collettivi? Oggetto della ricerca e nota metodologica. – 3. Le causali per i contratti a tempo determinato di durata superiore a 12 mesi. – 4. Le causali per la somministrazione di lavoro a termine. – 5. La successione di contratti a termine e il regime delle causali in materia di proroghe e rinnovi. – 6. La stagionalità e i principali profili connessi.

## 1. Contratti a termine e contrattazione collettiva: cosa cambia?

Il d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (c.d. decreto-lavoro) ha riformato la disciplina del contratto a tempo determinato. In particolare, l'art. 24 è intervenuto sulle condizioni di ammissibilità dei contratti a termine di durata superiore a dodici mesi (anche in caso di proroghe o rinnovi), novellando l'art. 19 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

La disposizione era già stata modificata dal d.l. 12 luglio 2018, n. 87 convertito in l. 9 agosto 2018, n. 96 (c.d. decreto-dignità), che aveva ridotto la durata massima dei contratti a termine da trentasei a ventiquattro mesi e reintrodotta il regime della causalità per il ricorso a contratti di durata superiore ad un anno. Il d.l. 25 maggio 2021, n. 73 convertito in l. 23 luglio 2021, n. 106 (c.d. decreto-sostegni *bis*), in seguito, aveva legittimato la contrattazione collettiva a prevedere ulteriori e specifiche esigenze (seppur valide solo fino al 30 settembre 2022) per il ricorso a tali contratti.

Il decreto-lavoro ha confermato, per un verso, la durata massima dei contratti a termine (ventiquattro mesi anche a seguito di una successione di contratti), il doppio regime di a-causalità/causalità e l'ipotesi preesistente di sostituzione di altri lavoratori (art. 19, c. 1, lett. a)), assegnando un ruolo centrale alla contrattazione collettiva. Ai sensi della nuova lettera a) dell'art. 19, comma 1, i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, possono individuare le condizioni in cui è ammessa la stipula di contratti di durata superiore ai dodici mesi (anche in caso di proroghe) ovvero il loro rinnovo. In assenza di specifiche previsioni della contrattazione collettiva, ma solo fino al 30 aprile 2024, le parti individuali possono comunque concludere un contratto a termine di durata superiore, ma a condizione che ricorrano «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva».

## 2. Cosa dicono i contratti collettivi? Oggetto della ricerca e nota metodologica

Il nuovo quadro normativo, quindi, fermo restando il regime di a-causalità infrannuale, legittima l'apposizione del termine al contratto di lavoro – oltre che per esigenze di sostituzione dei lavoratori – nei casi previsti dai contratti collettivi. Alla luce di ciò, per prevedere gli effetti del decreto-lavoro sui contratti a termine, almeno nel breve periodo, è indispensabile conoscere le clausole contrattual-collettive vigenti in materia, così da verificare se negli accordi siano già presenti delle causali o delle condizioni di ammissibilità definite dalle parti sociali. Da ciò, infatti, dipende la legittimità dei patti individuali, nonché l'agibilità dell'istituto nei diversi settori economici.

Sulla base di questa considerazione, la presente ricerca, condotta con la collaborazione dei dottorandi della Scuola di Alta formazione di ADAPT, analizza in modo sistematico 55 contratti collettivi nazionali di lavoro individuati tra quelli sottoscritti dalle associazioni sindacali confederali (Cgil, Cisl e Uil) e più applicati nei diversi settori contrattuali, secondo i dati dell'archivio Cnel-Inps.

L'analisi del materiale contrattuale è orientata a verificare l'esistenza (e la vigenza) di causali per la stipula di contratti a termine di durata superiore a dodici mesi (*infra*, § 3), nonché, al contempo, a ricostruire le condizioni eventualmente predisposte per l'utilizzo della somministrazione a termine (*infra*, § 4) e le regole concernenti proroghe

e rinnovi (*infra*, § 5) e stagionalità (*infra*, § 6), vale a dire gli altri istituti attraverso cui gli operatori configurano, talvolta non senza profili di criticità, rapporti di lavoro a tempo oltre la durata massima prevista dalla legge.

Per ciascun tema, sono evidenziati dei modelli di intervento, con l'individuazione delle principali tendenze e l'esemplificazione di alcune casistiche.

### **3. Le causali per i contratti a tempo determinato di durata superiore a 12 mesi**

Il primo profilo di disciplina in cui assume centralità l'azione della contrattazione collettiva attiene al regime delle causali e delle condizioni di ammissibilità per il ricorso a contratti a termine di durata superiore a dodici mesi e inferiore a ventiquattro (art. 19, co. 1, d.lgs. n. 81/2015).

L'indagine condotta evidenzia, in proposito, come solo il 45,5% dei CCNL analizzati preveda espressamente delle ipotesi per la stipula di simili contratti. Alla restante parte degli accordi “silenti” sono ascrivibili, tra gli altri, il contratto collettivo della industria metalmeccanica (sottoscritto da Federmeccanica) ed il contratto del terziario, distribuzione e servizi (sottoscritto da Confcommercio).

In tutti questi settori, come anticipato, in mancanza di interventi della contrattazione collettiva e solo fino al 30 aprile 2024, sarà comunque possibile sottoscrivere tali contratti, qualora ricorrano «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva», stabilite dalle parti individuali. Resta ferma, inoltre, l'ipotesi di sostituzione dei lavoratori, già presente nell'art. 19, co. 1 e confermata dalla novella legislativa con la nuova lett. b-*bis*).

Fra i contratti collettivi che dettano causali per il ricorso ai contratti a termine al di sotto dei ventiquattro mesi, è possibile individuare due principali modelli di intervento.

Il primo attiene ai CCNL che richiamano le ipotesi previste dall'art. 19, co. 1, prima del decreto-lavoro, o attraverso la riproduzione pedissequa dei loro contenuti o mediante ulteriori specificazioni, sulla base delle caratteristiche peculiari della propria attività. Appartengono a questa categoria, ad esempio, il CCNL Comunicazione per le piccole e medie imprese (sottoscritto da Unigec), che riporta testualmente le vecchie causali di legge, e il CCNL Scuola non statale (siglato da Aninsei), il quale, pur muovendo da esigenze temporanee ed estranee all'ordinaria attività e di sostituzione dei lavoratori (art.19, co. 1, lett. a) o connesse ad incrementi di attività (lett. b), all'art. 22.1, per un verso, declina l'ipotesi di sostituzione con riferimento ai «lavoratori in servizio nell'istituto, chiamati a svolgere funzioni di coordinamento all'interno dell'istituto stesso» e per altro verso, definisce gli incrementi di lavoro quali «punte di più intensa attività amministrativa, burocratico-gestionale, tecnica, connessa alla sostituzione, alla modifica, all'adempimento del sistema informativo, all'inserimento di nuove procedure informative [...]».

Esiste poi un secondo modello di intervento della contrattazione collettiva, che si sostanzia nella previsione di causali distinte e ulteriori rispetto a quelle dell'art. 19. È il caso, fra gli altri, del CCNL Artigianato Area meccanica, che, all'art. 25, lett. g) delinea «ulteriori causali di ricorso al contratto a tempo determinato», richiamando le «esigenze di collocazione nel mercato di diverse tipologie di prodotto non presenti nella normale produzione», nonché le «esigenze di professionalità e specializzazioni non

presenti da quelle disponibili nell'organico in relazione all'esecuzione di commesse particolari». Analogamente, il CCNL lavoro domestico, all'art. 7, prevede, a titolo esemplificativo, l'apposizione di un termine al contratto di lavoro «per l'esecuzione di un servizio definito o predeterminato nel tempo, anche se ripetitivo», così come «per l'assistenza extradomiciliare a persone non autosufficienti ricoverate in ospedali, case di cura, residenze sanitarie assistenziali e case di riposo».

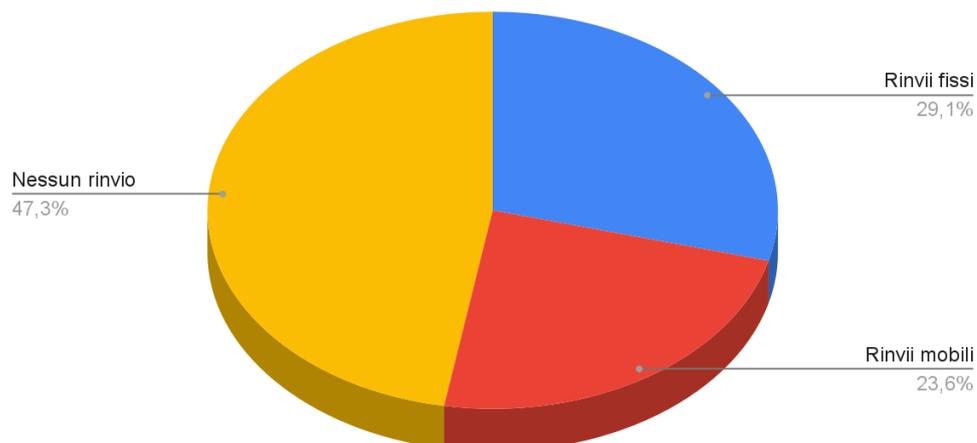
Si collocano in questo filone, infine, i contratti collettivi che definiscono causali di tipo “soggettivo”, ossia previste per l'assunzione dei lavoratori che presentino determinati requisiti e non legate ad esigenze oggettive della produzione. È il caso, ad esempio, del CCNL Edilizia, il quale, all'art. 93, ammette la stipula di contratti a termine di durata inferiore a ventiquattro mesi, tra l'altro, per l'assunzione di «giovani fino a 29 anni e di soggetti di età superiore ai 45 anni», «cassaintegrati», «disoccupati e inoccupati da almeno sei mesi», nonché di «donne, di qualsiasi età, prive di impiego retribuito da almeno sei mesi, residenti in aree geografiche il cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20% di quello maschile».

Dall'analisi condotta emerge, dunque, un panorama ampio ed estremamente eterogeneo di causali predisposte dalla contrattazione collettiva, da intendersi tutte pienamente operative, anche alla luce della delega ai «casi previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51», contenuta nell'attuale art. 19 co. 1, lett. a), senza che sia necessario a tal fine attendere i prossimi rinnovi contrattuali.

Un elemento in grado di condizionare l'operatività di queste causali risulta, peraltro, l'eventuale rinvio, contenuto nei testi contrattuali, ad una disciplina legislativa previgente. A tal proposito, la mappatura dei contratti collettivi ha rivelato che quasi la metà degli accordi non opera alcun rimando esplicito a disposizioni di legge (47,3%), mentre una minoranza richiama genericamente la «normativa vigente» o un provvedimento legislativo e le sue «successive modificazioni» (23,6%).

Per altro verso, un contratto collettivo su tre (29,1%) realizza un rinvio “fisso”, cioè individua espressamente (e in via esclusiva) una normativa di riferimento, che a seconda dei casi risulta essere il *Jobs Act* (d.lgs. n. 81/2015), il Decreto Dignità (d.l. n. 87/2018) o il più recente Decreto Sostegni-*bis* (d.l. n. 73/2021).

La circostanza non è priva di effetti, dal momento che occorrerebbe verificare se la originaria volontà negoziale, formatasi rispetto ad un dato assetto normativo, possa considerarsi ancora valida ora che questo è mutato, ovvero se sussista un vuoto in grado di abilitare le parti individuali a sottoscrivere comunque contratti a termine al ricorrere delle «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva» del novellato art. 19 co. 1, lett. b). Questo pur nella consapevolezza della presenza di clausole di inscindibilità nei CCNL e che anche le previsioni sul contratto a termine erano parte di un equilibrio complessivo che ha concorso a determinare la stipula dell'intero contratto collettivo in sede di rinnovo.



*Elaborazione ADAPT su un campione di 55 CCNL raccolti dalla banca dati CNEL.*

#### **4. Le causali per la somministrazione di lavoro a termine**

L'intervento attuato dal decreto-lavoro sul contratto a tempo determinato ha riflessi anche sulla disciplina della somministrazione di lavoro a termine: l'art. 34, co. 2, d.lgs. n. 81/2015 dispone, infatti, che, in caso di assunzione con contratto di somministrazione a tempo determinato, il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina del lavoro a tempo determinato (con la sola esclusione delle disposizioni di cui agli artt. 21, co. 2, 23 e 24). Trova applicazione, dunque, anche per i contratti a termine tra agenzia e lavoratore, l'art. 19, co. 1, con la conseguenza che, ai rapporti in questione, si applica il regime della a-causalità per i primi dodici mesi, mentre, per i rapporti superiori ai dodici mesi - nonché per i rinnovi (in ogni caso) e per le proroghe (oltre i primi dodici mesi) - devono ricorrere le condizioni che legittimano l'apposizione del termine superiore ai dodici (ma in ogni caso non eccedente i ventiquattro) mesi, con la precisazione, contenuta nell'art. 2, co. 1-ter del D.L. n. 87/2018, conv. in l. n. 96/2018, che le causali di cui all'art. 19, co. 1, «nel caso di ricorso al contratto di somministrazione di lavoro, si applicano esclusivamente all'utilizzatore». Per l'effetto di tale disposizione, quindi, in caso di somministrazione a termine, è prioritaria la verifica delle previsioni del contratto collettivo applicato dall'utilizzatore.

Tenendo fermo tale quadro normativo, l'analisi compiuta sui contratti collettivi oggetto del presente lavoro ha permesso di osservare due principali modelli di intervento da parte della contrattazione collettiva.

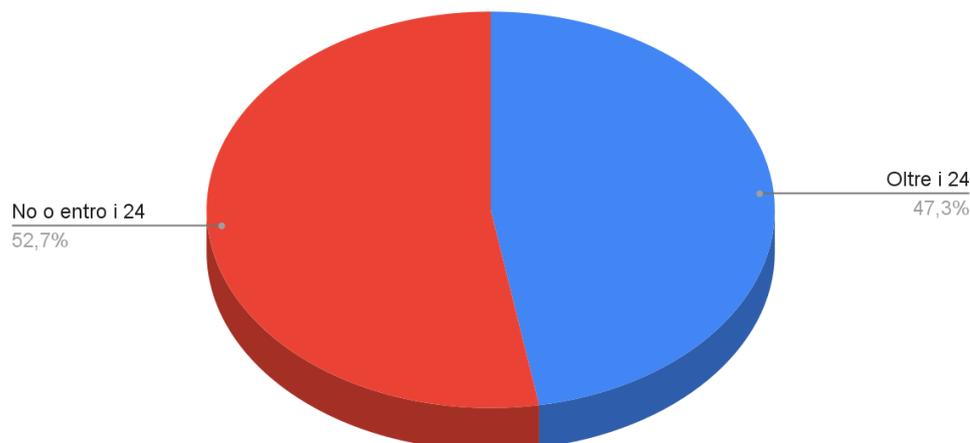
Una prima linea di tendenza è rappresentata da quei contratti che, disciplinando le causali per cui è possibile ricorrere al lavoro in somministrazione a tempo determinato, rinviano a quanto già previsto in materia di contratto a termine. È il caso, ad esempio, del CCNL Lavoro domestico, che, all'art. 7, dispone che «per le causali che giustificano l'assunzione a tempo determinato i datori di lavoro potranno altresì avvalersi di somministrazione di lavoro a tempo determinato».

Una ipotesi diversa è rappresentata da quei contratti collettivi che prevedono, per il ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato, causali ulteriori e autonome rispetto a quelle previste per il contratto a tempo determinato. È un esempio in merito il CCNL Logistica, che, all'art. 58, co. 3, dispone che «il contratto di lavoro somministrato è attivabile nei seguenti casi: attività cui non possa farsi fronte con il ricorso ai normali assetti produttivi aziendali; quando l'assunzione abbia luogo per l'esecuzione di un'opera, di un servizio o di un appalto definiti o predeterminati nel tempo; per l'esecuzione di particolari servizi che per la loro specificità richiedano l'impiego di professionalità e specializzazioni diverse da quelle impiegate; sostituzione di personale assente con diritto alla conservazione del posto». Una previsione simile è contenuta anche nel CCNL Industria edile, che, all'art. 95, opera una distinzione sulla base della categoria legale di appartenenza dei lavoratori da assumere, disponendo differenti causali per operai e impiegati. Il contratto, infatti, prevede che «la somministrazione a tempo determinato è consentita per gli operai nelle seguenti ipotesi: 1) punte di attività connesse ad esigenze di mercato derivanti dall'acquisizione di nuovi lavori; 2) esecuzione di un'opera e di lavorazioni definite e predeterminate nel tempo che non possano essere attuate ricorrendo al normale livello occupazionale; 3) impiego di professionalità diverse o che rivestano carattere di eccezionalità rispetto a quelle normalmente occupate, in relazione alla specializzazione dell'impresa; 4) impiego di professionalità carenti sul mercato del lavoro locale; 5) sostituzione di lavoratori assenti, comprese le ipotesi di assenza per periodi di ferie non programmati, per lavoratori in aspettativa, congedo o temporaneamente inidonei a svolgere le mansioni assegnate o che partecipino a corsi di formazione; 6) per fronteggiare punte di più intensa attività riguardanti servizi o uffici, indotte da eventi specifici e definiti. Per gli impiegati dell'edilizia la somministrazione a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo».

## **5. La successione di contratti a termine e il regime delle causali in materia di proroghe e rinnovi**

Un altro ambito di azione della contrattazione collettiva è rappresentato dalla possibilità, tutelata dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19, co. 2, di prevedere una disciplina diversa da quella legale in ordine alla durata massima del contratto di lavoro a tempo determinato intercorso tra datore di lavoro e lavoratore per effetto di una successione di più contratti conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro. Ai sensi dell'art. 19, co. 2, infatti, tale durata massima non può superare i ventiquattro mesi, ma sono fatte salve le diverse disposizioni dei contratti collettivi.

Sul punto, si registra una eterogeneità di soluzioni nella contrattazione collettiva, ma è possibile dividere i contratti analizzati in due gruppi: nel 52,7% dei casi non è previsto nulla in merito oppure è previsto che la durata massima del rapporto come sopra definita non possa in ogni caso superare i ventiquattro mesi; nel restante 47,3% dei casi, invece, i contratti prevedono una durata massima eccedente i ventiquattro mesi.



*Elaborazione ADAPT su un campione di 55 CCNL raccolti dalla banca dati CNEL.*

È un esempio del primo gruppo il CCNL dell'industria meccanica per le piccole e medie imprese (Confimi), che, all'art. 4, lett. b, prevede, riproducendo l'enunciato legale, che «la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, non può superare i ventiquattro mesi».

Più eterogenea appare, invece, la composizione del secondo gruppo di contratti. Tra questi si registrano alcuni contratti collettivi che consentono, in contrasto con la legge, l'apposizione di un termine di durata *ab origine* superiore ai 24 mesi. Tale circostanza potrebbe spiegarsi, almeno per alcuni contratti stipulati prima dell'intervento del d.l. n. 87/2018, tenendo conto che le parti sociali hanno sottoscritto tali accordi riferendosi al quadro normativo previgente; in altri casi, invece, le parti non hanno adeguato le clausole contrattuali alla disciplina legale successiva al 2018. Un esempio di questo gruppo di contratti è fornito dal CCNL Industria alimentare, che, all'art. 18, dispone che «per tutte le ipotesi di contratto a termine di cui all'articolo 19, co. 1, d.lgs. n. 81/2015 opera il limite di legge dei 36 mesi».

Più rispettosi del dettato normativo appaiono quei casi in cui le previsioni contrattuali, agendo nello spazio loro riservato dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19, co. 2, permettono che la durata massima del rapporto superi i ventiquattro mesi per effetto di successione tra contratti a termine. Tale è il caso del CCNL Industria chimica, che, all'art. 3, lett. b, dispone che «la successione di contratti a tempo determinato in capo allo stesso lavoratore [...] non può superare la durata complessiva di 48 mesi in un arco di tempo di 5 anni, ovvero di 54 mesi in un arco temporale di 69 mesi nel caso di successione di contratti a termine e contratti di somministrazione». A tale categoria di contratti collettivi appartiene anche il CCNL Industria tessile, che, all'art. 29, appronta una disciplina differenziata limitatamente ai lavoratori impiegati in attività tassativamente indicate, affermando che: «in base all'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015, per le seguenti specifiche attività non trova applicazione il vincolo del

limite di 24 mesi come termine massimo per la successione di contratti a termine tra stesso lavoratore e stesso datore di lavoro per lo svolgimento di mansioni riguardanti: attività connesse alla campagna vendita in *showroom*; attività connesse alla partecipazione a fiere e mostre italiane ed estere; attività di vendita presso negozi stagionali o *temporary store*; attività di vendita stagionale o straordinaria».

Infine, si segnala che alcuni contratti collettivi contemplano specifiche causali per legittimare il superamento del limite di durata massima di ventiquattro mesi in caso di successione dei contratti. È il caso del CCNL Acconciatura ed estetica, che, all'art. 22, dispone che «vengono individuate le seguenti specifiche esigenze e condizioni per le quali è possibile prorogare o rinnovare il contratto a tempo determinato dopo la scadenza dei primi 12 mesi e comunque non eccedente i 24 mesi: esigenze di offerta di diverse tipologie di servizi, non presenti nella normale attività e che non sia possibile evadere con il normale organico aziendale».

Differente rispetto all'intervento sulla durata massima, ma comunque attinente alla disciplina della successione dei contratti, è l'intervento, ai sensi dell'art. 21, co. 2, che alcuni contratti collettivi attuano derogando alla prescrizione legale che richiede determinati intervalli temporali in caso di rinnovo del contratto a tempo determinato (c.d. *stop & go*). È il caso, ad esempio, dell'art. 30 del CCNL Legno e arredo, che prevede un ampio catalogo di casistiche, soggettive o oggettive, per cui «non trovano applicazione gli intervalli temporali in caso di riassunzione con contratto a tempo determinato dello stesso lavoratore ai sensi dell'articolo 21 d.lgs. n. 81/2015».

## 6. La stagionalità e i principali profili connessi

Dopo aver ripercorso i tratti salienti della disciplina del contratto a tempo determinato, come risultanti dall'interazione tra legge e contrattazione collettiva, è opportuno ora condurre una ultima riflessione sul lavoro stagionale, tema che a più riprese si interseca con la materia in esame.

In particolare, come noto, il limite di ventiquattro mesi, previsto per la durata complessiva dei rapporti a termine, quale effetto della successione tra contratti, non si applica alle attività stagionali (art.19, co. 2). Allo stesso modo, per queste è ammesso il libero ricorso a proroghe e rinnovi contrattuali, anche in assenza delle condizioni di cui all'art. 19, co. 1 (art. 21, co. 1). Infine, la disciplina dettata per il c.d. *stop & go*, relativa agli intervalli temporali tra più contratti di durata, non trova applicazione nei confronti dei lavoratori stagionali (art. 21, co. 2), i quali non sono neppure computati nel calcolo delle quote di contingentamento per l'assunzione a tempo determinato (art. 23).

Sul piano definitorio, l'art. 21, co. 2 rinvia, per l'identificazione delle attività stagionali, a un (mai emanato) decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché alle ipotesi individuate dai contratti collettivi. Fino alla sua adozione, si precisa, altresì, che continuano a trovare applicazione le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 1963, n. 1525.

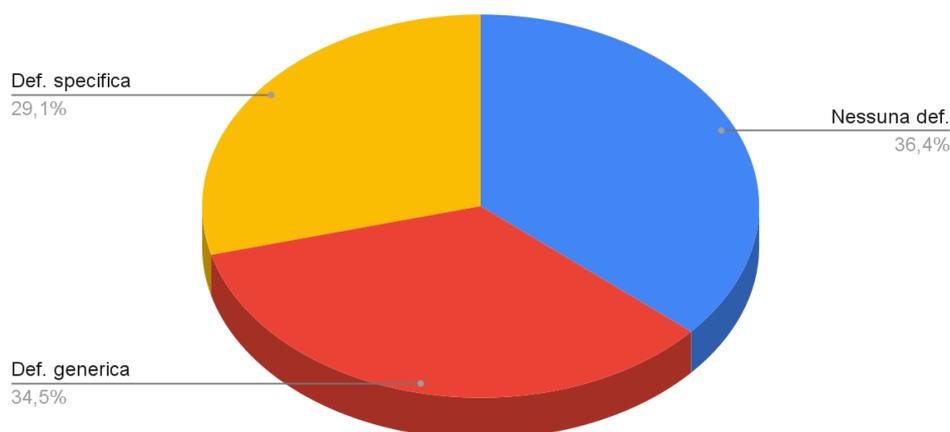
In assenza del decreto ministeriale, dunque, un ruolo fondamentale nell'aggiornamento del catalogo delle attività stagionali di cui al D.P.R. del 1963 è stato svolto dalla contrattazione. Dall'indagine sugli accordi collettivi, è emerso, infatti, come solo il 36,4% dei contratti esaminati non contenga alcuna definizione delle attività aventi

carattere stagionale. Nella percentuale maggioritaria dei testi contrattuali, invece, è possibile trovare disposizioni in materia, secondo due modelli di intervento.

Il primo attiene ai contratti collettivi che presentano solo una definizione generica di stagionalità (34,5%). Se si prescinde dai casi in cui la stessa è descritta attraverso formule tautologiche (come il CCNL Grafici, che parla di «attività di stampa [...] con carattere di stagionalità»), è possibile ricondurre a questa categoria, fra gli altri, il CCNL dell'industria meccanica, che all'art. 4 rimanda al contenuto del D.P.R. n. 1525/1963 e precisa che «le parti concordano che sono attività stagionali le attività caratterizzate dalla necessità ricorrente di intensificazione dell'attività lavorativa in determinati e limitati periodi dell'anno». Analogamente, il CCNL Pubblici Esercizi (FIPE), all'art. 89, afferma che «si considerano aziende di stagione quelle che osservano, nel corso dell'anno, uno o più periodi di chiusura al pubblico, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia».

Il secondo modello di intervento, invece, è riscontrabile in tutti i contratti collettivi che dettano una definizione puntuale delle attività stagionali (29,1%), attraverso la descrizione delle loro caratteristiche o il rimando ad esempi. In particolare, il CCNL dell'industria chimica, all'art. 3, ha cura di precisare che «si identificano come stagionali, oltre a quelle individuate dalle norme di legge, quelle attività richieste da esigenze tecnico-produttive di tipo temporaneo e periodico ricorrenti in determinati periodi dell'anno, in quanto connesse alle stagioni climatiche o a stagionalità identificate come tali nei settori “clienti”, quali a titolo esemplificativo, attività dipendenti da esigenze agricole, campagne di vaccinazione».

Nella volontà di definire la stagionalità in modo puntuale, altri testi contrattuali elencano le attività che presentano tale carattere. È il caso del CCNL Energia e Petrolio, il cui art. 3 stabilisce che «ai sensi dell'articolo 21, co. 2, d.lgs. n. 81/2015, sono attività stagionali: avio rifornimento; attività GPL: in particolare ricezione e scarica del prodotto, movimentazione e stoccaggio dello stesso, imbottigliamento bombole, carica-zione di ferrocisterne e autobotti, nonché tutti i processi di supporto collegati; [...]».



*Elaborazione ADAPT su un campione di 50 CCNL raccolti dalla banca dati CNEL*

## Disposizioni sui rapporti di lavoro

In diversi casi, infine, si prevede che le ulteriori ipotesi di stagionalità, legate a particolari esigenze tecnico-produttive, siano demandate alla contrattazione collettiva di secondo livello (ad es. l'art. 75 CCNL Terziario, distribuzione e servizi e l'art. 3 CCNL industria chimica).

## Contratto di prestazione occasionale nel settore turistico e termale (art. 37, d.l. n. 48/2023)

*di Stefano Rossi*

**Abstract** – L’art. 37 del d.l. 4 maggio 2023, n. 48, eleva a 15.000 euro il limite del compenso per prestazioni occasionali erogabile da parte degli utilizzatori che operano nei settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimenti. Per i medesimi operatori economici, inoltre, è previsto un divieto di utilizzo in caso di organico aziendale superiore ai 25 lavoratori a tempo indeterminato. Le modifiche intervengono a pochi mesi dalle novità introdotte dalla legge di bilancio 2023, confermando la flessibilità delle prestazioni occasionali per attività caratterizzate da una forte stagionalità. La novella, tuttavia, presenta alcune criticità delle quali il contributo da conto.

**Abstract** – Article 37 of Legislative Decree No. 48 of May 4, 2023, raises to 15,000 euros the limit of compensation for occasional services payable by users operating in the sectors of congresses, fairs, events, spas and amusement parks. For the same economic operators, there is also a ban on their use in the case of company staff succeeding 25 permanent workers. The changes come just a few months after the novelties introduced by the Budget Law 2023, confirming the flexibility of occasional services for activities characterized by strong seasonality. The novelty, however, has some critical issues of which the contribution gives account.

**Sommario:** 1. Le modifiche di inizio anno: la legge di bilancio 2023. – 2. L’incerta “reintroduzione” dell’eccezione ai limiti dimensionali. – 3. L’eccezione ai limiti economici dell’utilizzatore. – 4. Bibliografia essenziale.

Il d.l. 4 maggio 2023, n. 48, in vigore dallo scorso 5 maggio, rappresenta l’ultimo intervento di modifica della disciplina delle prestazioni occasionali regolate dall’art. 54-*bis* del d.l. n. 50/2017. A pochi mesi di distanza dall’approvazione della legge di bilancio per l’anno 2023, il Governo spinge per un ampliamento dell’uso delle prestazioni occasionali per gli utilizzatori che operano nei settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimenti. La modifica risponde, dunque, alle forti istanze del settore turistico e termale ove maggiormente la prestazione lavorativa è frammentata e occasionale, legata essenzialmente alla stagionalità dell’attività. In realtà, un primo punto di incertezza è rinvenibile nella stessa rubrica dell’art. 37 d.l. n. 48/2023 ove si parla del settore turistico, unitamente a quello termale, che non coincide propriamente con i settori individuati nel comma 1, lett. a), dell’art. 54-*bis* del d.l. n. 50/2017. Inoltre, l’ampliamento della platea dei destinatari, come per il passato, sembrerebbe contraddire le indicazioni della Consulta sulla funzione delle prestazioni occasionali quale “strumento alternativo a tipologie regolate da altri istituti

giuslavoristici”. Del resto nei documenti acquisiti dalla 10<sup>a</sup> Commissione permanente nella seduta n. 69 del 16 maggio 2023 ed in particolare nelle memorie delle parti sociali si sottolinea che l’estensione del campo di applicazione soggettivo potrebbe “disincentivare l’impiego di lavoratori con tipologie contrattuali standard”, “rispondono a logiche che negano il diritto al lavoro stabile e dignitoso”. Infine, la modifica del decreto Lavoro dovrà coordinarsi con la redazione del c.d. “Codice dello spettacolo”, ai sensi della l. 15 luglio 2022, n. 106, il cui art. 2, comma 4, delega il Governo ad adottare un decreto legislativo recante disposizioni in materia di lavoro nel settore dello spettacolo, nel rispetto, tra gli altri, del principio e criterio direttivo di prevedere specifiche tutele normative ed economiche per i casi di contratto di lavoro intermittente o di prestazione occasionale di lavoro.

## **1. Le modifiche di inizio anno: la legge di bilancio 2023**

La l. 29 dicembre 2020, n. 197 (c.d. legge di bilancio 2023), è intervenuta sul contratto di prestazione occasionale introducendo alcune importanti novità. In primo luogo, l’art. 1, comma 342, lett. a), ha elevato il limite massimo dei compensi per prestazioni occasionali erogabili complessivamente da ciascun utilizzatore da 5.000 a 10.000 euro; la lett. b), invece, ha esteso i limiti e le condizioni di utilizzo dei voucher alle attività lavorative di natura occasionale svolte nell’ambito delle attività di discoteche, sale da ballo, night-club e simili, di cui al codice ATECO 93.29.1. Tale precisazione, tuttavia, è superflua poiché il comma 1 dell’art. 54-*bis* si applica a tutti i settori produttivi, ivi inclusi quelli specificatamente elencati nel comma 1-*bis*.

Ancora, la legge di bilancio 2023 eleva da 5 a 10 il numero massimo di lavoratori subordinati a tempo indeterminato che si possono avere alle proprie dipendenze per poter ricorrere al contratto di prestazione occasionale. Ne consegue, precisa la circolare Inps n. 6/2023, che a partire dal 1° gennaio 2023 possono fare ricorso al contratto di prestazione occasionale i datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze fino a dieci lavoratori subordinati a tempo indeterminato.

Il comma 14 dell’art. 54-*bis* stabiliva che per le aziende alberghiere e le strutture ricettive che operano nel settore del turismo il limite dimensionale per ricorrere alle prestazioni occasionali era di otto dipendenti ed in favore di particolari categorie di soggetti. La l. n. 197/2022 ha parzialmente abrogato il comma 14 in questione consentendo, a decorrere dal 1° gennaio 2023, l’utilizzo delle prestazioni occasionali da parte delle suddette aziende anche per lavoratori non appartenenti alle categorie di cui al comma 8, purché nel rispetto dei limiti dimensionali delle dieci unità di personale in forza.

## **2. L’incerta “reintroduzione” dell’eccezione ai limiti dimensionali**

L’art. 37, comma 1, lett. b), d.l. n. 48/2023, “rintroduce” al comma 14, lett. a), dell’art. 54-*bis*, l’eccezione al limite dimensionale dei dieci lavoratori subordinati a tempo indeterminato per gli utilizzatori che operano nei settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimenti, estendendo la soglia a venticinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato.

L’incerta sovrapposizione dei campi di applicazione tra i suddetti settori e quelli delle aziende alberghiere e strutture recettive che operano nel settore del turismo crea confusione in merito alla corretta delimitazione del campo di applicazione oggettivo, considerando che già la legge di bilancio 2023 aveva pleonasticamente esteso i limiti legali alle attività di discoteche, sale da ballo, night-club e simili, individuati con il codice ATECO 93.29.1.

Il repentino susseguirsi delle modifiche nel giro di pochi mesi, tra abrogazioni e introduzione di nuove eccezioni, crea un sistema a doppio binario dove si perde la specificità dei settori produttivi interessati. Da un lato, infatti, i settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimenti potranno accedere alle prestazioni occasionali se hanno alle dipendenze fino a 25 lavoratori; invece, per aziende alberghiere e strutture recettive che operano nel settore del turismo (nonché per le attività di discoteche, sale da ballo, night-club e simili) la soglia si arresta alle 10 unità.

Al netto di una possibile disparità di trattamento tra settori ugualmente caratterizzati da una certa discontinuità della prestazione lavorativa, si pone la questione dell’esatta delimitazione del campo di applicazione dell’eccezione dimensionale introdotta dal Decreto lavoro. Al fine di fornire una risposta, si possono considerare le indicazioni fornite dall’Inps con la circolare n. 103/2018 in merito alle attività rientranti nel settore del turismo. In particolare, l’Istituto precisa che è necessario attingere dalle informazioni presenti nel Registro delle imprese; mentre le aziende prive di iscrizione dovranno dichiarare, nella procedura informatica delle prestazioni occasionali, di svolgere attività rientrante nei settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimenti, fornendo, a tale scopo, gli elementi utili all’Inps per la verifica della corretta classificazione.

Nella memoria Inps presentata alla Camera in sede di discussione del disegno di legge, l’Istituto segnala la difficoltà nell’analisi della platea dei destinatari della norma che individua specifiche attività non strettamente legate a puntuali codici ATECO 2007. Sarebbe dunque preferibile, come avvenuto nel recente passato, prevedere in norma l’individuazione dei codici ATECO, per facilitare la gestione automatizzata della procedura e per evitare usi fraudolenti. A tal fine, l’utente dovrebbe inserire la richiesta della prestazione occasionale in apposita sezione della Piattaforma Inps e il sistema automaticamente dovrebbe verificare sia la corrispondenza del codice ATECO presente in Camera di Commercio, sia la sussistenza del nuovo limite dimensionale ricavandolo dai dati presenti nei flussi Emens.

Ulteriori criticità emergono in conseguenza dell’inserimento tra le attività economiche oggetto di novella di quelle riferite a “eventi”, che non trovano immediata corrispondenza nella nomenclatura adottata dall’Istat. Pertanto, la vaghezza normativa potrebbe determinare un’eccessiva dilatazione del campo di applicazione con il rischio di un uso fraudolento delle prestazioni occasionali. In merito, comunque, l’Istituto, in accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha chiarito che adotterà l’interpretazione più aderente allo spirito e alla lettera della legge.

Altra questione attiene, invece, all’esatta determinazione della soglia dei 25 lavoratori subordinati a tempo indeterminato per poter accedere alle prestazioni occasionali. A tale scopo, in passato, l’Inps con la circolare n. 107/2017 – e con il messaggio n. 2887/2017 – ha precisato che il periodo da assumere a riferimento per il calcolo della

forza lavoro a tempo indeterminato è il semestre che va dall'ottavo al terzo mese antecedente la data di svolgimento della prestazione lavorativa occasionale. In particolare, ai fini del computo, devono essere ricompresi i lavoratori di qualunque qualifica (ivi inclusi gli apprendisti). I lavoratori part-time devono essere riproporzionati in base all'orario svolto, rapportato al tempo pieno, con arrotondamento secondo le modalità disciplinate dall'art. 9 d.lgs. n. 81/2015; mentre i lavoratori intermittenti seguiranno la regola dettata dal successivo art. 18.

Nella medesima circolare si afferma anche che nel determinare la media occupazionale, devono essere ricompresi nel semestre anche i periodi di sosta di attività e di sospensioni stagionali; per le aziende di nuova costituzione il requisito si determinerà in relazione ai mesi di attività, se inferiori al semestre di riferimento. La lettura offerta dall'Inps per la generalità dei settori produttivi potrebbe determinare un eccessivo allargamento della platea proprio per i settori interessati dalla novella poiché resterebbero esclusi dalla media occupazionale interi periodi di sospensione stagionale, mortificando il limite (seppur ampio) della disposizione.

Infine, è necessario ricordare che la lett. d) del comma 14 dell'art. 54-*bis* vieta il ricorso del contratto di prestazione occasionale “nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi”. Scorrendo le attività produttive interessate dalla modifica introdotta dal decreto Lavoro appare evidente che almeno nei settori dei congressi, delle fiere o nella macroarea degli “eventi” le attività lavorative vengono svolte normalmente nel contesto di un appalto di servizi.

### **3. L'eccezione ai limiti economici dell'utilizzatore**

La legge di bilancio 2023 ha innalzato il limite economico di cui al comma 1, lett. b), dell'art. 54-*bis* da 5.000 a 10.000 euro di compenso per anno civile che ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori, può erogare dal 1° gennaio 2023.

L'art. 37, comma 1, lett. a), d.l. n. 48/2023, ha, invece, introdotto un'eccezione per gli utilizzatori che operano nei settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimenti, aumentando il compenso erogabile da 10.000 a 15.000 euro.

Il nuovo limite economico è ulteriormente elevato nella misura del 75 per cento del loro importo per le prestazioni occasionali rese dalle categorie di cui alle lett. a-b-c-d del comma 8 dell'art. 54-*bis*. I soggetti svantaggiati individuati dalla disposizione (ad esempio i giovani studenti con meno di 25 anni, le persone disoccupate o i percettori di misure di sostegno al reddito) sono proprio le categorie di prestatori occasionali che vengono maggiormente impiegate nei settori interessati dalla riforma, consentendo, indirettamente, un ingiustificato aumento del limite economico e, dunque, una forte flessibilizzazione della forza lavoro da parte delle imprese rientranti nelle citate attività produttive. Non solo, ma secondo la circolare Inps n. 6/2023, i limiti di compenso complessivo, di cui alle lett. a) e c) del comma 1 dell'art. 54-*bis*, riferiti a ciascun singolo prestatore sono sempre da considerare nel loro valore nominale; diversamente, un singolo utilizzatore, ai fini del rispetto del limite economico di cui alla lett. b) del comma 1, potrà computare nella misura del 75 per cento i compensi erogati a favore dei lavoratori appartenenti alle categorie dei lavoratori svantaggiati.

Si ricorda, infine, che resta fermo il limite di durata della prestazione pari a 280 ore nell’arco dello stesso anno civile. Il superamento di detto limite, ai sensi del comma 20 dell’art. 54-*bis*, comporta la trasformazione della prestazione occasionale in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato.

#### 4. Bibliografia essenziale

Per **una ricognizione delle modifiche apportate dalla legge di bilancio 2023** vedi A. Casotti, M.R. Gheido, *Legge di bilancio 2023: tutte le misure*, in *Dir. prat. lav.*, vol. 20, fasc. 4, 2023, p. 228 ss. Sulla **l. delega n. 106/2022 nel settore dello spettacolo** vedi M. Cinelli, C.A. Nicolini, *La fine della XVIII legislatura – Conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, famiglia, parità di genere...e sanzioni – Una delega per la riforma delle discipline del lavoro e la tutela dei redditi nel settore dello spettacolo*, in *Riv. it. dir. lav.*, fasc. 4, 2022, p. 175 ss. Sulla **qualificazione della fattispecie** vedi F. Marinelli, *Riflessioni sul fattore tempo nelle prestazioni di lavoro occasionali*, in *Labour & Law Insses*, vol. 8, fasc. 1, 2022, p. 167 ss.; G. Della Rocca, *Essere o non essere? Le prestazioni occasionali in diciassette anni di interventi normativi*, in *Mass. giur. lav.*, fasc. 4, 2020, p. 881 ss.; S. Caffio, *Lavoro accessorio, prestazioni occasionali e qualificazione del rapporto*, in *Lav. giur.*, vol. 27, fasc. 11, 2019, p. 1036 ss.; C. Cordella, *Libretto famiglia e contratto di prestazione occasionale: individuazione della fattispecie*, in *Dir. rel. ind.*, vol. 28, fasc. 2, 2018, p. 1158 ss. Per **una ricostruzione delle prestazioni occasionali nel settore del turismo** vedi E. Massi, *Agricoltura, turismo, enti locali: le nuove prestazioni occasionali*, in *Dir. prat. lav.*, vol. 35, fasc. 37, 2018, p. 2177 ss. Sulle **modifiche apportate dal decreto-dignità** vedi D. Garofalo (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale. Aggiornamento al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 c.d. decreto dignità*, Adapt University Press, 2018, Parte IV, p. 527 ss., con i contributi di A. Ventura, C. Cordella, C. Carchio, S. Rossi, N. Fortunato, S. Caffio; P. Rau-sei, *Lavoro autonomo e agile*, Ipsoa, 2017, p. 149 ss.

# Semplificazioni in materia di informazioni in merito al rapporto di lavoro e di obblighi di pubblicazione del contratto collettivo (art. 26, comma 1, d.l. n. 48/2023)

*di Giovanni Pigliararmi*

**Abstract** – Il contributo ha per oggetto una prima analisi della previsione normativa di cui all'art. 26, comma 1 del d.l. n. 48/2023, il quale ha riformato e semplificato le modalità attraverso le quali informare i lavoratori e le lavoratrici circa le condizioni di impiego. Dopo una prima analisi della disposizione, il contributo ne approfondisce alcuni aspetti applicativi, a partire dal come disporre il rinvio al contratto collettivo. L'analisi si conclude con alcune riflessioni circa l'(in)operatività della nuova disposizione rispetto al datore di lavoro che non applica alcun contratto collettivo e rispetto ai casi in cui, invece, è la legge inderogabilmente ad imporne l'applicazione.

**Abstract** – The present paper is concerned with an initial analysis of the regulatory provision of Article 26(1) of Decree-Law No. 48 of 2023, which reformed and simplified the manner in which workers are to be informed about their conditions of employment. After an initial analysis of the provision, the contribution explores some of the application aspects of the provision, with a focus about how to refer to the collective agreement. The analysis concludes with some reflections on the (in)operability of the new provision about the case in which the employer doesn't apply any collective agreement and about the case in which the law imperatively requires its application.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Le nuove modalità per l'adempimento degli obblighi informativi: il rinvio al contratto collettivo. – 2.1. *Segue:* rinvio al contratto collettivo o alle relative disposizioni?. – 2.2. Rinvio al contratto collettivo e modifica delle informazioni in corso del rapporto di lavoro. – 3. La consegna e la messa a disposizione del testo del contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro. – 4. Adempimento degli obblighi informativi tra libertà sindacale del datore di lavoro e norme inderogabili. – 5. Bibliografia essenziale.

## 1. Introduzione

Accolto tra diverse critiche, perché accusato di aver appesantito gli oneri burocratici delle imprese nella gestione dei rapporti di lavoro, al c.d. Decreto Trasparenza (d.lgs. 104/2022) va riconosciuto però il merito di aver introdotto nel nostro ordinamento, in attuazione della direttiva europea n. 2019/1152, l'onere per il datore di lavoro di indicare in modo puntuale quali siano le fonti contrattual-collettive che disciplinano il rapporto di lavoro. Si tratta di un obbligo il cui impatto può essere potenzialmente positivo non solo per le parti del rapporto - perché idoneo a ridurre le asimmetrie informative sulle fonti eteronome che governano il contratto di lavoro - ma anche per

i terzi: in questo senso, si pensi alle fasi preliminari di un contenzioso giudiziario, laddove l'identificazione del contratto collettivo applicato al rapporto potrebbe essere funzionale ad accertare la fondatezza o meno della domanda giudiziaria. Si pensi, ancora, al caso in cui l'ispettore, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. *b*) del d.lgs. n. 124/2004, sia chiamato a «vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro» scelti dal datore di lavoro.

In altri termini, l'art. 4, co. 1, lett. *a*) del d.lgs. n. 104/2022, nel modificare l'art. 1, co. 1 del d.lgs. n. 152/1997 e introducendo, dunque, l'obbligo di informare il lavoratore o la lavoratrice circa «il contratto collettivo, anche aziendale, applicato al rapporto di lavoro, con l'indicazione delle parti che lo hanno sottoscritto», ha messo fine a quella insana pratica di non specificare nel contratto individuale di lavoro a quale CCNL le parti intendono conformarsi, limitandosi queste spesso ad indicare laconicamente la volontà di sottoporre il rapporto alle disposizioni del “CCNL Commercio”, a quelle del “CCNL Sanità”, del “CCNL Pubblici Esercizi” o, ancora, a quelle del “CCNL Metalmeccanici”. La conseguenza di questa imprecisione ha dato la stura al contenzioso giudiziario poiché spesso una delle parti del rapporto di lavoro si trovava a rivendicare un diritto facendo ricorso ad una fonte collettiva piuttosto che un'altra (sul punto, si veda, ad esempio, Cass. Civ. 6 settembre 2019, n. 22367 che, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di un licenziamento per avvenuto superamento del periodo di comporto, ha dovuto stabilire preliminarmente a quale CCNL del settore del commercio - ove se ne contano almeno 35 di CCNL - il rapporto di lavoro fosse stato assoggettato in quanto è il contratto collettivo a determinare la durata del periodo di comporto).

Orbene, con l'entrata in vigore del d.l. n. 48/2023 (c.d. Decreto Lavoro), l'onere di indicare in modo dettagliato la fonte collettiva che regola il rapporto di lavoro assume una rinnovata centralità e anche una rinnovata funzione. L'art. 26, comma 1, lett. *a*) del suddetto decreto, infatti, intervenendo nuovamente sull'art. 1 del d.lgs. n. 152/1997 dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 104/2022, prevede ora che il datore di lavoro *possa* (ma non è obbligato, come meglio si dirà; cfr. § 2) adempiere ad alcuni degli obblighi informativi introdotti dal Decreto Trasparenza limitandosi ad indicare nella comunicazione il «riferimento normativo o del contratto collettivo, anche aziendale» che «disciplina le materie» rispetto alle quali il lavoratore ha diritto di essere messo a conoscenza. Così l'indicazione del contratto collettivo e le relative parti sottoscrittive nel contratto individuale di lavoro non è più solo funzionale a garantirne la relativa “conoscibilità”, intesa come possibilità per il lavoratore di recuperarne, senza ampi margini di errore, il testo ma anche a conoscere le specifiche discipline applicabili con riferimento alle materie espressamente richiamate dal legislatore. Peraltro, il “diritto alla conoscibilità” del contratto collettivo ora è rafforzato anche dalla lettera *b*) del co. 1 dell'art. 26, laddove è previsto che, nell'ottica di garantire una maggiore semplificazione nell'adempimento degli obblighi di informazione e una relativa «uniformità delle comunicazioni [...] il datore di lavoro» è «tenuto a consegnare o a mettere a disposizione del personale, anche mediante pubblicazione sul sito web, i contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali, nonché gli eventuali regolamenti aziendali applicabili al rapporto di lavoro».

Si tratta di un “correttivo” importante, che oltre a concretizzare una prospettiva di semplificazione preannunciata dal Governo non appena entrato in carica,

raccogliendo così le istanze di chi aveva intravisto nel d.lgs. n. 104/2022 un appesantimento burocratico della gestione dei rapporti di lavoro, attua una parte della direttiva europea n. 2019/1152 completamente trascurata in un primo momento dal legislatore italiano.

Questo contributo offre una analisi esegetica della disposizione (§§ 2 e 3) tesa a verificare quali siano ora concretamente le modalità attraverso le quali il datore di lavoro possa adempiere agli obblighi informativi imposti dalla normativa in materia: in altri termini, come il datore di lavoro *debba* disporre il rinvio al contratto collettivo laddove *scelga* di adempiere agli oneri imposti dal d.lgs. n. 152/1997 indicando la normativa o la fonte contrattuale prescelta ai fini della regolazione del rapporto di lavoro (§§ 2.1. e 2.2.) e come garantire al lavoratore il diritto a consultare il contratto collettivo applicato in azienda (§ 3). Pare altresì doveroso, per completezza di questa breve indagine, porsi anche il problema di capire quale impatto possano avere il co. 5-*bis* e il co. 6-*bis* dell'art. 1 del d.lgs. n. 152/1997 sul datore di lavoro “non sindacalizzato” e i relativi nodi problematici che sollevano queste disposizioni tutte le volte in cui la legge impone all'impresa di applicare ai lavoratori i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria (§ 4).

## **2. Le nuove modalità per l'adempimento degli obblighi informativi: il rinvio al contratto collettivo**

Secondo quanto previsto dall'art. 1, co. 5-*bis* del d.lgs. n. 152/1997, introdotto dall'art. 26, co. 1, lett. *a*) del d.l. n. 48/2023, alcune informazioni riguardanti il rapporto di lavoro potranno essere fornite ai lavoratori e alle lavoratrici indicando il «riferimento normativo» o il «contratto collettivo, anche aziendale, che ne disciplina le materie».

Di quali informazioni si tratti lo indica la medesima disposizione. Il rinvio al contratto collettivo può essere disposto per informare il lavoratore circa: 1) la durata del periodo di prova, se previsto (art. 1, co. 1, lett. *b*); 2) il diritto a ricevere la formazione erogata dal datore di lavoro, se prevista (art. 1, co. 1, lett. *i*); 3) la durata del congedo per ferie, nonché degli altri congedi retribuiti cui ha diritto il lavoratore o, se ciò non può essere indicato all'atto dell'informazione, le modalità di determinazione e di fruizione degli stessi (art. 1, co. 1, lett. *l*); 4) la procedura, la forma e i termini del preavviso in caso di recesso del datore di lavoro o del lavoratore (art. 1, co. 1, lett. *m*); 5) l'importo iniziale della retribuzione o comunque il compenso e i relativi elementi costitutivi, con l'indicazione del periodo e delle modalità di pagamento (art. 1, co. 1, lett. *n*); 6) la programmazione dell'orario normale di lavoro ed eventuali condizioni relative al lavoro straordinario e alla sua retribuzione, nonché eventuali condizioni per i cambiamenti di turno, se il contratto di lavoro prevede un'organizzazione dell'orario di lavoro in tutto o in gran parte prevedibile (art. 1, co. 1, lett. *o*); 7) nei casi in cui il rapporto di lavoro non preveda un orario normale di lavoro programmato, perché caratterizzato da modalità organizzative in gran parte o interamente non prevedibili la variabilità della programmazione del lavoro, è possibile rinviare al contratto collettivo per informare il lavoratore circa l'ammontare minimo delle ore retribuite garantite e la retribuzione per il lavoro prestato in aggiunta alle ore garantite, le ore e i giorni di riferimento in cui il lavoratore è tenuto a svolgere le prestazioni lavorative, il periodo minimo di

preavviso a cui il lavoratore ha diritto prima dell’inizio della prestazione lavorativa e, ove ciò sia pattuito e consentito dalla tipologia contrattuale, il termine entro cui il datore di lavoro possa annullare l’incarico (art. 1, co. 1, lett. *p*); 8) infine, per informare il lavoratore sugli enti e istituti che ricevono i contributi previdenziali e assicurativi dovuti dal datore di lavoro e qualunque forma di protezione in materia di sicurezza sociale fornita dal datore di lavoro stesso (art. 1, co. 1, lett. *r*).

Il perché la disposizione confini la possibilità per il datore di rinviare al contratto collettivo solo su queste materie e non su tutte quelle indicate dall’art. 1, co. 1 del d.lgs. n. 152/1997, dalla lett. *a*) alla lettera *g*), si spiega alla luce del fatto che nel contratto individuale di lavoro vi sono alcuni elementi che non possono essere indicati se non dalle parti individuali che lo stipulano, come l’identità stessa delle parti, il luogo (o i luoghi) dove svolgere la prestazione, la sede o il domicilio di lavoro, la data d’inizio del rapporto, la tipologia contrattuale prescelta etc. La possibilità di ricorrere alla tecnica del rinvio al contratto collettivo incontra allora un limite logico e fisiologico davanti a quelle informazioni che incontrovertibilmente possono definire e fornire solo le parti del contratto individuale. Sotto questo profilo, la disposizione pare “codificare” l’orientamento di una prassi amministrativa (cfr. circolare dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 4/2022) la quale, in relazione agli obblighi informativi introdotti dall’art. 4, co. 1 del d.lgs. n. 104/2022, aveva paventato la possibilità di inserire nell’informativa da consegnare al lavoratore i «principali contenuti» del contratto di lavoro, mentre per la «disciplina di dettaglio» sarebbe stato possibile disporre all’interno dell’informativa il rinvio «al contratto collettivo applicato o ad altri documenti aziendali» purché questi fossero stati «contestualmente consegnati al lavoratore ovvero messi a disposizione secondo le modalità di prassi aziendale».

Questa interpretazione, però, risulta in parte difforme rispetto alle posizioni assunte dal Ministero del Lavoro nella circolare n. 19/2022, secondo il quale «l’obbligo informativo non è assolto con l’astratto richiamo delle norme di legge che regolano gli istituti oggetto dell’informativa, bensì attraverso la comunicazione di come tali istituti, nel concreto, si atteggiavano, nei limiti consentiti dalla legge, nel rapporto tra le parti, anche attraverso il richiamo della contrattazione collettiva applicabile al contratto di lavoro». Peraltro, la dottrina aveva evidenziato che sarebbe stato piuttosto complesso distinguere i “principali contenuti” del contratto di lavoro dalla “disciplina di dettaglio” non offrendo il testo della legge alcun appiglio su questo fronte. In risposta a questa perplessità, è stata avanzata una lettura sistematica della disposizione in combinato disposto con la direttiva n. 1152 che sul punto non era stata però attuata. L’art. 4, § 3 della Direttiva, infatti, prevede che «le informazioni di cui al paragrafo 2, lettere da *g*) a *l*) e lettera *o*) - quali durata del periodo di prova, la retribuzione, l’organizzazione del lavoro, l’orario di lavoro etc. - possono, se del caso, essere fornite sotto forma di un riferimento alle disposizioni legislative, regolamentari, amministrative o statutarie o ai contratti collettivi che disciplinano tali punti» (una disposizione simile è contenuta nell’art. 7, laddove vengono disciplinate le «Informazioni supplementari per i lavoratori in missione in un altro Stato membro o in un paese terzo»). Il Decreto Lavoro, dunque, non fa altro che riportare sui “binari” della direttiva europea l’art. 1 del d.lgs. n. 152/1997, il quale, in un primo momento - cioè dopo l’entrata in vigore del d.lgs. n. 104/2022 - aveva intrapreso la strada di rendere consultabili e leggibili in modo immediato tutte le informazioni relative al rapporto di lavoro, prospettando

così la creazione di contratti di lavoro “enciclopedici”. In altri termini, l’obiettivo della trasparenza non veniva perseguito guidando lavoratori e lavoratrici nella consultazione delle fonti disciplinanti il rapporto di lavoro (sul punto cfr. quanto si dirà *infra*, § 2) ma burocratizzando la stesura dei contratti di lavoro, concentrando in essi una mole di informazioni che ne avrebbero reso complessa e difficile la lettura e vanificando così paradossalmente l’obiettivo dell’intervento del legislatore euro-unitario in materia. Restando ancora nell’ambito delle “materie” oggetto di rinvio alla fonte collettiva, è da notare come l’art. 1, co. 5-*bis* richiami anche l’art. 1, co. 1, lett. *r*), a riprova del fatto che il datore è tenuto ad informare il lavoratore o la lavoratrice non solo sugli enti pubblici deputati alla gestione della previdenza obbligatoria ma su «qualunque forma di protezione in materia di sicurezza sociale». Alla luce di questa disposizione di carattere generale, allora, devono essere ricomprese non solo le forme di protezione sociale pubbliche o la cui organizzazione e gestione la legge delega all’autonomia collettiva - come i fondi bilaterali di cui agli artt. 26, 27, 28 e 29 del d.lgs. n. 148/2015 - ma anche quelle di matrice contrattuale-collettiva, se previste da un determinato contratto collettivo, di qualunque livello, applicato dal datore di lavoro (si pensi, ad esempio, alle integrazioni reddituali previste dagli enti bilaterali).

La *possibilità* di informare i lavoratori e le lavoratrici ricorrendo al rinvio al contratto collettivo sulle materie indicate all’art. 1, co. 5-*bis* del d.lgs. n. 152/1997 è consentita per tutti i rapporti e i contratti di lavoro indicati all’art. 1, co. 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 104/2022, inclusi i contratti di collaborazione *ex* art. 409 c.p.c. e le collaborazioni organizzate dal committente *ex* art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015, rispetto alle quali, laddove il committente voglia avvalersi della deroga di legge, gli obblighi informativi possono essere ritenuti adempiuti anche quando nel contratto si rinvia alle disposizioni di un accordo collettivo sottoscritto ai sensi dell’art. 2, co. 2 del d.lgs. n. 81/2015. Inoltre, l’informativa fa resa nel rispetto delle modalità stabilite dall’art. 3 del medesimo decreto (cioè «in formato cartaceo oppure elettronico» con relativo obbligo di conservazione per il datore di lavoro, anche relativamente alla prova dell’avvenuta trasmissione, «per la durata di cinque anni dalla conclusione del rapporto di lavoro»).

Si parla di *possibilità* e non di *obbligo* di rinviare al contratto collettivo in quanto l’art. 1, co. 5-*bis* del d.lgs. n. 152/1997, in sintonia ora con la direttiva euro-unitaria, prevede che «le informazioni [...] possono essere comunicate» tramite il rinvio al contratto collettivo, lasciando la scelta al datore di lavoro (o al professionista che lo assiste) di valutare se concentrare all’interno del contratto di lavoro tutte le informazioni oppure disporre il rinvio al contratto collettivo applicato in azienda limitatamente agli istituti indicati dalla disposizione. Si tratta di una scelta che certamente interessa solo i rapporti di lavoro che saranno instaurati a partire dall’entrata in vigore del Decreto Lavoro, giacché i rapporti di lavoro già in essere sono stati interessati dagli obblighi informativi introdotti dal d.lgs. n. 104/2022. Di conseguenza, non occorre che oggi le imprese provvedano a generare nuovi *format* o *modelli* per adeguare gli obblighi informativi al dettato dell’art. 1, co. 5-*bis*, per almeno tre ragioni: *a*) anzitutto la legge non dispone che per l’avvenire (cfr. art. 11 delle Preleggi); *b*) nella disposizione non si rinviengono termini entro i quali doversi adeguare alle nuove modalità; *c*) la disposizione esprime una *possibilità* e non certo un obbligo di rinviare al contratto collettivo,

anche perché non tutti i datori di lavoro sono obbligati all'applicazione dello stesso (cfr. quanto si dirà *infra*, § 4).

## 2.1. **Segue: rinvio al contratto collettivo o alle relative disposizioni?**

Si discute se l'art. 1, co. 5-*bis* del d.lgs. n. 152/1997, laddove prevede che è possibile fornire al lavoratore le informazioni di cui al co. 1 rinviando al «contratto collettivo, anche aziendale, che ne disciplina le materie», imponga di citare nella informativa o nel contratto individuale di lavoro solo il contratto collettivo e le relative parti sottoscriventi oppure di indicare analiticamente le disposizioni del contratto collettivo che contengono la disciplina di riferimento rispetto alla singola materia sulla quale il lavoratore deve essere edotto.

Ad avviso di chi scrive, non possono residuare molti dubbi sul fatto che non sia sufficiente per il datore di lavoro rinviare al solo contratto collettivo per potersi ritenere “adempiente” rispetto agli obblighi informativi imposti dall'art. 1, co. 1 e ciò perché, anzitutto, se così fosse non si comprenderebbe la differenza tra l'obbligo informativo imposto dall'art. 1, co. 1, lett. *q*) (cioè l'indicazione del contratto collettivo, anche aziendale, e delle relative parti sottoscriventi applicato al rapporto) e le nuove modalità informative previste dall'art. 1, co. 5-*bis*. Inoltre, legittimando tale pratica, non può escludersi che si rischi di fare un “salto nel passato”, quando i c.d. invii *per relationem* al contratto collettivo si erano rivelati scarsamente efficaci poiché i testi erano difficilmente reperibili e “conoscibili”, anche a causa di un mancato riordino periodico del dettato contrattuale in testi organici e resi fruibili agli interessati. La situazione attuale pare parzialmente migliorata - anche grazie ad un riordino della banca dati dei contratti collettivi gestita dal CNEL - sebbene il contratto collettivo continui ad essere ipertrofico, a tal punto da essere descritto come un “carrozzone normativo”, la cui consultazione deve essere comunque guidata o quantomeno mirata, vista la mole di disposizioni che può contenere (è noto infatti che alcuni contratti sfiorano i 400 articoli). Peraltro, in diversi casi, la mancata integrazione tra i diversi accordi di rinnovo restituisce un materiale contrattuale ancora poco ordinato, che ne rende difficile la reperibilità e quindi una completa ricostruzione del testo.

Ricorrendo ancora una volta alla lettura sistematica della disposizione in combinato disposto con la direttiva, emerge chiaramente come siano da escludere rinvii generici al contratto collettivo, fino al 2022 ancora di ricorrente uso nella prassi contrattuale, essendo piuttosto necessario indicare la specifica clausola del contratto collettivo applicato in azienda cui fare riferimento per prendere conoscenza dei diritti e degli obblighi indicati dall'art. 1, co. 1. Non va dimenticato, infatti, che l'informazione deve essere resa al lavoratore in «in modo chiaro, trasparente, completo e facilmente accessibile» (cfr. art. 5 della direttiva, nonché art. 7 della stessa dove si specifica che, per i lavoratori occupati presso un altro Stato membro o un paese terzo, le informazioni possono «essere fornite sotto forma di un riferimento alle *disposizioni specifiche* di leggi, regolamenti e atti amministrativi o statutari ovvero ai contratti collettivi»).

La finalità del rinvio, dunque, è quella di “guidare” il lavoratore nella consultazione del contratto collettivo, in particolare focalizzando la sua attenzione verso quelle parti che possono essere di suo interesse piuttosto che altre. Il rinvio al contratto collettivo consentito ora dall'art. 1, co- 5-*bis* quale modalità di adempimento degli obblighi

informativi imposti dall'art. 1, co. 1 deve quindi essere letto nel rispetto di quell'approccio alla "concretezza" che aveva già animato la circolare n. 19/2022 del Ministero del Lavoro, laddove evidenziava che l'indicazione delle informazioni tramite il rinvio al contratto collettivo doveva comunque riguardare il singolo rapporto di lavoro, escludendo così il rinvio generico e/o il rinvio a disposizioni contrattuali o parti di esse che non si riferissero ad un determinato tipo di rapporto.

In questa prospettiva, allora, ipotizzando che un datore di lavoro voglia adempiere agli obblighi informativi di cui all'art. 1, co. 1, lett. *r*) del d.lgs. n. 152/1997 rinviando al contratto collettivo alla luce di quanto previsto dall'art. 1, co. 5-*bis*, egli dovrà indicare non solo la normativa di riferimento per la tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria pubblica ma anche le clausole della fonte collettiva - laddove applicata - che disciplina forme di protezione sociale per il lavoratore, vuoi per delega della legge (si pensi in questo senso ai fondi di previdenza complementare, ai fondi di assistenza sanitaria integrativa o, per la tutela del reddito in ragione della sospensione temporanea della attività di impresa, ai fondi bilaterali alternativi di solidarietà di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 148/2015), vuoi perché prevista dal contratto collettivo applicato dal datore di lavoro.

Da ultimo non va sottaciuto che il rinvio può essere operato a qualsiasi contratto collettivo e dunque, non solo ai contratti collettivi *ex art.* 51 del d.lgs. n. 81/2015 ma anche ai contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali applicati dal datore di lavoro in virtù della sua libertà sindacale tutelata dall'art. 39 Cost., ivi incluse le intese di prossimità *ex art.* 8 del d.l. n. 138/2011 (relativamente alle materie rientranti nell'obbligo informativo) nonché i regolamenti aziendali aventi funzione normativa sul contratto individuale di lavoro. Rispetto a questo ultimo caso si potrebbe obiettare che l'art. 1, co. 5-*bis* non contempla questa fonte. In effetti, il riferimento al regolamento aziendale è assente nella disposizione: tuttavia, si ritiene che in virtù dell'obbligo imposto al datore di lavoro, tramite l'art. 1, co. 6-*bis*, di consegnare o mettere a disposizione dei lavoratori anche «gli eventuali regolamenti aziendali applicabili al rapporto di lavoro» ai fini dell'adempimento di cui al co. 1, è possibile ritenere che il rinvio alle singole disposizioni contenute in questa fonte, oltretutto consentita, sia anche idonea per il datore di lavoro a ritenersi adempiente rispetto agli obblighi informativi imposti dall'art. 1, co. 1 del d.lgs. n. 152/1997.

## **2.2. Rinvio al contratto collettivo e modifica delle informazioni in corso del rapporto di lavoro**

Come è noto, l'art. 3 del d.lgs. n. 152/1997, così come novellato dal d.lgs. n. 104/2022, impone al datore di lavoro di comunicare ogni variazione delle informazioni rese note al lavoratore al momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, ove detta variazione non derivi direttamente da modifiche normative o della contrattazione collettiva. Il che sta a significare che laddove l'intervento del legislatore su una disposizione di legge o l'accordo di rinnovo del contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro comporti la modifica di una delle materie di cui all'art. 1, co. 1 lett. *b*), *i*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*) e *r*), il datore di lavoro non è tenuto ad informare il lavoratore della relativa novella. Diversamente, a fronte di una modifica unilaterale del contratto collettivo da parte del datore di lavoro - laddove legittima perché, ad esempio, conseguente all'esercizio della

libertà sindacale di quest’ultimo di aderire ad una associazione sindacale che stipula un contratto collettivo diverso da quello inizialmente comunicato - egli sarà tenuto ad informare nuovamente il lavoratore circa la nuova fonte collettiva applicata al rapporto. In questo caso, se il datore di lavoro aveva adempiuto agli obblighi informativi attraverso le modalità di cui all’art. 1, co. 5-*bis* del d.lgs. n. 152/1997, egli sarà nuovamente tenuto a predisporre una nuova informativa in cui comunica al lavoratore il “rinvio” alle disposizioni del “nuovo” contratto collettivo prescelto e applicato in azienda. Deve trattarsi, in coerenza con quanto detto in precedenza (cfr. § 2.1.), di una indicazione che orienti il lavoratore a consultare le disposizioni della fonte collettiva di suo interesse, cioè che disciplinano direttamente il proprio rapporto di lavoro. Diversamente, quando la modifica del contratto collettivo applicato al rapporto non può avvenire se non nel rispetto delle procedure stabilite dalla contrattazione collettiva, non incombe sul datore di lavoro l’obbligo di informare i lavoratori del “cambio” di fonte. Peraltro, non incombe nessun onere informativo sul datore di lavoro che “cambi” unilateralmente il contratto collettivo in corso di rapporto, se questo cambio avviene nell’ambito di un accordo sottoscritto tra le parti nelle sedi protette di cui all’art. 2113, comma 4 cod. civ. In questo caso, infatti, al lavoratore viene rilasciata copia del verbale di accordo e pertanto già conosce quale sia la nuova fonte collettiva applicata dal datore di lavoro al rapporto. In altri termini, il testo del verbale che il lavoratore sottoscrive assolverebbe alla funzione della informativa di aggiornamento dovuta in base all’art. 3 del d.lgs. n. 152/1997. Semmai, in questo caso, sarebbe necessario indicare nel verbale quali siano le disposizioni del contratto collettivo prescelto utili a fornire al lavoratore le informazioni di cui all’art. 1, co. 1 del d.lgs. n. 152/1997.

### **3. La consegna e la messa a disposizione del testo del contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro**

In termini di *possibilità* non pare esprimersi, invece, l’art. 1 co. 6-*bis* del d.lgs. n. 152/1997, introdotto dall’art. 26, co. 1, lett. *b*) del d.l. n. 48/2023, il quale prevede che ai fini degli adempimenti degli obblighi informativi imposti dall’art. 1, co. 1 del medesimo decreto, «il datore di lavoro è tenuto a consegnare o mettere a disposizione del personale, anche mediante pubblicazione sul sito web dei contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali, nonché degli eventuali regolamenti aziendali applicabili al rapporto di lavoro». La disposizione, infatti, pare implicare un vero e proprio onere a carico del datore di lavoro di mettere in condizione il lavoratore e/o la lavoratrice di consultare direttamente la fonte collettiva di qualsiasi livello applicata al rapporto di lavoro o anche il regolamento (unilaterale) aziendale. Tale onere è imposto per due ragioni indicate espressamente dalla norma: *a*) semplificare gli adempimenti previsti dall’art. 1, co. 1; *b*) garantire l’uniformità - laddove possibile - del contenuto delle comunicazioni che il datore di lavoro è tenuto a fare al lavoratore rispetto agli obblighi informativi imposti dalla legislazione in materia.

In tale quadro, però, non pare del tutto chiaro cosa debba intendersi per «semplificazione degli adempimenti imposti dal co. 1». L’*incipit* dell’art. 1, co. 6-*bis*, infatti, sembrerebbe aprirsi ad una duplice lettura sistematica. Da un lato, si potrebbe ritenere che l’obbligo di consegna e/o messa a disposizione del contratto collettivo in favore

dei dipendenti prescinderebbe dal fatto che il datore di lavoro abbia ottemperato agli obblighi informativi ricorrendo alle modalità previste dall'art. 1, co. 1 e 3 (cioè indicando tutte le informazioni inerenti al rapporto di lavoro dalla lett. *a*) alla lett. *s*) nel contratto individuale di lavoro) o a quelle previste ora dal co. 5-*bis* del d.lgs. n. 152/1997 (e cioè mediante il rinvio al contratto collettivo). In questo senso, la norma potrebbe essere interpretata anche come una sorta di “salvaguardia” del datore di lavoro nel caso in cui le informazioni rese nelle diverse modalità previste dall'art. 1 del d.lgs. n. 152/1997 possano risultare troppo generiche: in altri termini, al di là del grado di dettaglio delle informazioni indicate all'interno del contratto individuale di lavoro, resterebbe sempre la facoltà per il lavoratore di consultare il testo della fonte collettiva applicata al rapporto e messa a disposizione dal datore di lavoro. Pertanto, ogni eventuale carenza informativa potrebbe essere “sanata” consultando il testo della fonte collettiva.

Dall'altro lato, però, non è escluso che l'obbligo di cui all'art. 1, co. 6-*bis* sia, in realtà, destinato ad operare solo laddove il datore di lavoro abbia deciso di comunicare le informazioni ricorrendo alla tecnica del rinvio al contratto collettivo così come previsto dall'art. 1, co. 5-*bis*. In effetti, se gli obblighi informativi vengono ottemperati secondo le modalità previste dall'art. 1, co. 1 e 3 (cioè indicando analiticamente tutte le informazioni inerenti al rapporto di lavoro dalla lett. *a*) alla lett. *s*) nel contratto individuale di lavoro) avrebbe scarsa utilità la messa a disposizione del contratto collettivo ai fini della consultazione poiché non solo tutte le informazioni necessarie ad esercitare i propri diritti sono già contenute nel contratto individuale di lavoro o nella informativa ad esso allegata (ivi compreso il contratto collettivo e le relative parti sottoscriventi, come impone l'art. 1, co. 1, lett. *q*) ma anche perché è sempre possibile per il lavoratore poter consultare la fonte collettiva applicata al rapporto presso le banche dati rese pubbliche dal Ministero del Lavoro, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, co. 6 del d.lgs. n. 152/1997.

Questa interpretazione potrebbe però essere “scoraggiata” dalla circostanza che, in effetti, le banche dati pubbliche non contengono i testi dei contratti collettivi di secondo livello; pertanto, il lavoratore al quale sia stata consegnata una informativa redatta secondo i criteri di cui all'art. 1, co. 1 e 3 difficilmente riuscirebbe a consultare il testo di un contratto collettivo aziendale o territoriale o del regolamento aziendale.

Inoltre, la disposizione indica, alternativamente, tre modalità attraverso le quali rendere disponibile la consultazione delle fonti collettive applicate al rapporto: *a*) consegnando copia del contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro; *b*) mettendo a disposizione del lavoratore il testo del contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro; *c*) pubblicando sul sito web il testo del contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro. Mentre sulle prime due modalità non paiono porsi particolari problemi interpretativi (anche perché la circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 4/2022 si era già espressa in questo senso, includendo nel concetto di “messa a disposizione” ogni tipo di modalità praticata in azienda, che va dall'affissione in bacheca del contratto collettivo applicato alla individuazione di un responsabile al quale rivolgersi per richiedere la consultazione del documento), desta qualche perplessità l'inciso della norma (a dir poco “oscuro” nella sua formulazione) laddove prevede che la messa a disposizione del contratto collettivo applicabile al rapporto può essere assolta «anche mediante pubblicazione sul sito web» del testo. Viene da chiedersi, a

questo punto, a quale sito web occorra fare riferimento dato che la norma sul punto tace del tutto.

Sotto questo profilo, la disposizione non pare potersi riferire al sito del Ministero del Lavoro, in particolare al portale reso pubblico e operativo il 30 settembre 2022 contenente tutte le informazioni utili ai fini del d.lgs. n. 152/1997, né tantomeno al sito del CNEL, dove è possibile consultare *online* l’archivio dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Se così fosse, il co. 6-*bis* altro non sarebbe che un “duplicato” del co. 6, laddove è previsto che «le disposizioni normative e dei contratti collettivi nazionali relative alle informazioni che devono essere comunicate dai datori di lavoro sono disponibili a tutti gratuitamente e in modo trasparente, chiaro, completo e facilmente accessibile, tramite il sito internet istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali».

Neppure la lettura della Direttiva n. 1152 pare essere di supporto a questo fine giacché l’art. 5, § 3 trova una netta corrispondenza con l’art. 1, co. 6 del d.lgs. n. 152/1997, prevedendo quindi la costituzione di un portale online pubblico, gratuito e accessibile a tutti contenente il «quadro giuridico applicabile» e quindi relativo alle «disposizioni legislative, regolamentari, amministrative o statutarie o ai contratti collettivi».

Non si può escludere, allora, che la disposizione si riferisca al sito web dell’azienda, offrendo così la possibilità alle imprese più innovative di ricorrere anche all’utilizzo del proprio portale *online* per rendere accessibile ai propri dipendenti il testo del contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro. Del resto, il datore di lavoro è il soggetto più prossimo all’informazione da rendere al lavoratore, specialmente quando il contratto collettivo applicato al rapporto è aziendale o addirittura di prossimità (cfr. art. 8 d.l. n. 138/2011), non reperibile nelle diverse banche dati pubbliche e in assenza di certezze circa la sussistenza o meno di un obbligo di deposito di questi (si esprime a favore di un obbligo di deposito di tali contratti ai sensi dell’art. 14 del d.lgs. n. 151/2015, l’Ispettorato Nazionale del Lavoro con circolare n. 3/2020).

A ben vedere, la *ratio* della disposizione di contemplare tra le modalità quella della pubblicazione sul proprio sito web del testo del contratto collettivo applicato potrebbe essere spiegata nella prospettiva di far emergere la dimensione quantitativa effettiva della contrattazione aziendale che, per quanto diffusa, resta ancora parzialmente sotterranea, non solo per la dubbia obbligatorietà del relativo deposito di detti accordi, ma anche perché gli enti preposti fanno ancora fatica ad organizzare un’attività di monitoraggio.

Pare doveroso precisare che la disposizione risulta sufficientemente chiara circa la tipologia di contratti collettivi che debbano essere messi a disposizione (anche in modalità telematica) o consegnati al lavoratore: si tratta di contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali, nonché dei regolamenti aziendali aventi funzione normativa sul contratto individuale di lavoro. In particolare, devono essere ricompresi non solo quelli stipulati in virtù di una delega della legge all’autonomia collettiva ma anche quelli stipulati nell’ambito del sistema di deleghe (e deroghe) disposto dall’ordinamento intersindacale: in questo senso, il datore di lavoro è onerato di rendere possibile la consultazione tanto di un contratto aziendale sottoscritto, a titolo di esempio, ai sensi dell’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 o ai dell’art. 8 del d.l. n. 138/2011, che quelli sottoscritti per attuare deleghe o deroghe su indicazione del CCNL o degli accordi interconfederali.

Ritenere che il datore di lavoro debba rendere disponibile qualsiasi tipologia di contratto collettivo aziendale applicato nell'impresa pare una interpretazione del tutto eccessiva se si tiene in debita considerazione che la *ratio* e l'obiettivo della disposizione è quella di informare il lavoratore circa l'applicazione dei contratti collettivi e dei regolamenti aziendali che incidono direttamente sul contenuto del contratto individuale di lavoro. In questo senso, allora, sembrerebbe preferibile una interpretazione della norma tesa a negare l'obbligo di cui all'art. 1, co. 6-*bis* per l'accordo aziendale che contempli le modalità e limiti dell'impiego degli impianti audiovisivi e degli strumenti dai quali possa derivare il controllo a distanza dei lavoratori (art. 4 Stat. lav.). Questo accordo sindacale, infatti, più che incidere sulle condizioni economiche e normative dei rapporti di lavoro, è finalizzato a verificare che il datore di lavoro non abusi del suo potere organizzativo e di controllo. Diversamente, potrebbe essere ricompreso nell'obbligo di pubblicazione e/o messa a disposizione un accordo aziendale sottoscritto per introdurre delle misure di *welfare* piuttosto che disciplinare l'attribuzione del premio di risultato: in questo caso si tratterebbe di accordi che vanno ad incidere direttamente sulle materie rispetto alle quali i lavoratori e le lavoratrici hanno diritto di essere informati/e (si pensi, in questo senso, al trattamento retributivo).

Infine, si segnala che nell'obbligo di consegna o messa a disposizione devono ritenersi ricompresi anche gli accordi collettivi sottoscritti ai sensi dell'art. 2, co. 2 del d.lgs. n. 81/2015 in quanto i rapporti di collaborazione rientrano nel campo di applicazione del d.lgs. n. 152/1997 così come modificato dal d.lgs. n. 104/2022 ma non anche gli accordi economici collettivi per gli agenti di commercio poiché dal campo di applicazione del d.lgs. n. 152 sono esclusi i rapporti di agenzia e rappresentanza commerciale.

#### **4. Adempimento degli obblighi informativi tra libertà sindacale del datore di lavoro e norme inderogabili**

Nonostante i co. 5-*bis* e 6-*bis* dell'art. 1, introdotti dall'art. 26, co. 1 del d.l. n. 48/2023 siano potenzialmente funzionali a semplificare l'adempimento dell'obbligo informativo incombente sul datore di lavoro, resta pur sempre fermo un principio: in un ordinamento come quello italiano, che, ad oggi, non conosce l'efficacia giuridica *erga omnes* del contratto collettivo e nemmeno l'obbligo di applicare un contratto collettivo, la possibilità di informare il lavoratore tramite le modalità stabilite dall'art. 1, co. 5-*bis* deve ritenersi condizionata alla concreta applicazione di un contratto collettivo. In altri termini, il rinvio al contratto collettivo ai fini dell'adempimento degli obblighi informativi di cui all'art. 1, co. 1 del d.lgs. n. 152/1997 è consentito soltanto nel momento in cui il datore di lavoro aderisce direttamente (perché iscritto all'associazione datoriale stipulante) o indirettamente ad un sistema contrattuale (perché, pur essendo non iscritto, aderisce alla fonte collettiva tramite la clausola di rinvio apposta nel contratto individuale di lavoro o per fatti concludenti, osservando e conformandosi ai contenuti del contratto collettivo). Diversamente, e cioè quando il datore di lavoro decide di non applicare alcun contratto collettivo, egli non potrà ricorrere alle modalità informative di cui all'art. 1, co. 5-*bis* e laddove lo faccia, finirebbe per aderire esplicitamente ad un sistema di relazioni industriali, con tutte le conseguenze che ne derivano (a partire dal rispetto del contratto collettivo).

Allo stesso modo, laddove il datore non applichi alcun contratto collettivo o regolamento aziendale, non è tenuto agli obblighi imposti dall’art. 1, co. 6-*bis* del d.lgs. n. 152/1997. Ma si tratta di casi residuali (se non “di scuola”), poiché nella prassi le imprese fanno sovente riferimento ai CCNL di categoria, quantomeno per determinare non solo la retribuzione, le mansioni e l’inquadramento contrattuale del lavoratore ma anche per organizzare la prestazione in termini temporali.

Tuttavia, è bene evidenziare che in alcuni casi la normativa impone l’applicazione del contratto collettivo, residuando così pochi spazi per l’esercizio della libertà sindacale del datore di lavoro. In questo caso, il principio in questione viene bilanciato con altri principi che l’ordinamento esprime: in questo senso si spiega la *ratio* dell’art. 30, co. 4 del d.lgs. n. 50/ 2016 (il c.d. Codice degli appalti pubblici), laddove prevede che «al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni» deve essere «applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l’attività oggetto dell’appalto o della concessione svolta dall’impresa anche in maniera prevalente». Peraltro, l’utilizzo del verbo “applicare” potrebbe lasciare presupporre che il rispetto del contratto collettivo debba essere integrale, non essendo concesso assumere questo solo come parametro esterno ai fini della determinazione del costo del lavoro o applicare parte di esso. Pertanto, l’appaltatore che si aggiudica un appalto pubblico potrà ottemperare all’obbligo informativo nelle modalità previste dall’art. 1, co. 5-*bis* (e dunque, rinviando alle disposizioni del contratto collettivo) in quanto onerato dalla legge ad applicare il contratto collettivo connesso all’oggetto dell’appalto. Un analogo obbligo che ricade anche sull’eventuale subappaltatore, in virtù di quanto disposto dall’art. 105, co. 14 del d.lgs. n. 50/2016. In questi casi, l’applicazione di un contratto collettivo che sia connesso all’oggetto dell’appalto viene valutato come indice di professionalità e di affidabilità dell’impresa che è chiamata ad eseguire i lavori (cfr. Cons. St., sez. V, 5 ottobre 2016, n. 4109).

Allo stesso modo, laddove il datore di lavoro voglia ricorrere all’utilizzo dell’apprendistato, egli sarà vincolato dalla legge – e dunque a prescindere dall’esercizio della sua libertà sindacale – ad applicare un determinato contratto collettivo, in quanto la regolazione dell’istituto è in gran parte rimessa dalla legge alla contrattazione collettiva. Anche in questo caso, gli obblighi informativi possono essere adempiuti facendo riferimento al contratto collettivo applicato al rapporto. Peraltro, laddove necessario, deve essere richiamato anche l’accordo interconfederale (nazionale o territoriale), poiché l’art. 42, co. 5 del d.lgs. n. 81/2015 rimette la regolazione anche a questi ultimi, non affidandola esclusivamente ai «contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».

In tutti questi casi citati a titolo esemplificativo, il datore di lavoro *potrà* adempiere agli obblighi informativi ricorrendo alle modalità di cui all’art. 1, co. 5-*bis* e, allo stesso tempo, *dovrà* ottemperare agli obblighi di cui all’art. 1, co. 6-*bis* del d.lgs. n. 157/1997.

## 5. Bibliografia essenziale

Per una valutazione di impatto circa **l'obbligo di indicare** nel contratto di lavoro o nell'informativa ad esso allegata **il contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro** si veda A. Zilli, *La trasparenza del lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini, 2022, spec. 131-142; G. Pigliararmi, *Il diritto alla "conoscibilità" del contratto collettivo e gli obblighi informativi in materia retributiva e previdenziale*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, A. Trojsi, *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies, 2023, n. 96, pp. 173-194. Per una lettura critica circa la **mancata attuazione della direttiva europea n. 1152/2019 in materia di rinvio al contratto collettivo**, si veda L. Calcaterra, *Eccessi di trasparenza: la (im)possibilità di rinviare alla contrattazione collettiva per informare il lavoratore*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, A. Trojsi, *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies, 2023, n. 96, pp. 144-153. Per una **interpretazione del d.lgs. n. 104/2022 tesa a consentire l'utilizzo della tecnica del rinvio al contratto collettivo ai fini del soddisfacimento degli obblighi informativi**, si veda G. Proia, *Le novità, sistemiche e di dettaglio, del decreto trasparenza*, in *MGL*, 2022, n. 3, pp. 571-602; G. Carosielli, *Il c.d. decreto trasparenza nella sua declinazione di prassi tra Ministero del lavoro ed Ispettorato nazionale del lavoro*, in *DRI*, 2022, n. 4, pp. 1149-1156. Sul concetto di **conoscibilità del contratto collettivo**, M. Tiraboschi, *Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro*, in *DRI*, 2021, n. 3, pp. 599-639, spec. p. 621, nonché pp. 623-624; A. Asnaghi, *La conoscibilità dei contratti collettivi di lavoro nel settore privato: una proposta*, in *Sintesi. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, 2021, n. 3, pp. 28-29, nonché, da ultimo, G. Pigliararmi, *Il diritto alla "conoscibilità" del contratto collettivo e gli obblighi informativi in materia retributiva e previdenziale*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, A. Trojsi, *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies, 2023, n. 96, pp. 173-194. **Sul rapporto tra obblighi di trasparenza, contrattazione collettiva e libertà sindacale**, si veda A. Tursi, *Il "decreto trasparenza": profili sistematici e problematici*, in *LDE*, 2022, n. 3. **Sull'applicazione del d.lgs. n. 152/1997 anche ai contratti di collaborazione organizzata dal committente ex art. 2, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 81/2015**, si veda L. Mannarelli, *Gli obblighi informativi sul rapporto di lavoro ex art. 4 co. 1, lett. a, d.lgs. n. 104/2022 (art. 1, co. 1, lett. a-m, del d.lgs. n. 152/1997 e art. 5, co. 5, d.lgs. n. 104/2022)*, pp. 154-172, nonché, G. Benincasa, *Gli obblighi informativi in caso di modifica degli elementi del contratto di lavoro dopo l'assunzione (novella dell'art. 3, d.lgs. n. 152/1997, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. d, d.lgs. n. 104/2022)*, pp. 249-258, entrambi in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, A. Trojsi, *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT Labour Studies, 2023, n. 96. **Sull'obbligo di deposito dei contratti collettivi aziendali e di prossimità**, si veda L. Serani, *L'obbligo di trasparenza nella contrattazione collettiva di prossimità*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76*, ADAPT University Press, 2013, n. 10, pp. 169-172, spec. pp. 170-171, nonché M. Tiraboschi, *Accordi in deroga ex articolo 8 e loro conoscibilità. A proposito di un recente contratto aziendale di regolazione del lavoro dei rider e di alcuni orientamenti della magistratura*, in *Bollettino ADAPT* 1° febbraio 2021, n. 4.

## Modifiche agli obblighi informativi nel caso di utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati (art. 26, comma 2, d.l. n. 48/2023)

*di Emanuele Dagnino*

**Abstract** – Il contributo si sofferma sulle modifiche apportate dal d.l. n. 48/2023 alla disciplina in materia di obblighi informativi relativi all'uso di sistemi decisionali e di sorveglianza automatizzati. Dopo aver brevemente inquadrato tale obblighi, introdotto nell'ambito del d.lgs. n. 152/1997 da parte del d.lgs. n. 104/2022, e le principali criticità rilevate dalla dottrina con riferimento alla precedente formulazione, il contributo si concentra sull'operazione di riscrittura dei commi 1 e 8 dell'art. 1-bis del d.lgs. n. 152/1997 che definiscono il concreto ambito applicativo della disciplina introdotta dal legislatore del 2022, in via diretta il primo e tramite il regime di eccezioni il secondo.

**Abstract** – The paper focuses on the amendments made by Law-Decree No. 48/2023 to the regulation on the right to information regarding the use of automated decision-making and surveillance systems. After briefly framing the duty to provide information, which was introduced within the framework of Legislative Decree No. 152/1997 by Legislative Decree No. 104/2022, and the main critical issues noted by the doctrine with reference to the previous formulation, the contribution focuses on the operation of rewriting paragraphs 1 and 8 of Art. 1-bis of Legislative Decree No. 152/1997, which define the concrete scope of application of the discipline introduced by the 2022 legislation, by directly defining the systems and through the regime of exceptions the latter.

**Sommario:** 1. Premesse e contesto dell'intervento correttivo. – 2. Un (dubbio) tentativo di restringere l'ambito applicativo del diritto di informazione in capo a lavoratori e rappresentanti. – 3. La modifica relativa al regime di eccezioni: la tutela del segreto industriale e commerciale. – 4.

### 1. Premesse e contesto dell'intervento correttivo

L'introduzione, ad opera dell'art. 4, comma 1 lett. b) del d.lgs. n. 104/2022, di specifici obblighi informativi in materia di adozione e funzionamento di sistemi decisionali e di sorveglianza automatizzati era stata accolta come un fulmine a ciel sereno da parte degli operatori del diritto del lavoro. D'altronde, il citato decreto legislativo, ai sensi della l. 22 aprile 2021 n. 53 (c.d. legge di delegazione europea 2019-2020), avrebbe dovuto limitarsi ad attuare la Direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili secondo i criteri generali di cui all'art. 32 della l. 24 dicembre 2012, n. 234.

In assenza, quindi, di specifiche indicazioni, la mancanza di riferimenti espliciti ai profili richiamati all'interno della Direttiva non lasciava presagire che tale atto normativo

potesse essere lo strumento per anticipare nell'ordinamento interno una disciplina attualmente oggetto di dibattito in sede europea principalmente nell'ambito della proposta di direttiva in materia di lavoro da piattaforma (art. 6, *Proposta di direttiva relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali*, COM(2021) 762 final) e, più recentemente, in quella relativa al Regolamento sull'intelligenza artificiale (c.d. Artificial Intelligence Act; v. art. 29, §5a, del compromise text che sarà sottoposto al voto del Parlamento europeo nel mese di giugno).

Non interessa, in questa sede, affrontare i profili relativi ad un eventuale eccesso di delega pur rilevati dalla dottrina. Senza entrare nel merito dei diversi orientamenti - rispetto ai quali ad una lettura in stretto diritto dei limiti della delega si contrappone una lettura in termini di attuazione sostanziale tale da ammettere la legittimità di tale deviazioni rispetto al testo della Direttiva - occorre, infatti, osservare come l'intervento di riforma operato dal d.l. 4 maggio 2023, n. 48, si sia sostanziato in una parziale riscrittura (due soli commi) del testo previgente, confermando, quindi, l'intervento normativo operato da legislatore delegato del 2022, pur a fronte di non poche voci, in dottrina e nel dibattito pubblico, a supporto di una eliminazione di tale disciplina in attesa degli sviluppi in sede euro-unitaria.

Al fine di inquadrare l'intervento correttivo operato nell'ambito della legge-delega occorre, invece, prendere in considerazione le principali criticità di merito che erano state rilevate nell'ambito della prima riflessione sulla tematica, così da valutare come le soluzioni proposte da d.l. n. 48/2023 si pongano rispetto a tali questioni e individuare la *ratio* di fondo delle modifiche.

In questo senso, è sulla esatta portata e sullo specifico ambito applicativo oggettivo dell'obbligo di fornire le informazioni che si sono sviluppate le principali perplessità. Ad aggravare il senso di incertezza dovuto ad un disposto normativo che non definisce in termini puntuali le nozioni di sistemi decisionali e di sorveglianza automatizzati si erano, infatti, aggiunte delle prime indicazioni interpretative da parte del Ministero (cfr. circ. Min. lav. n. 19 del 20 settembre 2022) con orientamenti piuttosto problematici rispetto agli specifici sistemi con riferimento ai quali sorge il dovere in capo al datore di lavoro di fornire informazioni a lavoratori e loro rappresentanti in azienda (o in assenza alle sedi territoriali dei sindacati comparativamente più rappresentativi) e di provvedere con gli altri adempimenti previsti dalla disposizione (1).

Da un lato, un tentativo di esemplificare le tecnologie rilevanti ai fini dell'applicazione della nuova normativa che ha reso necessario un intervento "correttivo" da parte dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali. A fronte dell'elencazione inclusa nella Circolare (2), infatti, il Garante aveva dovuto rilevare come alcuni degli

---

(1) In particolare, oltre all'obbligo di fornire l'accesso ai dati o ulteriori informazioni su richiesta del lavoratore diretta o mediata dalle rappresentanze e di fornire, sempre su richiesta, le informazioni rilevanti a Ministero del lavoro e Ispettorato, l'obbligo di integrare «l'informativa con le istruzioni per il lavoratore in merito alla sicurezza dei dati», l'aggiornamento del registro dei trattamenti e l'effettuazione di un'analisi dei rischi e una valutazione d'impatto degli stessi.

(2) L'elencazione si riferisce a: «1. assunzione o conferimento dell'incarico tramite l'utilizzo di *chatbots* durante il colloquio, la profilazione automatizzata dei candidati, lo *screening* dei *curricula*, l'utilizzo di *software* per il riconoscimento emotivo e test psicoattitudinali, ecc.; 2. gestione o cessazione del rapporto di lavoro con assegnazione o revoca automatizzata di compiti, mansioni o turni, definizione dell'orario di lavoro, analisi di produttività, determinazione della retribuzione, promozioni, etc., attraverso analisi statistiche, strumenti di *data analytics* o *machine learning*, rete neurali, *deep-learning*, ecc.», cui

esempi individuati (i.e. software per il riconoscimento emotivo, strumenti di data analytics o machine learning, reti neurali e sistemi per il riconoscimento facciale, sistemi di rating e ranking) sollevassero rilevanti problemi di liceità dei trattamenti tanto con riferimento alle discipline di settore (art. 4 e 8 Stat. lav) quanto con riferimento alle discipline di *data protection*, a riprova della difficoltà di identificazione delle concrete tecnologie sottoposto agli obblighi di legge (cfr. *Questioni interpretative e applicative in materia di protezione dei dati connesse all'entrata in vigore del d. lgs. 27 giugno 2022, n. 104 in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili* (c.d. “Decreto trasparenza”). Dall'altro lato, poi, la stessa Circolare prevedeva una evidente forzatura interpretativa, laddove - in assenza di qualsiasi esplicito riferimento - riteneva di restringere l'ambito applicativo relativo ai sistemi decisionali ai casi in cui la decisione datoriale fosse l'esito di una attività «interamente automatizzata», peraltro con rilevanti imprecisioni linguistiche all'interno del documento (dapprima il riferimento ai casi in cui la «disciplina della vita lavorativa del dipendente, o suoi particolari aspetti rilevanti, siano interamente rimessi all'attività decisionale di sistemi automatizzati»; subito dopo a «un'attività interamente automatizzata finalizzata ad una decisione datoriale»).

Al netto dei problemi di tale interpretazione – su cui si tornerà a breve stante la loro persistente rilevanza – è proprio sul tentativo di avallare tale lettura, oltre che sulla riscrittura del regime di eccezioni rispetto all'applicazione della disciplina richiamata connesse alla tutela del segreto industriale e commerciale, che si concentra l'intervento normativo, che sopraggiunge quando i primi contenziosi avevano già avuto modo di emergere in sede giudiziale (v. Trib. Palermo, 3 aprile 2023, n. 14491).

## **2. Un (dubbio) tentativo di restringere l'ambito applicativo del diritto di informazione in capo a lavoratori e rappresentanti**

Quanto al primo intervento di riscrittura, la disposizione contenuta nel d.l. n. 48/2023 attualmente prevede che «il datore di lavoro o il committente pubblico e privato è tenuto a informare il lavoratore dell'utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio *integralmente* automatizzati deputati a fornire indicazioni rilevanti ai fini della assunzione o del conferimento dell'incarico, della gestione o della cessazione del rapporto di lavoro, dell'assegnazione di compiti o mansioni nonché indicazioni incidenti sulla sorveglianza, la valutazione, le prestazioni e l'adempimento delle obbligazioni contrattuali dei lavoratori. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300», con una modifica rispetto al testo originario limitata all'avverbio (enfasi aggiunta).

Se l'obiettivo di tale interpretazione è chiaro, l'effettivo conseguimento dello stesso deve essere revocato in dubbio.

Con tale interpolazione il legislatore italiano sembra richiamare la disciplina euro-unitaria in materia di *data protection* riguardante il diritto – salvo specifiche eccezioni – sussistente in capo all'interessato del trattamento di non essere sottoposto «a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione,

---

si aggiungono, con specifico riferimento ai sistemi di sorveglianza automatizzati, «tablet, dispositivi digitali e *wearables*, gps e geolocalizzatori, sistemi per il riconoscimento facciale, sistemi di *rating* e *ranking*, etc.».

che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona» (art. 22, Regolamento (UE) 2016/679, d'ora innanzi anche GDPR), rispetto ai quali – quando legittimi – sussiste l'obbligo in capo al titolare del trattamento (il datore, in questo caso), di fornire « informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato» (art. 13, § 2, lett. f); art. 14, § 2, lett. g) e art. 15, § 1, lett. h) GDPR).

Nonostante le (probabili) intenzioni legislative, ragioni di carattere testuale e sistematico portano a ritenere che anche nella nuova formulazione la disciplina introdotta dal legislatore italiano debba essere intesa come riconducibile alle «norme più specifiche per assicurare la protezione dei diritti e delle libertà con riguardo al trattamento dei dati personali dei dipendenti nell'ambito dei rapporti di lavoro» che ai sensi dell'art. 88 del GDPR gli Stati membri sono “abilitati” ai introdurre per rispondere alle specifiche esigenze di tutela del settore.

Con riferimento alla precedente versione della disposizione era stato lo stesso Garante Privacy a confermare, implicitamente, che ricadessero all'interno dell'ambito applicativo della disposizione tutti i sistemi decisionali automatizzati, a prescindere dal fatto che il trattamento fosse solamente automatizzato. In tale prospettiva depongono chiaramente la considerazione relativa all'applicabilità degli obblighi informativi di cui ai già richiamati artt. 13 e 14, ma soprattutto il rilievo secondo cui «occorre infine valutare attentamente se i sistemi impiegati diano luogo *anche* a un processo decisionale unicamente automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici o che incida significativamente sull'interessato; in questi casi trova applicazione l'art. 22 del Regolamento che stabilisce le ipotesi in cui il diritto di non essere sottoposto a tali trattamenti può essere derogato e le garanzie per l'interessato, tra cui, in particolare, il diritto di ottenere l'intervento umano da parte del titolare del trattamento, di esprimere la propria opinione e di contestare la decisione» (enfasi aggiunta). Se rispetto ai sistemi decisionali in oggetto occorre valutare, in via integrativa, se sussista anche l'ulteriore obbligo di rispettare vincoli e condizioni di cui all'art. 22, allora anche tecnologie che non prevedano processi decisionali basati unicamente su trattamenti di dati automatizzati ricadono nell'ambito applicativo della disposizione.

E, d'altronde, sembra questa la conseguenza necessaria di una formulazione normativa che non fa riferimento a decisioni prese direttamente ad esito del trattamento automatizzato, ma in maniera più ampia a sistemi «deputati a fornire indicazioni rilevanti» o «incidenti» con riferimento a specifici aspetti del rapporto di lavoro o dell'organizzazione di lavoro. Si tratta, all'evidenza, di una nozione più ampia rispetto a quella fatta propria dall'art. 22, dal momento che a rilevare è in concreto la circostanza per cui il sistema automatizzato fornisca informazioni che possano poi essere tenute in considerazione all'interno dei processi decisionali, anche quando la decisione è poi presa da un essere umano e a prescindere dall'incisività dell'azione di quest'ultimo (a differenza di quanto sostenuto dalla già richiamata nota del Ministero che limitava l'applicabilità a processi decisionali in cui l'intervento umano fosse meramente accessorio). Merita, inoltre, segnalare che – nonostante i richiami ad alcune disposizioni della normativa di tutela dei dati personali – l'ambito applicativo dell'obbligo non è limitato espressamente ai soli dati personali, cosicché la relativa disciplina parrebbe applicabile anche a sistemi automatizzati che non richiedano il trattamento di dati

personali, ma che siano comunque idonei a fornire indicazioni rilevanti ai fini sopra richiamati (si pensi, per esempio, a sistemi decisionali che, in base ad informazioni esterne al contesto aziendale, quali previsioni meteo e dati relativi all’affluenza precedente, “suggeriscano” il numero di lavoratori da impiegare per una determinata giornata di lavoro).

A fronte del quadro così ricostruito, l’interpolazione dell’avverbio “integralmente” con riferimento ai sistemi decisionali o di monitoraggio si ritiene non possa avere un impatto particolarmente rilevante perché si limita a specificare che le informazioni rilevanti (o incidenti) sull’organizzazione e sul rapporto di lavoro provengano da sistemi completamente automatizzati, non incidendo, invece, sulla circostanza più rilevante, ossia quella secondo cui a rilevare ai fini della tutela non è tanto il fatto che la decisione sia presa direttamente dalla “macchina”, ma che quanto prodotta da quest’ultima sia comunque idoneo a influenzare la decisione che impatta sui lavoratori. Si tratta, peraltro, di una impostazione che ha trovato più recentemente sostegno – oltre che in dottrina – anche nel già citato compromise text e che, quindi, potrebbe ricevere un importante avallo in sede euro-unitaria.

### **3. La modifica relativa al regime di eccezioni: la tutela del segreto industriale e commerciale**

Assente nello schema di decreto sottoposto all’attenzione del Parlamento (v. *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell’Unione europea*, Atto del Governo n. 377), la previsione di un regime di eccezioni rispetto agli obblighi informativi in materia di sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati a tutela del *know how* e dei segreti industriali e commerciali era stata suggerita in sede di parere reso dalla XI Commissione (Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, Lavoro pubblico e privato (XI), 17 maggio 2022). Tale sollecitazione ha trovato accoglimento nel comma 8 del art. 1-bis, d.lgs. n. 152/1997 che, nella versione introdotta dall’art. 4, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 104/2022 disponeva la non applicazione degli obblighi (informativi e ulteriori) alle «informazioni di cui all’articolo 98 del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30».

La dottrina aveva già avuto modo di segnalare come tale previsione si ponesse in controtendenza proprio con la disciplina euro-unitaria in materia di know-how riservato e di informazioni commerciali riservate (Direttiva (UE) 2016/943) che fa espressamente salva la legittima acquisizione di tali informazioni in sede di esercizio dei diritti di informazione e consultazione. Nella sua versione originaria, però, la previsione pareva allinearsi con la posizione assunta in sede di Proposta di Direttiva sul lavoro tramite piattaforma digitale, dove all’interno dei considerando e con espreso riferimento all’analogia previsione ivi contenuta, si prevede che «[l]e piattaforme di lavoro digitali non dovrebbero essere tenute a rivelare il funzionamento dettagliato dei loro sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati, compresi gli algoritmi, o altri dati dettagliati che contengono segreti commerciali o sono protetti da diritti di proprietà intellettuale. Tali considerazioni non dovrebbero tuttavia condurre a un diniego a fornire tutte le informazioni prescritte dalla presente direttiva» (considerando n. 33). Nel testo del d.lgs. n. 104/2022, infatti, si limitava il regime di eccezioni alle sole informazioni riconducibili al regime di tutela previsto dal Codice della proprietà industriale.

Benché quel regime non fosse esente da critiche rispetto al bilanciamento di interessi operato e rispetto alla possibilità – evidenziata dalla *Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali* approvata dal Parlamento europeo lo scorso febbraio – di introdurre uno specifico regime di segretezza in capo ai rappresentanti dei lavoratori che apprendano informazioni sensibili in virtù delle loro prerogative (considerando n. 33 e art. 6-bis), è evidente che la scelta del legislatore del 2023 è stata ancora una volta nel senso di ulteriormente restringere l'ambito applicativo degli obblighi informativi sul c.d. *algorithmic management*.

La nuova disposizione recita, infatti, che «gli obblighi informativi di cui al presente articolo non si applicano ai sistemi protetti da segreto industriale e commerciale» con una azione restrittiva che parrebbe destinato ad operare su due livelli.

Il primo, sembrerebbe derivare dal riferimento al venir meno degli obblighi non per specifiche informazioni ricadenti sotto il regime di segreto commerciale, ma con riferimento ai sistemi sottoposti a segreto: in questo modo, il diritto di informazione in capo a lavoratori e rappresentanti dei lavoratori (e su richiesta a Ministero del lavoro e Ispettorato) risulterebbe disapplicato in toto al ricorrere delle condizioni di segretezza previste dalla normativa, senza valutazione sotto il profilo delle singole informazioni da fornire.

Il secondo deriverebbe, poi, dal venir meno del riferimento all'art. 98 del Codice della proprietà industriale con potenziale espansione dell'ambito oggettivo dell'eccezione anche ad altri regimi di tutela del segreto come l'art. 2598, n. 3, c.c., che come sottolineato da Silvia Giudici in uno dei primi commenti in materia, non risultava prima applicabile neanche in via interpretativa.

#### **4. Un regime poco trasparente e destinato a ulteriori ridefinizioni**

Ad esito della breve disamina dell'intervento di riforma dell'art. 1-bis del d.lgs. n. 152/1997 si può concludere che il regime riguardante il diritto/dovere di informazione relativo ai sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati risulta in conseguenza della riscrittura meno trasparente in molteplici sensi.

In primo luogo, la riformulazione – pur orientata da una chiara *ratio* legislativa – non pare, con riferimento al comma 1, idonea a circoscrivere in maniera chiara l'ambito applicativo oggettivo degli obblighi informativi, con conseguente aggravio delle difficoltà interpretative rispetto alle quali alle incertezze di tipo tecnico-informatico si aggiungono quelle in ragione di un disposto testuale che pare non allineato con l'*intentio legislatoris*. A ciò si aggiunga che, ulteriori dubbi potranno sorgere in sede applicativa, anche dal venir meno di un puntuale riferimento normativo dal comma 8, con apertura a regimi e costruzioni interpretative ulteriori.

In secondo luogo, se la funzione del diritto/dovere di informazione è quello di incrementare la trasparenza degli “algoritmi” per rispondere ai rischi lavoristici della *black box society* magistralmente descritta da Frank Pasquale, è proprio l'obiettivo della riforma quello di ridurre l'ambito applicativo di tale diritto nei confronti del management tramite algoritmi.

A fronte di quanto rilevato si può allora ipotizzare che, per ragioni diverse, l'assestamento degli obblighi informativi in materia rischi di lasciare scontente tutte le parti

interessate: chi, sperando in un intervento di eliminazione, si ritrova un regime applicativo foriero di ulteriori incertezze interpretative e chi aveva riposto le proprie speranze in tale strumento di correzione delle asimmetrie informative quale presupposto per una azione di controllo e di possibile negoziazione dell’algoritmo. Con maggiore certezza, si può aggiungere che, al netto delle modifiche che potranno essere operate in sede di conversione, si tratta ad ogni modo di un intervento che è destinato – quanto meno nel medio periodo – a subire nuovi rimaneggiamenti con specifico riferimento al lavoro tramite piattaforma a seguito dell’approvazione della Direttiva, ma con ogni probabilità anche con riferimento a tutti gli altri settori all’indomani della conclusione del percorso normativo relativo al c.d. Regolamento AI.

## 5. Bibliografia essenziale

Con riferimento alla **precedente formulazione dell’obbligo di informazione** sui sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati e ai **contenuti della disciplina ancora vigenti** si vedano M.T. Carinci, S. Giudici, P. Perri, *Obblighi di informazione e sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati (art. 1-bis “Decreto Trasparenza”): quali forme di controllo per i poteri datoriali algoritmici?*, in *Labor*, 2022, 6, pp. 7-40; M. Marazza, F. D’Aversa, *Dialoghi sulla fattispecie dei “sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati” nel rapporto di lavoro (a partire dal Decreto trasparenza)*, *giustiziacivile.com*, 8 novembre 2022; M. Faioli, *Giustizia contrattuale, tecnologia avanzata e reticenza informativa del datore di lavoro. Sull’imbarazzante “truismo” del decreto trasparenza*, in *DRI*, 2023, 1, pp. 45-59; S. Renzi, *La trasparenza dei sistemi algoritmici utilizzati nel contesto lavorativo fra legislazione europea e ordinamento interno*, in *La Nuova Giuridica*, 2022, pp. 59-77; B. Rossilli, *Gli obblighi informativi relativi all’utilizzo di sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati indicati nel decreto ‘Trasparenza’*, in *Federalismi*, 5 ottobre 2022.

Sulla disciplina in discussione a **livello euro-unitario con riferimento al lavoro da piattaforma**, in generale e tra i molti, A. Alaimo, *Le piattaforme tra subordinazione e autonomia: la modulazione delle tutele nella proposta della Commissione europea*, in *DRI*, 2022, 2, pp. 639-655; M. Barbieri, *Prime osservazioni sulla proposta di direttiva per il miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro con piattaforma*, in *LLI*, 2021, 2, pp. C.1-C.20; G. Bronzini, *La proposta di Direttiva sul lavoro nelle piattaforme digitali tra esigenze di tutela immediata e le sfide dell’“umanesimo digitale”*, in *LDE*, 2022, 1, pp. 1-12; M. Magnani, *La proposta di direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali*, in *BA*, 9 maggio 2022, n. 18 e P. Tullini, *La Direttiva Piattaforme e i diritti del lavoro digitale*, in *LLI*, 2022, 1, pp. R.43-R.56; sugli specifici **obblighi informativi relativi al funzionamento dei sistemi automatizzati** si vedano A. Aloisi, *Regulating Algorithmic Management at Work in the European Union: Data Protection, Non-Discrimination and Collective Rights*, in *IJCLLIR*, di prossima pubblicazione; M. Del Frate, *Tra gli ingranaggi dell’algoritmo, la chiave del lavoro mediante piattaforme digitali*, in *DRI*, 2022, 2, pp. 662 - 671; G. Gaudio, *L’algorithmic management e il problema della opacità algoritmica nel diritto oggi vigente e nella Proposta di Direttiva sul miglioramento delle condizioni dei lavoratori tramite piattaforma*, in *LDE*, 2022, 1, pp. 1-20; C.E. Schiavone, *Gli obblighi informativi in caso di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati (art. 4, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 104/2022) (art. 1, co. 1, lett. s, e art. 1-bis, d.lgs. n. 152/1997, inserito dall’art. 4, co. 1, lett. b, d.lgs. n. 104/2022)*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, A. Trojsi, *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105*

*del 2022*, ADAPT University Press, 2023, pp. 211-227; M. Veale, M. Silberman, R. Binns, *Fortifying the algorithmic management provisions in the proposed Platform Work Directive*, in ELLJ, 2023, 2, pp. 308-332; A. Zilli, *La trasparenza del lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini, 2022, passim.

Sulla **disciplina spagnola cui quella italiana** ampiamente **si ispira** si rinvia, *ex multis*, ad A. Todolì Signes, *Spanish riders law and the right to be informed about the algorithm*, in ELLJ, 2021, 3, pp. 399-402; Id., *Cambios normativos en la Digitalización del Trabajo: Comentario a la Ley Rider y los derechos de información sobre los algoritmos*, in IUSLabor, 2021, 2, pp. 28-65; A. Pastor Martínez, *Los derechos colectivos de información, consulta y negociación del uso de algoritmos y sistemas de inteligencia artificial*, in A. Gines i Fabrellas (a cura di), *Algoritmos, Inteligencia artificial y relación laboral*, Dykinson, 2023, pp. 335-362.

## Disposizioni sul lavoro marittimo (art. 36, d.l. n. 48/2023)

*di Federica Stamerra*

**Abstract** – Il contributo analizza l'art. 36 del d.l. n. 48/2023, relativo al lavoro marittimo, prevedendo la possibilità di imbarcare personale extracomunitario su navi traghetto ro-ro e ro-ro pax iscritte nel registro internazionale attraverso accordi collettivi nazionali stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

**Abstract** – The comment analyzes the content of Article 36 of the Legislative Decree No. 48/2023, concerning maritime labor and, in particular, the introduction of the possibility of embarking non-EU personnel on ro-ro and ro-ro pax ferries registered in the international registry through national collective agreements signed by the (comparatively) most representative associations at the national level.

**Sommario:** 1. L'art. 36 del decreto lavoro. – 2. La nazionalità dell'equipaggio. – 3. La portata della novità introdotta e i rilievi critici. – 4. Bibliografia essenziale.

### 1. L'art. 36 del decreto lavoro

Genericamente rubricato “Disposizioni in materia di lavoro marittimo”, l'art. 36 del d.l. n. 48/2023 estende la possibilità di derogare, attraverso la contrattazione collettiva, alle limitazioni sui servizi di cabotaggio di cui agli artt. 1 comma 5 e 2 comma 1-ter del d.l. n. 457/97, conv. in l. n. 30/1998, relative alla nazionalità dell'equipaggio. L'estensione della deroga, già prevista per altre tipologie di imbarcazione, riguarda le navi traghetto ro-ro e ro-ro pax iscritte nel registro internazionale adibite a traffici commerciali tra porti appartenenti al territorio nazionale, continentale o insulare anche a seguito o in precedenza di un viaggio proveniente da o diretto verso un altro Stato.

Il sistema di rinvii a catena che caratterizza non solo la norma in analisi, ma anche le disposizioni richiamate, ne rende complessa la lettura e l'analisi. Per quanto qui di interesse, occorre focalizzare alcuni punti fondamentali, relativi alle norme richiamate dall'art. 36 del d.l. n. 48/2023:

- ai sensi della normativa vigente, non tutte le navi possono svolgere servizio di cabotaggio; tra quelle a cui questo servizio non è precluso, secondo limiti di viaggi e miglia, spiccano i traghetti ro-ro e ro-ro pax, su cui, nella disciplina precedente alla deroga intervenuta con il decreto lavoro, poteva essere imbarcato solo personale italiano o comunitario;

- le navi traghetto ro-ro e ro-ro pax costituivano, pertanto, un'eccezione alla generale possibilità di derogare all'art. 318 del codice della navigazione, relativo alla composizione dell'equipaggio, mediante accordi collettivi. Sulle dette navi, pertanto, poteva essere imbarcato solo personale italiano o comunitario;
- l'art. 36 del d.l. n. 48/2023 consente alla contrattazione collettiva di derogare alle disposizioni di entrambe le norme citate anche per le navi traghetto ro-ro e ro-ro pax.

Tali coordinate consentono una lettura sistematica della norma in commento volta a verificare la portata innovativa della deroga.

## 2. La nazionalità dell'equipaggio

Nella versione originaria dell'art. 318 del codice della navigazione, entrato in vigore nel 1942, «l'equipaggio delle navi nazionali armate nei porti del Regno» doveva essere «interamente composto da cittadini italiani». Il comma 2 consentiva al Ministro per le comunicazioni di derogare alla disposizione, autorizzando l'ingresso di stranieri in misura non superiore a un terzo dell'equipaggio nel personale di bassa forza della nave. La limitazione traduceva un atteggiamento diffidente verso l'assunzione di stranieri sulla nave: «si trattava, e si tratta ancora per molte legislazioni, di una scelta legata all'esigenza di poter contare su una flotta che dipendesse interamente dal potere statale, al fine di consentire l'indipendenza economica e politica dello stesso Stato» <sup>(1)</sup>. Questo interesse, tutelato attraverso la riserva di nazionalità nella regolamentazione del lavoro dei marittimi e, in particolare, nella composizione dell'equipaggio, era giustificato dall'importanza rivestita dalla navigazione per lo Stato stesso, oltre che dalle peculiarità che caratterizzano il rapporto di lavoro nautico, tali da giustificare la compressione dell'autonomia privata cui corrisponde l'espansione dell'area di intervento pubblico <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> A. ZANOBETTI PAGNETTI, *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, Bononia University Press, 2008, p. 9.

<sup>(2)</sup> «Si fa riferimento, in particolare, alla rilevanza della nave quale luogo della prestazione di lavoro; all'aspetto strettamente personalistico del rapporto, in particolare per quanto concerne la figura del comandante; alla necessaria solidarietà che deve sussistere fra i membri dell'equipaggio, costretti per lunghi periodi in uno spazio ristretto, e dipendenti l'uno dall'altro per la loro sicurezza; e, soprattutto, si dà un peso particolare all'interesse dello Stato alla sicurezza della navigazione, così come ha affermato la Corte costituzionale a fondamento di quel penetrante interesse pubblico che caratterizza la disciplina del rapporto di lavoro marittimo, al fine di giustificare che esso sia in larga parte sottratto all'autonomia delle parti<sup>12</sup>», A. ZANOBETTI PAGNETTI *op. cit.*, p. 13 (cfr. sul punto, E. LUCIFREDI, *Il contratto di arruolamento*, CEDAM, 1990, p. 71 ss.). Evidenzia l'Autrice come «la navigazione ha, per sua caratteristica, una vocazione internazionale, che difficilmente si riscontra, con tale incidenza, in altri settori della vita sociale ed economica» (p. 8). Segnala l'importanza del legame tra la nave e la nazione di provenienza M. DEIANA, *Il contesto regolamentare comunitario dei servizi marittimi*, Relazione al Convegno organizzato dall'Università di Corsica *Le Transport Maritime à Courte Distance en Méditerranée: enjeux et perspectives*, p. 5 del dattiloscritto. «La nazionalità della nave è naturalmente connessa alla bandiera che essa batte, bandiera che consente in tutto il mondo e a tutti gli effetti di individuare la nave come appartenente ad uno Stato, come parte del suo territorio e quindi come entità assoggettata alle leggi di tale Stato». «Con la locuzione *genuine link* si indica il rapporto originario tra la nave e lo Stato in cui è immatricolata e di cui batte bandiera; tale rapporto definito dalla Convenzione di Ginevra del 1958 e ripreso dalla convenzione di Montego Bay del 1982 (UNCLOS) sul diritto internazionale del mare viene efficacemente riassunto nella nota formula del *one State, one flag, one ship*». «Il *genuine link*, il legame genuino tra Stato e bandiera e nave, sta conoscendo un costante dissolvimento e ciò costituisce di per sé una anomalia

La progressiva internazionalizzazione del rapporto di lavoro marittimo è la conseguenza naturalmente indotta dalla necessità di dare attuazione ai vincoli comunitari, tra cui spiccano la libertà di stabilimento di circolazione dei lavoratori, oltre che dalla sempre più impellente urgenza di ridurre i costi, specie quelli sostenuti per il lavoro <sup>(3)</sup>. Il d.lgs. n. 319/1994 dispone, ai fini della formazione degli equipaggi di cui agli artt. 318 e 319 del codice della navigazione, l'equiparazione dei cittadini degli Stati membri ai cittadini italiani. Con il d.l. n. 457/97, conv. in l. n. 30/98, il primo comma dell'art. 318 del codice della navigazione viene modificato in questo senso, ampliando il novero dei soggetti che potevano essere imbarcati sulle navi italiane, ricomprendendovi i cittadini di altri Paesi dell'Unione Europea. Con la successiva l. n. 88/2001, anche il secondo comma dell'art. 318 del codice della navigazione viene modificato, disponendo che alla riserva di nazionalità del primo comma possa derogarsi attraverso accordi collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, e che per i marittimi di nazionalità diversa da quella italiana o comunitaria non siano richiesti visto di ingresso nel territorio dello Stato, permesso di soggiorno e autorizzazione al lavoro anche quando la nave navighi nelle acque territoriali o sosti in un porto nazionale.

Dal punto di vista normativo, l'assetto della disciplina precedente alla riforma intervenuta con il “decreto lavoro” consentiva di derogare alla regola di cui al primo comma dell'art. 318 del codice della navigazione – oltre che con gli accordi collettivi di cui al secondo comma – con espresse previsioni contenute negli artt. 319 del codice della navigazione e 2 comma 1 del d.l. n. 457/97, conv. in l. n. 30/98. La prima delle due disposizioni consente l'assunzione di personale straniero all'estero in misura non superiore ad un quarto dell'intero equipaggio e per il solo tempo necessario al viaggio da compiere, prevedendo che il superamento della detta misura possa essere autorizzato dall'autorità consolare a fronte di speciali esigenze.

L'art. 2, comma 1 del d.l. n. 457/97 conv. in l. 30/98 prevede espressamente la possibilità di derogare a quanto stabilito dall'art. 318 del codice della navigazione con accordo tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore comparativamente più rappresentative, per le sole navi iscritte nel Registro internazionale e sulla base delle disposizioni di cui alle lettere a), b), c), d) del comma 1 e del disposto di cui al comma 1-*bis*.

Come evidenziato nel § precedente, l'art. 36 del decreto lavoro estende l'area delle eccezioni, disponendo che la detta deroga nella composizione dell'equipaggio possa operare anche nei casi di cui agli artt. 1, comma 5 e 2, comma 1-*ter* del d.l. n. 457/97, conv. in l. n. 30/98. La prima disposizione limita i servizi di cabotaggio che possono essere svolti dalle navi iscritte nel Registro internazionale <sup>(4)</sup> e, con specifico riguardo

---

*poichè l'entità della flotta e la rilevanza l'armamento nazionale hanno sempre rappresentato un valore primario per gli Stati sovrani».*

<sup>(3)</sup> A. ZANOBETTI PAGNETTI, op. cit., p. 7.

<sup>(4)</sup> Le navi iscritte nel Registro internazionale non possono effettuare servizi di cabotaggio per i quali è operante la riserva di cui all'articolo 224 del codice della navigazione, come sostituito dall'articolo 7, salvo che per le navi da carico di oltre 650 tonnellate di stazza lorda e nei limiti di un viaggio di cabotaggio mensile quando il viaggio di cabotaggio segua o preceda un viaggio in provenienza o diretto verso un altro Stato, se si osservano i criteri di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c). Le predette navi possono effettuare servizi di cabotaggio nel limite massimo di sei viaggi mensili o viaggi,

alle navi traghetto ro-ro e ro-ro pax, pone il vincolo di imbarcare esclusivamente personale marittimo italiano o comunitario.

L'art. 2, comma 1-*ter* del d.l. n. 457/1997, conv. in l. n. 30/1998, fa riferimento agli accordi di cui al comma precedente – che consentono di derogare all'art. 318 del codice della navigazione, relativo alla composizione dell'equipaggio – ed escludeva dal loro raggio di applicazione proprio le navi traghetto ro-ro e ro-ro pax iscritte nel registro internazionale adibite a traffici commerciali tra porti appartenenti al territorio nazionale, continentale e insulare, anche per viaggi effettuati prima o dopo un viaggio da o verso un altro Stato.

Rispetto alla possibilità di derogare alla rigidità, nel tempo smussata, della composizione dell'equipaggio, i casi descritti dalle ultime due norme citate costituivano un'eccezione. L'art. 36 del decreto lavoro ha esteso il potere di deroga della contrattazione collettiva, disponendo che, anche in questi ultimi due casi, gli accordi sindacali possano derogare alle dette disposizioni. Ai fini della comprensione della reale portata della novità introdotta, occorre leggere la norma alla luce sia degli obiettivi che essa si propone, sia delle norme con cui la nuova disposizione potrebbe collidere.

### 3. La portata della novità introdotta e i rilievi critici

Il dichiarato intento perseguito con l'art. 36 del decreto lavoro è quello di «mitigare gli effetti negativi derivanti dalla contingente carenza di marittimi comunitari e per consentire la prosecuzione delle attività essenziali marittime, la continuità territoriale, la competitività ed efficienza del trasporto locale ed insulare via mare» <sup>(5)</sup>.

«In pratica e in sintesi, i traghetti non europei potranno svolgere servizio di cabotaggio anche nell'ambito riservato alle navi comunitarie e con personale extra UE» <sup>(6)</sup>.

Ai sensi dell'art. 224 del codice della navigazione, il servizio di cabotaggio fra i porti della Repubblica è riservato agli armatori comunitari che impiegano navi registrate in uno Stato membro dell'Unione europea e che battono bandiera del medesimo Stato membro, sempre che tali navi soddisfino tutti i requisiti necessari per l'ammissione al cabotaggio in detto Stato membro. L'art. 1, comma 5 del d.l. n. 457/97, conv. in l. n. 30/98, richiamato dall'art. 36 del decreto lavoro, prevede che le navi iscritte nel

---

ciascuno con percorrenza superiore alle cento miglia marine, se osservano i criteri di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), e comma 1-bis e, limitatamente alle navi traghetto ro-ro e ro-ro pax, iscritte nel registro internazionale, adibite a traffici commerciali tra porti appartenenti al territorio nazionale, continentale e insulare, anche a seguito o in precedenza di un viaggio proveniente da o diretto verso un altro Stato, deve essere imbarcato esclusivamente personale italiano o comunitario.

<sup>(5)</sup> Nella nota di lettura la situazione appare più circostanziata: «*le compagnie di navigazione che esercitano i servizi di cabotaggio stanno incontrando nelle ultime settimane, a fronte dell'esigenza di rafforzare i collegamenti e i servizi per l'aumento di traffico coincidente con la stagione estiva, enormi difficoltà per il reperimento di personale marittimo italiano e comunitario. Tale situazione rischia di determinare per le imprese l'impossibilità di rispettare le tabelle minime di armamento e quindi l'operatività delle navi potrebbe essere minata. Qualora le navi vengano fermate una moltitudine di passeggeri, che peraltro hanno regolarmente pagato il biglietto, resteranno a terra e quindi i disagi ed i disservizi per i cittadini potrebbero essere elevatissimi*» (Servizio del bilancio, Nota di lettura, «A.S. 685: "Conversione in legge del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro"», NL53, maggio 2023, Senato della Repubblica, XIX legislatura, 2023, p. 87).

<sup>(6)</sup> Servizio studi, *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro – D.L. n. 48 – A.S. n. 685*, Senato della Repubblica e Camera dei deputati, XIX legislatura, 9 maggio 2023, p. 147.

Registro internazionale per le quali opera la detta riserva non possono effettuare servizi di cabotaggio se non con alcune eccezioni: la limitazione non opera per determinate categorie di navi (navi da carico di oltre 650 tonnellate di stazza lorda) e con determinati limiti di viaggio (un viaggio di cabotaggio mensile quando il cabotaggio segua o preceda un viaggio di provenienza o diretto verso un altro Stato). In tal caso, il cabotaggio è ammesso con il limite di sei viaggi mensili, ciascuno con percorrenza superiore alle cento miglia marine. Nella versione precedente all'entrata in vigore del decreto in commento, sulle navi traghetto ro-ro e ro-ro pax iscritte nel Registro internazionale ed adibite a traffici commerciali tra porti appartenenti al territorio nazionale, continentale e insulare, anche prima o dopo un viaggio da o verso un altro Stato, doveva essere imbarcato esclusivamente personale italiano o comunitario.

La disposizione, analogamente all'art. 2, comma 1 del d.l. n. 457/98 (7) estende il potere di deroga dell'autonomia collettiva sulla composizione dell'equipaggio anche nel caso, fino ad allora escluso, in cui l'imbarcazione sia una nave traghetto ro-ro o ro-ro pax. I profili che emergono dalla lettura della norma instillano qualche dubbio interpretativo in merito alla conciliabilità della disposizione con altre norme vigenti in materia.

*In primis*, l'eccessiva vaghezza della disposizione relativa al termine massimo entro il quale la deroga può operare, individuato in tre mesi dei quali non è specificato il *dies a quo*. Ed infatti, nel dossier esplicativo, proprio a seguito della citazione del termine in questione, viene segnalata «l'opportunità di specificare che la durata massima di tre mesi decorre dal momento della stipula degli accordi sindacali menzionati» (8).

In secondo luogo, resta da capire come la disposizione, una volta convertita, potrà coordinarsi con l'art. 4 del d.l. n. 457/97, conv. in l. n. 30/98. La norma introduce dei benefici fiscali a vantaggio dei soggetti che utilizzano le navi iscritte nel Registro internazionale tradotti in un credito di imposta, che non concorre alla formazione di reddito imponibile, in misura corrispondente all'imposta sul reddito delle persone fisiche dovuta sui redditi di lavoro dipendente e di lavoro autonomo corrisposti al personale di bordo imbarcato sulle navi iscritte nel Registro internazionale, da valere ai fini del versamento delle ritenute alla fonte relative a tali redditi. Nel caso delle navi traghetto ro-ro e ro-ro pax iscritte nel registro internazionale adibite a traffici commerciali tra porti appartenenti al territorio nazionale, continentale e insulare, anche a seguito o in precedenza di un viaggio proveniente da o diretto verso un altro Stato, il beneficio è attribuito a condizione che sulla nave nel periodo cui si riferisce il versamento delle ritenute alla fonte sia stato imbarcato esclusivamente personale italiano o comunitario (9).

Ad ogni modo, la disposizione in commento sembra tracciare un ulteriore segnale di apertura verso la contrattazione collettiva quale fonte di regolazione del rapporto di lavoro marittimo a partire dal momento dell'assunzione, poiché la stessa è ora abilitata a intervenire in uno specifico caso che prima era espressamente escluso dal suo raggio di intervento. Sebbene l'obiettivo, che a questo punto risulta vincolare la deroga e che,

---

(7) V. § 2.

(8) Servizio studi, op. cit., p. 148.

(9) Nella nota di lettura è infatti specificato che «La disposizione ha natura ordinamentale e dalla stessa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, atteso anche che per i marittimi imbarcati non comunitari non si dà luogo ad alcuno sgravio» (Servizio del bilancio, *Nota di lettura*, cit., p. 88).

quindi, dovrebbe essere esplicitato e circostanziato negli accordi derogatori stessi, sia quello di arginare le conseguenze negative della carenza di marittimi comunitari, è inequivoco come la direzione intrapresa sia quella della liberalizzazione dei traffici marittimi iniziata con l'approvazione del regolamento CEE n. 3577/1992, che ha autorizzato il cabotaggio negli Stati membri per gli armatori comunitari che utilizzavano navi comunitarie <sup>(10)</sup>.

#### 4. Bibliografia essenziale

Sulla *ratio* delle norme che disciplinano l'accesso degli stranieri al lavoro nautico, cfr. A. Zanobetti Pagnetti, *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, Bononia University Press, 2008, p. 9; E. Lucifredi, *Il contratto di arruolamento*, CEDAM, 1990, p. 71 ss.; M. Deiana, *Il contesto regolamentare comunitario dei servizi marittimi*, Relazione al Convegno organizzato dall'Università di Corsica *Le Transport Maritime à Courte Distance en Méditerranée: enjeux et perspectives*, dattiloscritto. Cfr. anche, per le prime posizioni sul contratto di arruolamento, A. Scialoja, *Per quali ragioni il codice della navigazione deve contenere una disciplina completa dell'arruolamento*, in *Riv. dir. nav.*, 1942, suppl. n. 3, p. 743 ss.; E. Spasiano, *Contratto di lavoro del personale di volo e contratto di arruolamento marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 1942, vol. VIII, parte I, p. 268 ss. Sulle ragioni della modifica, v. Servizio del bilancio, *Nota di lettura*, «A.S. 685: "Conversione in legge del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro"», NL53, maggio 2023, Senato della Repubblica, XIX legislatura, 2023, p. 87, ma, per ulteriori considerazioni in merito, v. Servizio studi, *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro – D.L. n. 48 – A.S. n. 685*, Senato della Repubblica e Camera dei deputati, XIX legislatura, 9 maggio 2023, p. 147. In giurisprudenza, con riferimento alla libertà di prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo per le navi battenti bandiera degli Stati dell'Unione, v. da ultimo CGUE, sez. X, 13 ottobre 2022, C-437/21; cfr. C. Tincani, *Cabotaggio marittimo, disciplina comunitaria e obblighi di pubblico servizio*, in *Dir. trasp.*, 2019, n. 1, p. 168 ss.; C. Cellerino, *La (libera) prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo nell'Unione Europea: una ricostruzione "a latere" di due recenti casi dinanzi alla Corte di Giustizia*, in *Dir. mar.*, 2013, n. 3, p. 600 ss. Più in generale, sui servizi di cabotaggio marittimo v. Reg. 3577/92/CEE; in dottrina, v. per tutti D. Gaeta, voce *Cabotaggio*, in *Enc. dir.*, 1959, vol. 5, p. 737 ss.; S. Zunarelli, A. Romagnoli, *Contratto di trasporto marittimo di persone*, in *Tratt. Dir. civ. comm. Cicu-Messineo*, Giuffrè, 2012. La giurisprudenza ha esteso la nozione anche ai servizi di trasporto marittimo di tipo crocieristico: in tal senso, CGUE, 27 marzo 2014, C-17/13, sulla quale v. C. Vagaggini, *Servizi di crociera marittima tra porti di uno stesso Stato*, in *Riv. dir. nav.*, 2014, n. 1, p. 413 ss. La configurabilità di un servizio di cabotaggio, inoltre, non è connessa alla presenza di un carico trasportato a bordo: ciò anche per evitare che, viaggiando "in zavorra", la nave aggiri abusivamente l'applicazione delle norme dello Stato ospitante in favore di quelle dello Stato di bandiera (così CGUE, 6 aprile 2006, C-456/04, v. M. Casanova, *Cabotaggio insulare e viaggi in zavorra: una postilla alla luce della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Dir. mar.*, 2006, n. 3, p. 807 ss.) e, perciò, anche il viaggio che precede o che segue quello di cabotaggio deve essere compiuto a carico (così anche

<sup>(10)</sup> M. DEIANA, *op. cit.*, p. 3 del dattiloscritto.

Trib. Roma, 26 giugno 2002 e v. sul punto E. Papi, *Della nozione di viaggio ai sensi del Regolamento sul cabotaggio e dell'abuso del diritto nell'ordinamento giuridico comunitario*, in *Dir. trasp.*, 2007, n. 2, p. 487 ss.). In merito alla possibilità che l'estensione delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 4, D.L. n. 457/97 debba essere notificata agli organi dell'Unione (in quanto “aiuti nuovi”), cfr. Cass. civ., 16 ottobre 2020, n. 22631, per la quale v. P. Simone, *Aiuti di Stato “esistenti” o “nuovi” nel trasporto marittimo di linea*, in *Riv. Dir. Nav.*, 2020, n. 1, p. 439 ss.

## Trattamento degli ex lettori di lingua (art. 38, d.l. n. 48/2023)

*di Lorita Sportelli*

**Abstract** – Il contributo ha per oggetto una prima analisi dell’art. 38 del d.l. n. 48/2023, che modifica l’art. 11 della legge europea 2017, inerente al cofinanziamento, in favore degli Atenei statali, ai fini del superamento o prevenzione del contenzioso sul trattamento giuridico-economico degli ex lettori di madrelingua. L’autrice analizza la normativa in materia, e l’apporto costruttivo della giurisprudenza comunitaria e nazionale. Affronta le criticità correlate all’intervento legislativo del 2010 (art. 26, co. 3, della cd. Riforma Gelmini). Si sofferma sulla particolare vicenda di un gruppo di ex lettori dell’Università degli Studi di Bari. Esaminato l’art. 11 della legge europea 2017, e l’incidenza della novella, l’interrogativo finale concerne la funzionalità della stessa alla risoluzione dell’annoso problema (la ricostruzione della carriera degli ex lettori).

**Abstract** – The paper aims to provide a first analysis of Article 38 of Decree Law 48 of 2023, which amends Article 11 of the European Law of 2017 regarding the co-funding, to be provided to Italian state universities, for the resolution or prevention of the legal dispute concerning the juridical and financial treatment of the ex-Lettori di madrelingua. The author analyses the pertinent legislation and the constructive contribution of EU and Italian law. She addresses the questions relating to the legislative measures introduced in 2010 (Article 26, Paragraph 3, of the so-called Gelmini Reform). The focus is on the specific cases of a group of ex-Lettori from the University of Bari. An examination of Article 11 of the European Law of 2017 and of the effect of the new law is followed by an exploration of the question of the usefulness of the latter for the resolution of the longstanding problem (the reconstruction of the careers of the ex-Lettori di madrelingua).

**Sommario:** 1. L’art. 38 del decreto lavoro: quali novità. – 2. Il trattamento giuridico ed economico degli ex lettori di madrelingua nella normativa italiana e nella giurisprudenza. – 3. Approdi giurisprudenziali dopo la Riforma Gelmini. – 4. Il “curioso caso” degli ex lettori dell’Università degli Studi di Bari. – 5. La legge europea del 2017 e l’apporto del decreto lavoro.

### 1. L’art. 38 del decreto lavoro: quali novità

L’art. 38 del decreto lavoro, titolato “Disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico degli ex lettori di lingua”, va a modificare l’art. 11 della legge europea 2017 (l. n. 167 del 20 novembre 2017), recante “Disposizioni relative agli ex lettori di lingua straniera. Caso EU Pilot 2079/11/EMPL”, prevedendo:

a) una procedura, da definirsi con emanando decreto interministeriale, cui dovranno attenersi gli Atenei statali per accedere al cofinanziamento di cui all’art. 11 della legge europea 2017, finalizzato al superamento del contenzioso in atto e a prevenire l’instaurazione di nuovo contenzioso, nei confronti delle università statali

italiane, da parte degli ex lettori di lingua straniera già destinatari di contratti stipulati ai sensi dell’art. 28 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382; con il medesimo decreto sono altresì stabiliti i criteri di ripartizione dell’importo di cui al comma 1, nonché gli obblighi a carico degli Atenei statali partecipanti [art. 38, co. 1, lett. a), d.l. n. 48/2023, che va a modificare l’art. 11, co. 2, ultimo periodo, l. n. 167/2017];

b) una sanzione in caso di “mancata partecipazione alla procedura” da parte degli Atenei statali, i quali devono prendervi parte secondo le modalità indicate nell’emanando decreto interministeriale; la sanzione consiste nella diminuzione, con riguardo all’assegnazione, per l’anno 2024, della quota spettante del Fondo di finanziamento ordinario (FFO), di un importo pari all’1 per cento di quanto erogato in relazione alla quota base assegnata al singolo Ateneo con decreto del MIUR 24 giugno 2022 (recante Criteri di ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario delle Università statali e dei Consorzi interuniversitari per l’anno 2022) [art. 38, co. 1, lett. b), d.l. n. 48/2023, che va ad aggiungere il comma 2-bis all’art. 11, l. n. 167/2017];

c) la decadenza dal cofinanziamento, in ipotesi da individuarsi nell’emanando decreto interministeriale, nel caso di “mancata osservanza da parte degli Atenei statali ammessi al cofinanziamento degli obblighi imposti dal suddetto decreto”, nonché le modalità di recupero dei fondi già erogati [art. 38, co. 1, lett. b), d.l. n. 48/2023, che va ad aggiungere il comma 2-ter all’art. 11, l. n. 167/2017].

In maniera impropria, l’articolo è titolato “Disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico degli ex lettori di lingua”, posto che esso non si occupa della disciplina indicata, ma incide solo sulla regolamentazione delle modalità di accesso al cofinanziamento, in favore degli Atenei statali, ai fini della prevenzione o superamento del contenzioso in materia. Indubbiamente, la norma è improntata ad un maggior rigore, stante la previsione di procedure, sanzioni e decadenze, e, tuttavia, il problema principe – ovvero la ricostruzione della carriera degli ex lettori – permane, non essendo mai oggetto di una compiuta regolamentazione normativa.

Ed infatti, le modifiche legislative di cui all’art. 38 del decreto lavoro sono state introdotte a seguito dello stato di avanzamento della procedura di infrazione n. 2021/4055 avviata nei confronti dell’Italia, all’esito del parere motivato ex art. 258 del TFUE, emesso il 26 gennaio 2023.

Prima di analizzare tale passaggio, occorre necessariamente ripercorrere la storia delle discipline succedutesi in tema di trattamento giuridico ed economico degli ex lettori di madre lingua, attuali collaboratori ed esperti linguistici. Tale storia si compone di poche norme, per nulla esaustive, e ciò ha determinato l’insorgere ed il proliferare del contenzioso lavoristico, onde tracciare – nelle aule di giustizia – lo status giuridico ed economico della categoria.

## **2. Il trattamento giuridico ed economico degli ex lettori di madre lingua nella normativa italiana e nella giurisprudenza**

La figura del lettore di lingua straniera nasce con la l. 18 marzo 1958, n. 349, che ne consentiva l’adibizione alle cattedre di lingue e letterature, con stato giuridico ed economico ed eguale sviluppo di carriera degli assistenti universitari (artt. 1 e 6, l. cit.), e viene poi contemplata dalla successiva l. 24 febbraio 1967, n. 62 (art. 24) [sul punto v. S. Bologna, *Continua la querelle giurisprudenziale sugli ex lettori di lingua straniera* (nota a

Corte di Cassazione, Sez. lav., 25 maggio 2018, n. 13175), in *LPA*, 2019, 3, pp. 183-194, 183].

Con l'art. 28 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (titolato "Contratti per l'assunzione di lettori"), veniva stabilita la possibilità per i rettori di "assumere per contratto di diritto privato, su motivata proposta della facoltà interessata, in relazione ad effettive esigenze di esercitazione degli studenti ... lettori di madre lingua straniera di qualificata e riconosciuta competenza", prevedendosi altresì che i compensi dei lettori fossero determinati dal Consiglio di Amministrazione dell'Università, sentito il Consiglio di Facoltà, e che detti compensi non potessero superare il livello retributivo iniziale del professore associato a tempo definito (con ciò consentendo la determinazione di trattamenti stipendiali diversificati, in base al *modus operandi* di ciascun Ateneo).

Come rilevato dalla dottrina, "*il lettore di lingua perde la qualità di pubblico dipendente e diviene parte di un contratto di diritto privato*", perdendosi "*quel legame tra i lettori e l'università, delineato come rapporto di lavoro dipendente, continuativo e stabile, da inquadrarsi nell'orbita del pubblico impiego*" (Voza R., *La natura giuridica del rapporto di lavoro dei lettori universitari di lingua straniera nel contesto comunitario*, in *RGL*, 1994, I, 127-145, 128).

Il terzo comma dell'art. 28, che statuiva che i contratti non potessero protrarsi oltre l'anno accademico per il quale erano stati stipulati e fossero rinnovabili annualmente per non più di cinque anni, veniva dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale, con sentenza 23 febbraio 1989, n. 55, nella parte in cui non consentiva il rinnovo annuale per più di cinque anni.

Investita la CGCE della problematica inerente alla disciplina italiana del rapporto di lavoro dei lettori universitari, con sentenze: 30 maggio 1989, causa 33/88, e 2 agosto 1993, cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, la Corte dichiarava che una disposizione di diritto nazionale che limiti la durata del rapporto di lavoro tra le università e i lettori di lingua straniera, deve ritenersi in contrasto con il diritto comunitario, in quanto detta limitazione non esiste, in via di principio, riguardo agli altri lavoratori (pronunce cui si adeguava la giurisprudenza italiana riconoscendo la portata vincolante del giudice comunitario) [v. ancora R. Voza, *Lettori di lingue straniere: la situazione dopo l'intervento della giurisprudenza comunitaria* (nota a Pretura Bari 10 luglio 1995 – Giudice: Dott. Vito Fanizzi), in *LG* 1996, 3, 227-232, 230].

L'art. 28 veniva abrogato dall'art. 4 del d.l. 21 aprile 1995, n. 120, convertito con modificazioni in l. 21 giugno 1995, n. 236, ove si stabiliva che, "in relazione alle esigenze di apprendimento delle lingue e di supporto alle attività didattiche", le Università potessero "assumere, compatibilmente con le risorse disponibili nei propri bilanci, collaboratori ed esperti linguistici di lingua madre, in possesso di laurea o titolo universitario straniero adeguato alle funzioni da svolgere, e di idonea qualificazione e competenza, con contratto di lavoro subordinato di diritto privato a tempo indeterminato ovvero, per esigenze temporanee, a tempo determinato", con obbligo di assumere prioritariamente i titolari dei contratti di cui all'art. 28 del d.P.R. n. 382/1980.

In data 21 maggio 1996, nel contesto di quella complessa evoluzione normativa definita col termine di "*privatizzazione del pubblico impiego*", la cui prima tappa significativa è stata segnata dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, veniva siglato il CCNL per il Comparto Università, che, nel disciplinare il rapporto di lavoro del personale tecnico-amministrativo, in regime di pubblico impiego, dedicava l'art. 51 alla figura dei collaboratori ed esperti linguistici, in regime di diritto privato, con individuazione delle mansioni

(comma 1 – “collaborazione all’apprendimento delle lingue straniere da parte degli studenti per attività di: - didattica volta ad agevolare l’apprendimento delle lingue straniere da parte degli studenti, ivi compresa quella connessa al funzionamento dei laboratori linguistici; - elaborazione e aggiornamento del materiale didattico”), e del trattamento economico (commi 3, 4, 5 e 11), che si compone del trattamento fondamentale e di quello integrativo di Ateneo (art. 51, comma 3).

Una distonia, stante l’inserimento di soggetti deputati all’insegnamento della lingua straniera – in quanto tali, assimilabili, alle figure professionali degli assistenti/ricercatori/docenti – nel contratto collettivo che disciplinava il trattamento normativo ed economico del personale tecnico-amministrativo, e stante la ricomprensione di dipendenti in regime privatistico nel contratto collettivo dei dipendenti pubblici (laddove, nonostante il processo in atto, permanevano profonde differenze nella regolamentazione delle due tipologie di rapporto di lavoro).

Con sentenza n. 212 del 26 giugno 2001, causa C-212/99, la Corte di Giustizia CE condannava lo Stato italiano per l’inadempimento agli obblighi rivenienti dal Trattato (art. 48, divenuto di seguito 39), con riferimento alla prassi amministrativa e contrattuale posta in essere da alcune Università pubbliche (della Basilicata, di Milano, di Palermo, di Pisa, La Sapienza di Roma e L’Orientale di Napoli), nei confronti degli ex lettori di lingua straniera, che veniva a tradursi nella mancata progressione di carriera e nel mancato riconoscimento dei diritti quesiti, diritti invece garantiti alla generalità dei lavoratori nazionali.

Ivi si legge: “Ora, le leggi menzionate (la l. n. 239/1995 e la l. n. 230/1962 relativa alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato) prevedono entrambe, allo scopo di tenere in considerazione l’esperienza professionale dei lavoratori, la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti di lavoro a tempo indeterminato, garantendo la conservazione dei diritti quesiti maturati nell’ambito dei rapporti di lavoro precedenti.

Conseguentemente, se i lavoratori beneficiano, in forza della l. n. 230, della ricostruzione della loro carriera per quanto riguarda aumenti salariali, anzianità e versamento, da parte del datore di lavoro, dei contributi previdenziali fin dalla data della loro prima assunzione, gli ex lettori di lingua straniera, divenuti collaboratori linguistici, devono altresì beneficiare di una ricostruzione analoga con effetti a decorrere dalla data della loro prima assunzione.”.

La Cassazione faceva puntuale ed immediata applicazione dei principi sanciti dalla Corte di Giustizia nella sentenza n. 212/2001, affermando: *“In riferimento alla condizione dei lettori di lingua straniera presso le università, a seguito delle sentenze 33/88 del 30 maggio 1989 e 259/91 del 2 agosto 1993 della Corte di Giustizia, nonché della L. 236/95 e a seguito della recente pronuncia della Corte di Giustizia 212/2001, sono stati rimossi tutti gli elementi di discriminazione in danno dei suddetti lavoratori derivanti dalla disciplina previgente; ne consegue che i rapporti di lavoro instaurati con l’università dai lettori di lingua straniera devono essere considerati come rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato con decorrenza sin dall’inizio del primo contratto da ciascuno di essi stipulato con l’università, cosicché essi possano godere per il futuro dei riflessi sia economici che in termini di carriera, connessi con l’anzianità di servizio maturata fin dal primo contratto di lettorato.”* (Cass. Sez. Lav. 19 marzo 2003, n. 4051).

In esecuzione della pronuncia della Corte di Giustizia CE del giugno 2001, interveniva l’art. 1 del d.l. 14 gennaio 2004, n. 2, convertito, con modificazioni, in l. 5 marzo 2004,

n. 63, che attribuiva ai collaboratori linguistici - ex lettori di madre lingua straniera delle sei Università che avevano adito la Corte di Giustizia - un trattamento economico corrispondente a quello del ricercatore confermato a tempo definito, con effetto dalla data di prima assunzione, fatti salvi eventuali trattamenti più favorevoli, tuttavia precisando che l'equiparazione era disposta ai soli fini economici, con esclusione "da parte dei predetti collaboratori linguistici, ex lettori di madre lingua straniera, di qualsiasi funzione docente".

Come rilevato dalla Suprema Corte con sentenza ormai storica (Cass. Sez. Lav. 18 novembre 2004, n. 21856, Rel. Pres. Dott. Michele De Luca), le ragioni sottese alla delimitazione del campo d'applicazione dell'art. 1 della l. n. 63/2004 "*non possono interferire sul valore di ulteriore fonte del diritto comunitario (o, comunque, sulla efficacia erga omnes), che – secondo la giurisprudenza della stessa Corte di giustizia (vedine, per tutte, la sentenza 13 maggio 1981, causa 66/80;), della nostra Corte costituzionale (vedine, per tutte, le sentenze 18 aprile 1991, n. 168; 11 luglio 1989, n. 389; 23 aprile 1985, n. 113) e di questa Corte (vedine, per tutte, la sentenza 11 novembre 1997, n. 11131 delle sezioni unite) – deve essere riconosciuto alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee e – per quel che qui interessa – alla sentenza (in data 26 giugno 2001 nella causa C-212/99, cit.) che la disposizione stessa intende eseguire.*

*Coerentemente, il "trattamento economico corrispondente a quello del ricercatore confermato a tempo definito, con effetto dalla data di prima assunzione, fatti salvi eventuali trattamenti più favorevoli" – che la disposizione in esame (articolo 1 del decreto-legge 14 gennaio 2004 n. 2, convertito, con modificazioni, in legge 5 marzo 2004, n. 63, cit.) intende garantire alla categoria (dei "collaboratori linguistici, ex lettori di madre lingua straniera", appunto), in esecuzione della sentenza della Corte di giustizia (in data 26 giugno 2001 nella causa C-212/99, cit.) – riguarda tutti gli appartenenti alla stessa categoria, ancorché non dipendano da una delle Università degli studi, che risultano contemplate nella disposizione."*

Proseguiva, ancora, la S.C., asserendo che, in caso di denuncia di inadeguatezza della retribuzione da parte dei lavoratori, l'art. 1 della l. n. 63/2004, "*laddove reca la garanzia di un minimo di trattamento economico, appunto, "corrispondente a quello del ricercatore confermato a tempo definito", si discosta, quindi, dalla giurisprudenza di questa Corte sullo stesso trattamento", tuttavia ricongiungendosi ad essa, attraverso la previsione della salvezza dei trattamenti più favorevoli, laddove assegna al giudice il compito di verificare la sufficienza e adeguatezza della retribuzione, ai sensi dell'art. 36 Cost., nella parte eccedente il minimo garantito.*

*Precisava la Corte che la prospettata liquidazione del trattamento economico riposa essenzialmente sul rilievo che "la figura del lettore "non è che l'equivalente della figura dell'assistente" e, pertanto, pare equa (ex art. 36 cost.) la equiparazione della retribuzione a quella dello stesso assistente ... nonché a quella del ricercatore confermato (dall'ottobre 1980 al 31 dicembre 1993), "nel cui alveo sotto il profilo stipendiale sono confluiti gli assistenti non promossi", dopo l'abolizione della stessa figura (legge n. 382 del 1980)."*

Ne discendeva, quindi, la garanzia del trattamento economico minimo – che, per i lettori divenuti collaboratori ed esperti linguistici deve "corrispondere a quello del ricercatore confermato a tempo definito, con effetto dalla data della prima assunzione, fatti salvi eventuali trattamenti più favorevoli" (ai sensi dell'art. 1 del d.l. 14 gennaio 2004, n. 2, convertito con modificazioni, in l. 5 marzo 2004, n. 63, cit.).

La Cassazione confermava il proprio orientamento con le sentenze successive (Cass. Sez. Lav. n. 5909 del 18 marzo 2005; Cass. Sez. Lav. 22 febbraio 2007, n. 4147).

Ancora con sentenza del 18 luglio 2006, C-119/2004, e del 15 maggio 2008, C-276/2007, la Corte di Giustizia dichiarava euro-incompatibile - rispetto all'art. 39 n. 2 del Trattato - non estendere anche agli ex lettori di madre lingua straniera i benefici della ricostruzione della carriera per quanto riguarda gli aumenti salariali, l'anzianità e il versamento dei contributi previdenziali previsti per i lavoratori nazionali [v. D. Casale, *La Corte di giustizia approva il d.l. n. 2/2004 sul trattamento dei lettori divenuti collaboratori ed esperti linguistici* (nota a Corte. giust. 18 luglio 2006, C-119/2004), in *LPA*, 2006, 3-4, 729-739].

Interveniva, di seguito, la l. 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. riforma Gelmini), che ha introdotto una disposizione, l'art. 26, comma 3, definita *interpretativa* dell'articolo 1, comma 1, del d.l. n. 2/2004, convertito con modificazioni dalla l. n. 63/2004.

Ivi si legge: «3. L'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 14 gennaio 2004, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2004, n. 63, **si interpreta nel senso che**, in esecuzione della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 26 giugno 2001, nella causa C-212/99, ai collaboratori esperti linguistici, assunti dalle università interessate quali lettori di madrelingua straniera, il trattamento economico corrispondente a quello del ricercatore confermato a tempo definito, in misura proporzionata all'impegno orario effettivamente assolto, deve essere attribuito con effetto dalla data di prima assunzione quali lettori di madrelingua straniera a norma dell'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, **sino alla data di instaurazione del nuovo rapporto quali collaboratori esperti linguistici**, a norma dell'articolo 4 del decreto-legge 21 aprile 1995, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1995, n. 236. A decorrere da quest'ultima data, a tutela dei diritti maturati nel rapporto di lavoro precedente, i collaboratori esperti linguistici **hanno diritto a conservare, quale trattamento retributivo individuale**, l'importo corrispondente alla differenza tra l'ultima retribuzione percepita come lettori di madrelingua straniera, computata secondo i criteri dettati dal citato decreto-legge n. 2 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 63 del 2004, e, ove inferiore, la retribuzione complessiva loro spettante secondo le previsioni della contrattazione collettiva di comparto e decentrata applicabile a norma del decreto-legge 21 aprile 1995, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1995, n. 236. **Sono estinti i giudizi in materia**, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge». L'aver etichettato tale norma come interpretativa all'esclusivo fine di conferirle efficacia retroattiva, pur non avendo siffatta natura, emerge dalla mera lettura della stessa.

Si tratta di un meccanismo che prevede una sorta di assegno ad personam a tutela dei diritti maturati, decorrente dal momento di instaurazione del rapporto quale c.e.l., pari alla differenza tra l'ultima retribuzione percepita come lettore di madrelingua straniera, rapportata al trattamento del ricercatore a tempo definito, e quella derivante dalla contrattazione collettiva di comparto (ed eventuale decentrata).

Cosicché, la disposizione **ha congelato al 1994 il trattamento differenziale**.

L'*escamotage* ha consentito allo stato italiano di sostenere di aver dato ottemperanza alle statuizioni della CGCE finché i lettori sono stati tali; divenuti c.e.l., nel 1994 [e – non a caso – la Cassazione ha ritenuto che gli ex lettori non costituissero un “ruolo ad esaurimento” (*ex multis*, Cass. Sez. Lav., 13/05/2016, n. 9907)], è stato previsto –

al più – il mantenimento della differenza rispetto al trattamento del ricercatore a tempo definito, come assegno ad personam.

Ha completato tale singolare, quanto illegittima, soluzione la previsione dell'estinzione di diritto di tutte le cause pendenti (art. 26, co. 3, ultimo periodo), questione passata “indenne” al vaglio di legittimità della Corte Costituzionale (v. ordinanza n. 38/2012) per inammissibilità (carenza di motivazione/insufficiente descrizione della fattispecie), e superata dalla giurisprudenza della Cassazione non applicandola [la norma “*porrebbe evidenti problemi di legittimità costituzionale per violazione del diritto d'azione (art. 24 Cost., comma 1) della parte privata*”, ma “*essendo l'art. 26, comma 3, ultimo periodo, cit., una norma che può giocare solo a favore, non contro la parte privata, non è applicabile*” (Cass. Sez. Un. 2/08/2017, n. 19164)].

Insomma, una norma “Salva-Università”!

### 3. Approdi giurisprudenziali dopo la Riforma Gelmini

Nei primi anni, parte della giurisprudenza ha ritenuto l'inapplicabilità della Riforma Gelmini (con riconoscimento - in favore degli ex lettori - delle differenze retributive rispetto al trattamento pieno e progressivo del ricercatore a tempo definito, ai fini di una autentica ricostruzione della carriera, sotto il profilo retributivo e contributivo), adducendo le seguenti argomentazioni:

- la unicità del rapporto di lavoro intercorrente sin dalla stipula del primo contratto di dottorato ex art. 28 d.P.R. 382/80 (così Cass. Sez. Lav. n. 5651/2013; Cass. Sez. Lav. n. 5647/2013; Cass. Sez. Lav. n. 17368/2013);

- il contrasto con il diritto comunitario, e, nello specifico, con i principi enunciati dalla Corte di Giustizia CE nella sentenza 26/06/2001, n. 212, direttamente applicabile nell'ordinamento italiano [rammentando il principio ivi contenuto: «se i lavoratori beneficiano, in forza della legge n. 230 (del 1962), della ricostruzione della loro carriera per quanto riguarda aumenti salariali, anzianità e versamento, da parte del datore di lavoro, dei contributi previdenziali fin dalla data della loro prima assunzione, gli ex lettori di lingua straniera, divenuti collaboratori linguistici, devono altresì beneficiare di una ricostruzione analoga con effetti a decorrere dalla data della loro prima assunzione»] (così Cass. Sez. Lav. n. 2941/2013; Cass. Sez. Lav. 28/01/2014, n. 1776; Cass. Sez. Lav. 23/09/2014, n. 19992).

Negli anni successivi, calcolata secondo le migliori tradizioni la ricaduta economica per le Università dei principi enunciati dalla giurisprudenza comunitaria, la giurisprudenza si è orientata diversamente, sancendo la “legittimità” della riforma.

Con sentenza n. 19164/2017, la Cassazione a Sezioni Unite ha ribadito che la continuità normativa e l'analogia tra la posizione degli ex lettori di lingua straniera e quella dei collaboratori linguistici non consente di configurare una sorta di ruolo ad esaurimento per il rapporto di dottorato, sicché, anche qualora l'ex lettore abbia ottenuto l'accertamento della sussistenza del rapporto di lavoro a tempo indeterminato in ragione della nullità della clausola di durata, gli va comunque applicata la disciplina dettata per i collaboratori esperti linguistici, legittimandosi una novazione unilaterale del rapporto anche a fronte e contro riconoscimenti giudiziali della unicità e continuità del rapporto (in alcuni casi persino in base a conciliazioni giudiziali!) con buona pace della certezza dei rapporti giuridici.

Dello stesso tenore la sentenza n. 24963/2017, secondo cui la disciplina di cui all’art. 1 del d.l. n. 2/2004, conv. con modif. in l. n. 63/2004, come interpretato autenticamente dall’art. 26 della l. n. 240/2010, si applica anche a coloro che, avendo ottenuto in via giudiziale l’accertamento della sussistenza del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non hanno, non per loro scelta, sottoscritto il nuovo contratto di assunzione come collaboratori esperti linguistici, e non soltanto a coloro che tale contratto hanno stipulato.

La giurisprudenza di legittimità si è quindi espressa nei suddetti termini: *“La conservazione del trattamento più favorevole ... opera nei limiti fissati dalla legge di interpretazione autentica e, quindi, non comporta il definitivo “aggancio” alla retribuzione piena prevista per i ricercatori confermati a tempo definitivo, in relazione agli sviluppi contrattuali successivi alla stipula del contratto di collaborazione linguistica.*

*Il legislatore, infatti, ha chiarito la questione, obiettivamente incerta, del rapporto fra la previsione contenuta nel D.L. n. 2 del 2004 e la disciplina dettata dalla contrattazione collettiva, a ciò autorizzata dal D.L. n. 120 del 1995, precisando che a far tempo dalla sottoscrizione del contratto di collaborazione linguistica l’eventuale trattamento più favorevole viene conservato a titolo individuale nella misura corrispondente alla differenza fra quanto percepito a detta data come lettore di madrelingua straniera, ai sensi del richiamato D.L. n. 2 del 2004, e la retribuzione dovuta al collaboratore linguistico sulla base della contrattazione collettiva nazionale e decentrata.*

*In tal modo il legislatore, da un lato, ha impedito che il passaggio dal lettorato alla collaborazione linguistica potesse risolversi in una reformatio in peius del livello retributivo raggiunto, dall’altro ha ribadito la specificità propria del collaboratore linguistico, non equiparabile al docente, specificità che giustifica la differenziazione retributiva rispetto a quest’ultimo ed il conferimento del potere alle parti collettive di individuare la retribuzione proporzionata alla qualità e quantità della prestazione, a prescindere dal raffronto con il trattamento economico riservato al personale docente.*

*Si tratta, sostanzialmente, di un assegno ad personam, non dissimile da quello in passato garantito nell’impiego pubblico contrattualizzato in caso di mobilità e da quello che le parti collettive avevano previsto con l’art. 51 del CCNL 21.5.1996 per consentire ai collaboratori esperti linguistici assunti prima della stipula dello stesso contratto di conservare il trattamento più favorevole concordato a livello di Ateneo.” [Cass. Sez. Lav. 17/08/2018, n. 20765; Cass. Sez. Lav. 26/06/2020, n. 12877; in termini Tribunale Bari sez. lav. 2/04/2019, commentata da A. Tampieri, Sulla specificità, giuridica ed economica, dei collaboratori ed esperti linguistici in rapporto alla docenza universitaria, in RIDL, 2019, II, pp. 669-677; Corte d’Appello Bari sez. lav. n. 1990/2021 inedita].*

#### **4. Il “curioso caso” degli ex lettori dell’Università degli Studi di Bari**

Singolare è la storia di un gruppo di ex lettori dell’Università degli Studi di Bari, impegnati nel rivendicare i loro diritti da ben trent’anni.

Assunti ai sensi dell’art. 28 del d.P.R. 382/1980, con ricorsi introdotti nel 1993 chiedevano il riconoscimento della natura a tempo indeterminato del rapporto di lavoro sin dalla stipulazione del primo contratto di lettorato (in aderenza al dettato comunitario), nonché la giusta retribuzione per l’attività espletata. Negli anni 1998-1999 (nelle more, erano stati stipulati i contratti come c.e.l.), giungevano a transazione con l’Ateneo barese, che riconosceva la natura a tempo indeterminato *ab origine* dei rapporti di lavoro, ed una retribuzione pari a quella del professore non di ruolo di scuola media

superiore, comprensiva di scatti e tredicesima, con corresponsione delle differenze retributive al 31/10/1994.

Introdotti nel 2001 i nuovi ricorsi per il prosieguo del miglior trattamento ottenuto, e quindi per la giusta retribuzione, risultavano soccombenti dinanzi ai giudici territoriali, ma vincitori in Cassazione. La Suprema Corte rinviava le controversie dinanzi alla Corte d'Appello di Lecce affinché applicasse il seguente principio di diritto: *“In forza della sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee in data 26 giugno 2001, nella causa C-212/99, e del decreto legge n. 2 del 14 gennaio 2004, come convertito dalla legge n. 63 del 5 marzo 2004, ai collaboratori linguistici ex lettori di madre lingua straniera, già destinatari di contratti stipulati ai sensi dell'art. 28 del D.P.R. 11 luglio 1980 n. 382, abrogato dall'art. 4, comma 5, del D.L. 21 aprile 2005 n. 120, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 1995, n. 236, ancorché non dipendenti da una delle sei Università menzionate nel citato D.L. n. 2 del 2004, compete, proporzionalmente all'impegno orario assolto e tenuto conto che l'impegno pieno annuale corrisponde a 500 ore, il trattamento economico corrispondente a quello del ricercatore confermato a tempo definito, con effetto dalla data della prima assunzione.”*

Tale pronuncia ha riguardato ben 22 ex lettori, destinatari delle sentenze della Cassazione nn. 3875/2008, 4011/2008, 4012/2008, 4774/2008, 4775/2008, 5850/2008, 6050/2008, 6434/2008, 6435/2008, 6655/2008, 6656/2008, 6657/2008, 6749/2008, 6750/2008, 6751/2008, 6752/2008, 6993/2008, 7150/2008, 7151/2008, 7152/2008, 7863/2008, 7864/2008

La Corte di Appello di Lecce, quale Giudice del rinvio, faceva applicazione del principio di diritto con le sent. nn. 1536, 1538, 2123, 2124, 2125, 2126, 2149, 2150, 2151, 2152, 2160, 2161, 2162, 2163, 2164, 2165, 2166, 2167, 2168, 2169, 2570 e 2571, rese tra aprile e settembre del 2013.

Ivi il Collegio riconosceva l'efficacia erga omnes delle sentenze della Corte di Giustizia CE, ed in specie della sentenza del 26 giugno 2001. Per l'effetto, non applicava la norma dell'ordinamento interno confliggente (l'art. 26 co. 3 della l. n. 240/2010), ritenendola in netto contrasto col diritto comunitario, e riconosceva le differenze retributive rispetto al trattamento del ricercatore confermato a tempo definito, pieno e progressivo, *ab origine*.

Avverso le sentenze del Giudice del rinvio, l'Università degli Studi di Bari proponeva 22 ricorsi in Cassazione, rigettati con ordinanze camerale emesse tra maggio e agosto 2016 (Sezione Sesta - Lavoro – Cons. Rel.: Dott.ssa Cristina Marotta, Presidente: Dott. Pietro Curzio).

Dopodiché, nel 2017, l'Ateneo barese provvedeva a corrispondere agli ex lettori le differenze retributive liquidate nella sentenza della Corte d'Appello di Lecce nel 2013, rapportate al trattamento del ricercatore a tempo definito, comprensivo di scatti di anzianità, in relazione al periodo 1/11/1994-31/12/2008 (come conteggiate in sede di rinvio), corrispondendo, per il periodo successivo, e quindi con decorrenza 1/01/2009, le inferiori differenze retributive calcolate in base al meccanismo della Riforma Gelmini, con erogazione del solo assegno ad personam (differenza retributiva rispetto al trattamento del ricercatore a tempo definito congelata al 1994). Quindi trattamenti differenziati e decrementati *ratione temporis*.

Ciò ha costretto il gruppo di ex lettori a rivolgersi nuovamente all'autorità giudiziaria. Non hanno ritenuto i giudici territoriali l'autorità della cosa giudicata in un rapporto giuridico di durata quale è quello degli ex lettori con l'Università, e che la sentenza

della Corte di Appello di Lecce avesse ridisegnato il trattamento retributivo degli stessi, con miglior favore (in applicazione diretta della sentenza CGCE n. 212/2001, e disapplicazione – sotto il profilo sostanziale oltre che ai fini dell’estinzione – dell’art. 26 co. 3 della Riforma Gelmini).

Per la Corte d’Appello di Bari (sent. n. 420/2023, e successive), il rapporto dei suddetti ex lettori cade egualmente sotto l’egida dell’art. 26 comma 3 L. 240/2010 (sebbene non applicata dalla Corte d’Appello di Lecce pur se entrata in vigore nel corso di tale giudizio).

Di avviso contrario è stata la Cassazione in vicenda analoga, relativa a ex lettori dell’Università degli Studi della Basilicata, di cui ha rigettato il ricorso affermando: *“non ha errato la Corte territoriale nel tener conto, ai fini della quantificazione del trattamento retributivo spettante agli originari ricorrenti, del parametro indicato nelle precedenti sentenze passate in giudicato (70% della retribuzione del ricercatore confermato a tempo pieno); non può essere condivisa l’interpretazione prospettata dall’Università ricorrente, secondo la quale andava esclusa ogni ultrattività del giudicato a seguito della sopravvenienza di una nuova normativa ...”* (Cass. Sez. Lav. 19/05/2023, n. 13886).

È come se gli ex lettori dell’Università degli Studi di Bari avessero un orologio le cui lancette funzionano in senso antiorario, avendo raggiunto traguardi economici (la retribuzione del professore di scuola media superiore, prima, il trattamento del ricercatore a tempo definito, pieno e progressivo, poi) da cui sono tornati indietro (alla retribuzione contrattuale, e quindi alla retribuzione contrattuale maggiorata dell’assegno ad personam), in una rincorsa continua, verso l’anelata ricostruzione della carriera, della retribuzione, della loro stessa esistenza.

## **5. La legge europea del 2017 e l’apporto del decreto-lavoro**

La disamina era indispensabile per comprendere il senso della disposizione contenuta nella legge europea 2017, e l’apporto del decreto lavoro.

L’art. 11, comma 1, della l. 20 novembre 2017, n. 167 ha stanziato importanti risorse per consentire il superamento e la prevenzione del contenzioso, nei confronti delle università statali italiane, relativo alla ricostruzione di carriera degli ex lettori.

Secondo la relazione illustrativa del relativo disegno di legge, la disposizione intendeva risolvere il caso EU Pilot 2079/11/EMPL (richiamato anche nella rubrica dell’articolo), nell’ambito del quale la Commissione europea aveva chiesto chiarimenti all’Italia circa la compatibilità dell’art. 26, co. 3, ultimo capoverso, della l. n. 240/2010 – che ha stabilito l’estinzione dei giudizi in corso alla data della sua entrata in vigore, relativi al trattamento economico degli ex lettori – con l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che tutela il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (v. Scheda di lettura della Camera dei Deputati, art. 1, co. 305, legge di bilancio 2022).

L’art. 11, co. 3, ha previsto che il Fondo per il finanziamento ordinario delle università statali (FFO) sia incrementato di € 8.705.000 per l’anno 2017, di € 5.135.000 per l’anno 2018 e di € euro 8.705.000 a decorrere dall’anno 2019.

Il comma 2 ha stabilito che, con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentiti il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro per la semplificazione e la pubblica

amministrazione, venisse predisposto uno schema tipo per la definizione di contratti integrativi di sede, a livello di singolo ateneo, stabilendo i criteri di ripartizione dell'importo di cui al comma l, a titolo di cofinanziamento, "esclusivamente" tra le università che, in origine, entro il 31 dicembre 2017, e, da ultimo, entro il 30 giugno 2021, avessero perfezionato i relativi contratti integrativi (v. infra le successive modifiche).

Lo schema tipo di contratto integrativo di sede è stato adottato, con decreto interministeriale n. 765 del 16/08/2019, di concerto tra il MIUR e il MEF.

Tale schema, premettendo che è "opportuno addivenire ad un accordo di contrattazione integrativa, al fine di dare piena attuazione alle sentenze della Corte di Giustizia sopra citate, nonché raggiungere una migliore definizione del trattamento economico in capo a coloro che rivestano o abbiano rivestito la qualifica di lettore di madrelingua, anche al fine di addivenire ad una cessazione del contenzioso in essere", prevede che:

- l'accordo integrativo decorra dalla data di sottoscrizione, ma "con effetti economici dalla data di prima assunzione" (art. 1, comma 2);

- ai lettori competenti, a decorrere dalla data di prima assunzione, "il trattamento economico previsto per i ricercatori confermati a tempo definito, con applicazione delle classi e degli scatti biennali di anzianità previsti dalla vigente normativa maturati, ad esclusione del periodo di blocco degli stessi derivanti dalla normativa nazionale. A decorrere dallo scatto successivo a quello posseduto alla data del 29 gennaio 2011, lo stesso è disposto con cadenza triennale fino al 2020 e, successivamente, riprende con progressione biennale e comunque previa verifica dell'attività svolta ... Il trattamento economico è proporzionale all'effettivo impegno orario annuo, tenuto conto che l'impegno a tempo pieno è pari a 500 ore." (art. 4, comma 1).

*Ergo*, la normativa italiana del 2019 è tornata all'interpretazione iniziale, correlata alla l. n. 63/2004 prima della Riforma Gelmini, e agli orientamenti giurisprudenziali richiamati, ritenendo competere agli ex lettori il trattamento economico dei ricercatori confermati a tempo definito, pieno e progressivo, ovvero comprensivo degli scatti di anzianità.

Solo alcune Università hanno recepito tale schema (v. il Contratto Integrativo dell'Università degli Studi di Milano del 20 gennaio 2022).

**Il 23 settembre 2021, la Commissione Europea ha inviato all'Italia una lettera di costituzione in mora** per il mancato rispetto delle norme europee in materia di libera circolazione dei lavoratori [regolamento (UE) n. 492/2011].

Il 4 novembre 2021, il Ministro dell'università e della ricerca ha trasmesso al Presidente della Camera dei Deputati la relazione concernente la procedura d'infrazione n. 2021/4055, avviata, ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per violazione del diritto dell'Unione europea.

Ripercorsa tutta la vicenda relativa agli ex lettori di lingua straniera, ivi si legge: "La Commissione Europea, con nota trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 28 settembre 2011, ha avviato una nuova e complessa interlocuzione con lo Stato italiano (EU PILOT 2079/11 DG JUST), finalizzata, da un lato, ad **accertare che il diritto alla ricostruzione di carriera degli ex lettori** (divenuti CEL), sancito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e consacrato nell'ordinamento italiano, **non subisse restrizioni ad opera della l. n. 240/2010** e, dall'altro, ad individuare possibili soluzioni all'annoso contenzioso pendente tra gli ex lettori e gli Atenei italiani.

Al riguardo, occorre rilevare che sul territorio nazionale esiste una notevole mole di contenzioso fra ex lettori ed Atenei, derivante da una disomogenea applicazione dei principi stabiliti dalla Corte di Giustizia e dal legislatore nazionale.

Molti lettori hanno ottenuto giudizialmente un trattamento economico anche superiore rispetto a quello del ricercatore universitario; in altri casi le Università hanno riconosciuto ai lettori trattamenti economici inferiori a quello del ricercatore universitario, con contenziosi tuttora pendenti.

Al fine di superare tale contenzioso, pendente tra Atenei ed ex lettori, l'articolo 1, della l. 20 novembre 2017, n. 167 (legge europea), ha previsto che il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università fosse incrementato ...

L'importo complessivo del predetto stanziamento a consuntivo dell'anno 2020 risulta essere pari a complessivi € 34.820.000,00. Al suddetto importo deve aggiungersi l'ulteriore disponibilità di € 8.705.000,00 per l'anno 2021, quindi complessivamente € 43.525.000,00.”

Il Ministero ha dato atto di aver avviato una ricognizione presso gli Atenei statali in merito all'attuazione del Decreto MIUR-MEF 16 agosto 2019, n. 765, risultando che:

- 43 di esse non presentavano problematiche in relazione agli ex lettori di lingua straniera;
- 8 avevano stipulato contratti integrativi di sede in conformità allo schema del decreto interministeriale;
- 9 presentavano particolari criticità, mancando anche la stipula di un contratto integrativo.

La Commissione, nella lettera di messa in mora del 23 settembre 2021, ha censurato, in particolare, la scelta di definire il trattamento economico degli ex lettori sulla base della previa stipulazione dei contratti integrativi di sede, che non trovano concreta attuazione “se le università non possono o non sono disposte a procedere alla firma dei contratti collettivi di sede, o se tale firma non è possibile per altri motivi”, dato che lo Stato membro “resta responsabile dell'attuazione del diritto dell'UE da parte di tutti gli organismi che esercitano funzioni/poteri pubblici”.

Alla luce di quanto sopra, il Ministero si è attivato presentando al Senato della Repubblica un emendamento al disegno di legge europea 2019-2020, con modifica dell'articolo 11, comma 2, della l. 20 novembre 2017, n. 167, in modo da consentire la ripartizione delle risorse finanziarie necessarie alla ricostruzione di carriera degli ex lettori senza la necessità della previa stipulazione dei contratti integrativi di sede.

Il testo del comma 2 dell'art. 11 della l. n. 167/2017 è stato modificato in tal senso, dal comma 305 dell'art. 1 della legge di bilancio approvata al Senato (l. 30 dicembre 2021, n. 234), ma questo non ha risolto i problemi degli ex lettori di madre lingua (consentendo “solo” la fruibilità delle risorse da parte degli Atenei statali senza previa stipula dei contratti integrativi).

Si legge, oggi, nel Dossier - n. 93 del Servizio Studi sul d.l. n. 48/2023 (reperibile in [https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/dossier/57022\\_dossier.htm](https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/dossier/57022_dossier.htm)) che l'articolo 38, ancorché intervenga a modificare l'art. 11 della l. n. 167/2017, non incide sulle risorse finanziarie già stanziata né sul meccanismo di cofinanziamento delineato. Pertanto, la disciplina normativa prevista trova attuazione nei limiti delle risorse finanziarie stanziata e allo stato disponibili.

Viene, quindi, precisato, che dette risorse finanziarie sono state iscritte sul capitolo di spesa n. 1694 dello stato di previsione del MUR (relative al Fondo per il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi interuniversitari) e che “risultano disponibili

solo le somme residue conservate nel conto dei residui degli esercizi 2020, 2021 e 2022, nonché le somme iscritte in conto competenza a decorrere dall'esercizio 2023". Un comunicato stampa pubblicato sul sito del MUR in data 26 maggio 2023 ha preannunciato la firma del decreto interministeriale previsto dall'art. 38 del d.l. 48 in fase di conversione. Si attendono gli sviluppi.

Ebbene, per un verso, sarebbe interessante capire se le somme accantonate per gli anni 2017-2019 siano state utilizzate o siano andate "perse", per altro verso, al fine di fruire di quelle residue, per superare o prevenire il contenzioso fra ex lettori e Università, rimane lo scoglio dell'*agere* della macchina amministrativa, e quindi della volontà di ciascun Ateneo di addivenire realmente a un punto definitorio della situazione.

Di sicuro, la vicenda degli ex lettori costituisce una "pagina nera" dei rapporti tra lo Stato italiano e l'Unione Europea, che sarebbe opportuno cancellare al più presto.

## Le modifiche al Codice del Terzo Settore (art. 29, d.l. n. 48/2023)

*di Nicola Deleonardis*

**Abstract** – Il contributo analizza la modifica apportata dall’art. 29, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, all’art. 16, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore), che introduce alcune deroghe al differenziale retributivo massimo consentito. Il provvedimento compie un’opera di armonizzazione con l’art. 8 dello stesso Codice, non risolvendo tuttavia alcune criticità già note.

**Abstract** – The paper analyses the adjustment operated by art. 29, Decree-Law 4 May 2023, no. 48, to the art. 16, Legislative Decree 3 July 2017, n. 117 (Third Sector Code), which introduces some exceptions to the maximum salary difference. The measure carries out an harmonization with art. 8 of the same Code, but does not solve some critical issues.

**Sommario:** 1. Le deroghe alla “forbice” retributiva prevista dal Codice – 2. I settori “in deroga”: un mercato nel mercato. – 3. Bibliografia essenziale

### 1. Le deroghe alla “forbice” retributiva prevista dal Codice

L’art. 29, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, in commento contiene una modifica all’art. 16 del Codice del Terzo Settore, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (di seguito, Codice), che riguarda la retribuzione dei lavoratori assunti presso gli Enti del Terzo Settore (ETS).

La novella non apporta grossi stravolgimenti, trattandosi al contrario di un’operazione volta all’armonizzazione interna delle disposizioni già contenute nel Codice, in modo da rispondere alle istanze provenienti dagli attori del c.d. “privato sociale”.

La versione originaria dell’art. 16 del Codice, oltre a prevedere il diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all’art. 51, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, sia per i lavoratori autonomi, sia subordinati, stabiliva che il differenziale retributivo tra i lavoratori dipendenti di uno stesso ente non avrebbe potuto superare il rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda. Le assemblee degli ETS devono dare conto del rispetto di tale parametro nel proprio bilancio sociale (*ex art. 25*) o, in mancanza, nella relazione di cui all’art. 13, comma 1. L’inosservanza di tale disposizione preclude agli ETS la possibilità di iscriversi presso il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) (v. il d.m. 15 settembre 2020, n. 106, e le successive modificazioni apportate con il D.D.G. del 29 luglio 2021 n. 344) e, conseguentemente, di beneficiare delle agevolazioni fiscali e di accedere, per specifiche tipologie di ETS, a contributi pubblici o di stipulare convenzioni con le pubbliche amministrazioni (v. d.m. 31 marzo 2021 n. 72).

Con la modifica approntata dall'art. 29, d.l. n. 48/2023, resta la “clausola sociale” di rimando alla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente rappresentativi, in aderenza con il criterio direttivo prescritto dalla lett. h), art. 4, della l. delega 6 giugno 2016, n. 106, ma viene introdotta un'eccezione al differenziale retributivo massimo. Nel caso in cui l'ETS necessiti di “*acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, lettere b), g) o h)*” del Codice, può essere derogato all'obbligo di mantenere invariata la “forbice” retributiva di uno a otto, potendo così sconfinare in una retribuzione discrezionalmente affidata all'autonomia delle parti.

Il provvedimento va letto in combinato disposto con il divieto di lucro soggettivo, noto come “*non distribution constraint*” (Valentinov, 2008), stabilito dall'art. 8, comma 3, lett. b) del Codice, che prescrive il divieto di spartizione indiretta degli utili nella forma di retribuzioni e compensi, dei lavoratori subordinati e autonomi, superiori del 40% rispetto a quelli previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015. Tale veto vige per tutte le attività di interesse generale individuate dall'art. 5, comma 1, ad eccezione delle lett. b), g) e h), ora riprese anche dal novellato art. 16.

Dunque, in una prospettiva teleologica, gli artt. 8 e 16 si pongono sullo stesso piano, ossia quello di contemperare le esigenze di tutela dei lavoratori che operano per gli ETS con gli obiettivi di interesse generale perseguiti dal Codice, come già prescritto dalla legge delega, in particolare dall'art. 4, lett. d), della l. n. 106/2016, che richiede la definizione di forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori nonché ai principi di efficacia, efficienza, trasparenza, correttezza ed economicità della gestione degli enti. Mentre l'art. 8 cit. ha una funzione “antifraudolenta”, impedendo la spartizione degli utili che, ai sensi del comma 1, devono essere necessariamente reinvestiti per il perseguimento delle attività statutarie, l'art. 16 ne ha invece una “perequativa” (Garofalo, 2018), volta a perimetrare il *gap* tra le retribuzioni corrisposte ai dipendenti dell'ente, stabilendo un salario base (mediante rinvio alla “clausola sociale”) e un tetto massimo (il differenziale retributivo di uno a otto).

In sostanza, come rilevato in fase di approvazione del d.l. n. 48/2023 (v. la Relazione al d.d.l. n. 685 del 4 maggio 2023), si è trattata di una mera opera di “riallineamento” che intende agevolare in alcuni settori il ricorso da parte degli ETS a prestazioni di lavoro subordinato in possesso di elevata e specifica professionalità, vieppiù dando attuazione a quella volontà normativa dissolta durante la fase di conversione del decreto correttivo al Codice, il d.lgs. 3 agosto 2018, n. 105. Infatti, nello schema del suddetto decreto correttivo era stato proposto di inserire anche per l'art. 16 la medesima facoltà di deroga prevista nel caso di spartizione indiretta degli utili, ma la modifica non era stata recepita nella versione finale del d.lgs. n. 105/2018 (A. Riccobono, 2019).

Alla luce di tali obiettivi si richiedono alcuni chiarimenti della Direzione generale del Terzo Settore.

Nell'ambito delle deroghe previste dall'art. 8 cit., la Nota direttoriale del Ministero del Lavoro del 27 febbraio 2020 n. 2088, prescrive che il ricorso a superminimi superiori al 40% è legittimo qualora sia giustificato dalla necessità di reperire sul mercato attività

professionali da ritenere oggettivamente necessarie ai fini dell’implementazione delle specifiche attività di interesse generale individuate nell’art. 5, lett. d), g) e h). Il nesso eziologico, prosegue il decreto, deve essere giustificato sia sul piano della relazione diretta tra l’attività svolta dal lavoratore e l’esercizio dell’attività di interesse generale, da leggersi nei termini della funzionalizzazione delle specifiche competenze professionali allo sviluppo dell’oggetto sociale indicato nello statuto dell’ETS; sia sul piano della relazione indiretta, motivando il ricorso a tali prestazioni, che siano comunque necessarie ai fini dell’efficace coordinamento dell’ente e senza le quali si arrecherebbe pregiudizio alle attività di interesse generale oggetto di deroga, attraverso adeguata documentazione (curriculum del lavoratore e delibera associativa) e un esaustivo e logico sviluppo del percorso motivazionale alla base della costituzione del rapporto di lavoro.

Se, dunque, si conviene sull’azione armonizzatrice realizzata dall’art. 29 cit., per analogia anche una deroga al differenziale retributivo ai sensi del novellato art. 16 del Codice dovrebbe essere sottoposta a verifica per legittimare la dilatazione della forbice retributiva, non solo al fine di garantire il coordinamento tra i due provvedimenti, che si rivelano complementari, ma anche e soprattutto per non alterare significativamente e arbitrariamente il perseguimento degli obiettivi di interesse generale ascritti alle attività del Terzo settore.

## **2. I settori “in deroga”: un mercato nel mercato**

Al fine di valutare la portata della novella occorre offrire preliminarmente alcuni dati di contesto che palesano le trasformazioni degli ETS negli ultimi anni, tali da renderli un bacino occupazionale dalla forte attrattiva anche (o soprattutto) nel Mezzogiorno. Un recente Report dell’ISTAT rileva come nel corso degli ultimi anni vi stato un lieve calo del numero dei volontari a fronte di un aumento dei dipendenti (che passano dagli 853.476 del 2018 agli 870.183 del 2020) e un maggiore ricorso alla tecnologia digitale (soprattutto in alcuni settori come Istruzione e ricerca, Sanità, Tutela dei diritti e attività politica, Cooperazione e solidarietà internazionale).

Tale dato conferma la ormai acclarata coesistenza negli ETS della vocazione sociale con quella imprenditoriale, il cui equilibrio è apparso compromesso dai divieti e dai tetti massimi stabiliti rispettivamente dagli artt. 8 e 16. Ed infatti, come è stato rilevato da alcuni operatori del settore, il divieto di spartizione degli utili e la forbice retributiva hanno inibito la possibilità di ricorrere a figure professionali ad elevata specializzazione, spingendoli altresì a sottoscrivere negozi collettivi *ad hoc*.

Non è opportuno dilungarsi sul temperamento dei principi lavoristici con quelli di interesse generale, su cui la dottrina si è già soffermata e le cui criticità permangono anche a seguito del novellato art. 16. L’economia del presente commento non permette di sviluppare pienamente tale profilo; tuttavia occorre rammentare come la professionalità posseduta dai lavoratori altamente specializzati ne semplifica l’accesso a posizioni lavorative sia presso imprese *profit oriented*, sia presso enti *no profit*, con il risultato che i limiti retributivi imposti possano essere un ostacolo all’assunzione da parte degli ETS dei professionisti più “appetibili” sul mercato. D’altro canto, non si può glissare sugli obiettivi solidaristici che si pone il Codice, il cui perseguimento

giustificherebbe la scelta del professionista di subordinare l'interesse (economico) proprio ad un interesse più grande.

Alla luce delle modifiche apportate dall'art. 29 cit., si ritiene più interessante offrire una prima valutazione rispetto alla selezione dei settori oggetto di deroga e sulla quale incide il bilanciamento tra interesse individuale e interesse generale brevemente delineato.

Le attività tassativamente individuate dal novellato art. 16, come è stato precedentemente evidenziato, sono le stesse prescelte già dall'art. 8 cit. e riguardano le prestazioni sanitarie, formazione universitaria e post-universitaria, ricerca scientifica di particolare interesse sociale (art. 5, comma 1, lett. b, g, h). Come può desumersi, si tratta di settori che attraggono lavoratori dotati di precise ed elevate competenze professionali, tali da giustificare (in teoria) la deroga selettiva.

Tuttavia la dottrina ha già messo in risalto (A. Riccobono, 2019 e 2021), nel merito dell'art. 8, come tale scelta non fosse guidata da precisi criteri di ragionevolezza, adducendo altresì il sospetto di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, 36 e 41 Cost., con il risultato che attività pur distinte dalla finalità sociale perseguita, ma che trovano nell'interesse generale il proprio comune denominatore, fossero soggette a regole diverse, frenandone l'impatto sui territori o provocandone uno sviluppo squilibrato.

La modifica approntata all'art. 16, limitandosi ad un intervento di "riallineamento", non risolve tale criticità. Al contrario, l'operazione del legislatore rinsalda alcuni nodi problematici poiché ammette la sperequazione retributiva all'interno di un ETS solo per alcuni settori, con il risultato che i lavoratori ad alta specializzazione animati dalla volontà di perseguire gli obiettivi di solidarietà tendano a dirottare il proprio interesse verso le attività soggette a deroga, sedotti dalla prospettiva di ottenere vantaggi economici – comunque legittimi – più cospicui. È pur vero che plausibilmente gli ETS dovranno giustificare il ricorso a tali figure professionali, rimarcandone altresì l'aderenza con l'oggetto sociale dichiarato dallo Statuto, ciò non toglie come vi possano essere professionisti collocabili in più settori affini, spingendo quest'ultimi a privilegiare i rami di attività che potrebbero garantire una maggior retribuzione (a titolo esemplificativo, è il caso dei settori "interventi e prestazioni sanitarie", lett. b, e "prestazioni socio-sanitarie", lett. c).

Con le modifiche apportate dall'art. 29, d.l. n. 48/2023, viene così a consolidarsi nell'area del *no profit* un mercato nel mercato, caratterizzato da settori in cui i contraenti del rapporto dispongono della piena autonomia contrattuale e settori nei quali ciò viene escluso.

### 3. Bibliografia essenziale

Sulla **nozione di sindacato comparativamente rappresentativo**, come introdotto dall'art. 51, d.lgs. n. 51/2015, e sui connessi problemi interpretativi, la letteratura è vasta. Da ultimo, v. F. Di Noia, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli Editore, 2022, spec. p. 84 ss. e bibliografia ivi richiamata. Con specifico riguardo agli ETS, v. P. Bozzao, *La soggettività giuridica degli enti del terzo settore: profili lavoristici*, in *Federalismi.it*, 22, 2018, p. 1 ss. Sulla **dubbia efficacia della "clausola sociale" anche per i lavoratori autonomi**, stante il rinvio "diretto" alla

retribuzione prevista per i lavoratori subordinati, si veda A. Riccobono, *Lavoro e retribuzione nel Terzo Settore: appunti e disappunti*, in *VTDL*, 4, 2019, p. 1065 ss. Diverso è il caso in cui l'autonomia collettiva abbia previsto un negozio specifico per la fattispecie. Sul punto, sempre dello stesso Autore, *Il lavoro autonomo e il Terzo settore*, in *LDE*, 4, 2021. Per quanto riguarda, invece, il **divieto di lucro soggettivo**, conosciuto anche come “*non-distribution constraint*”, si rinvia a V. VALENTINOV. *The economics of the non-distribution constraint: acritical reappraisal*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79, 1, 2008, pp. 35 ss. Rispetto al Codice del Terzo settore, la **struttura antielusiva e perequativa del provvedimento è analizzata** da D. Garofalo, *Il lavoro nel terzo settore*, in *MGL*, 2018, p. 91 ss.; S. Visonà, *Il lavoro nella riforma del Terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2018, p. 71 ss., nonché da A. Riccobono, *Lavoro e retribuzione*, cit. Il **rapporto tra corrispettività della retribuzione e solidarietà**, visto in relazione al volontariato è altresì indagato da L. Zoppoli, *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, in WP CSDL E “Massimo D’Antona”.IT – 356/2018. Quanto alla **progressiva emersione della vocazione imprenditoriale** degli ETS, si rinvia a M. Lori, E. Pavolini, *Cambiamenti organizzativi e ruolo societario delle organizzazioni di Terzo settore*, in *Politiche sociali*, 3, 2016, p. 41 ss. e anche al Rapporto ISTAT, *Censimento permanente delle istituzioni non profit. I primi risultati*, 2023, p. 1 (su [www.istat.it](http://www.istat.it)), mentre **sul potenziale sviluppo del Terzo settore mediante fondi europei**, si veda M. Santillo, *Il nuovo protagonismo del Terzo Settore negli scenari del Next Generation Eu*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2021, p. 1075 ss. **Sulle posizioni degli attori del c.d. “privato sociale” e sui percorsi remunerativi appositamente costruiti per i lavoratori autonomi**, come l’Accordo Quadro Nazionale per la regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative all’interno delle Organizzazioni della società civile (OSC), si veda l’articolo di S. UCCELLO, *Terzo settore: stipendi oltre il tetto del 40%? I casi di Emergency, Amref e Airc*, in *Il Sole 24ore*, 26 maggio 2021.

Per completezza informativa, ancorché esuli dall’analisi esegetica dell’art. 29 del d.l. n. 48/2023, si segnala che la **Corte costituzionale con sentenza 26 giugno 2020, n. 131**, ha ribadito che gli elementi soggettivi di cui all’art. 4 del Codice, compreso lo svolgimento di una delle attività di interesse generale di cui all’art. 5, devono sussistere cumulativamente e non alternativamente ai fini dell’applicazione della disciplina di favore prevista dal Codice e che, in ogni caso, non è prerogativa del legislatore regionale integrare l’elenco degli ETS configurati come tali di diritto dall’art. 4, restando in capo al RUNTS il compito di verificare la sussistenza di tutte le condizioni che consentono l’iscrizione nell’elenco residuale degli enti del terzo settore c.d. “atipici”. Sul punto, si rinvia a M. Galdi, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, 32, 2020, p. 87 ss.



**Parte II**  
**SICUREZZA E SALUTE**  
**SUI LUOGHI DI LAVORO**

## **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)**

*di Pierluigi Rausei*

**Abstract** – Il contributo ha per oggetto una prima analisi delle previsioni contenute nell'articolo 14 del d.l. n. 48 del 2023 che intervengono a modificare singole disposizioni del Testo Unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Si illustrano le misure che interessano la nomina del medico competente e i nuovi obblighi introdotti per questa figura tecnica della sicurezza in azienda. Si procede poi con l'approfondimento dell'estensione dell'uso obbligatorio di idonee opere provvisorie per i lavoratori autonomi. Ci si sofferma anche sull'integrazione dei contenuti necessari del futuro accordo Stato-Regioni sulla formazione di tutte le figure del sistema di gestione della sicurezza negli ambienti di lavoro. Infine, si analizzano le modifiche apportate con riguardo alle attrezzature di lavoro.

**Abstract** – This contribution has as its object an initial analysis of the provisions contained in article 14 of the decree-law n. 48 of 2023 which intervene to amend individual provisions of the Consolidated Law on health and safety in the workplace. The measures affecting the appointment of the Company Doctor and the new obligations introduced for this technical safety figure in the company are illustrated. We then proceed with the deepening of the extension of the compulsory use of suitable provisional works for self-employed workers. We also focus on the integration of the necessary contents of the future State-Regions agreement on the training of all figures in the safety management system in the workplace. Finally, the changes made about work equipment are analysed.

**Sommario:** 1. Altra piccola manutenzione per il Testo Unico. – 2. Valutazione dei rischi e nomina del medico competente. – 3. Opere provvisorie anche per gli autonomi. – 4. Obblighi del medico competente. – 5. Monitoraggio e controllo sulle attività formative. – 6. Attrezzature di lavoro. – 7. Bibliografia essenziale.

### **1. Altra piccola manutenzione per il Testo Unico**

Il Capo II del d.l. n. 48 del 2023 (“Interventi urgenti in materia di rafforzamento delle regole di sicurezza sul lavoro e di tutela contro gli infortuni, nonché di aggiornamento del sistema di controlli ispettivi”) si apre con l'articolo 14 che reca significative modifiche al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (cd. “Testo Unico per la Sicurezza sul Lavoro”).

La norma modifica, con interventi interpolativi, i seguenti otto articoli del d.lgs. n. 81 del 2008: 18, comma 1, lettera a (obblighi del datore di lavoro e del dirigente); 21, comma 1, lettera a (disposizioni relative ai componenti dell'impresa familiare e

lavoratori autonomi); 25, comma 1, lettere e-bis e n-bis (obblighi del medico competente); 37, comma 2, lettera b-bis (formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti); 71, comma 12 (attrezzature – obblighi del datore di lavoro); 72, comma 2 (attrezzature – obblighi dei noleggiatori e dei concedenti in uso); 73, comma 4-bis (attrezzature – informazione, formazione e addestramento); 87, comma 2 (sanzioni a carico del datore di lavoro, del dirigente, del noleggiatore e del concedente in uso).

Nel complesso misure di manutenzione, su aspetti critici del Testo Unico, tendenti a risolvere dubbi interpretativi e ad agevolare l'applicazione di tutele prevenzionistiche, che in alcuni casi vengono obiettivamente estese.

Ponendosi nella medesima linea già tracciata dal d.l. n. 146 del 2021, convertito dalla legge n. 215 del 2021, con il quale erano state operate modifiche sostanziali e non meramente formali ai contenuti di quattordici articoli e un allegato (artt. 7, 8, 13, 14, 18, 19, 26, 37, 51, 52, 55, 56, 79 e 99; Allegato I) del d.lgs. n. 81 del 2008, si persegue l'obiettivo dichiarato di innalzare il livello delle tutele prevenzionistiche garantite dal Testo Unico mediante l'ennesima “mini-riforma”, senza coltivare tuttavia un progetto complessivo di ammodernamento e di riscrittura di un quadro regolatorio che dopo tre lustri (segnati da orientamenti giurisprudenziali non sempre lineari e da una prassi amministrativa di sostegno) merita una generale azione di semplificazione, allo scopo di garantirne una più ampia e necessaria applicazione, per ottenere una reale effettività del sistema di gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e una diffusività di conoscenza e consapevolezza dei rischi e dei pericoli connessi allo svolgimento della prestazione lavorativa, correlata alla piena acquisizione, attraverso adeguata formazione e idoneo addestramento, dei meccanismi, degli strumenti e dei dispositivi di prevenzione e protezione.

## **2. Valutazione dei rischi e nomina del medico competente**

Anzitutto si interviene in merito agli obblighi prevenzionistici che incombono sul datore di lavoro e sui dirigenti per ampliare l'obbligo di nominare il medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria in azienda (articolo 18, comma 1, lettera a, TUSL) che non è più limitato soltanto ai casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 81 del 2008 ma si estende ora anche a tutti i casi in cui ciò sia “richiesto dalla valutazione dei rischi” compiuta a norma degli articoli 17 e 28 dello stesso Testo Unico.

Ne consegue che a fonte dell'obbligo del datore di lavoro di elaborare «una relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa, nella quale siano specificati i criteri adottati per la valutazione stessa» (articolo 28, comma 2, *lett. a*), d.lgs. n. 81 del 2008), nel contesto proprio dell'adempimento necessario al dovere di «individuare tutti i fattori di pericolo concretamente presenti all'interno dell'azienda», per effetto della modifica normativa apportata dal d.l. n. 48 del 2023 non è più necessaria l'identificazione di uno o più rischi riconducibili alle previsioni dell'articolo 41, comma 1, d.lgs. n. 81 del 2008 perché sorga l'obbligo di nominare il medico competente (MC).

In proposito, va osservato che l'obbligo di nomina può essere delegato da parte del datore di lavoro, a norma dell'articolo 16, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, non rientrando fra gli obblighi datoriali non delegabili.

Pertanto, laddove il datore di lavoro non era obbligato, quindi neppure legittimato, a nominare il MC, tale figura mancava, mentre ora se la nomina è richiesta dalla valutazione dei rischi di cui all'articolo 28 del Testo Unico, va nominato obbligatoriamente dal datore di lavoro o dal dirigente delegato.

Ne consegue che in azienda dovrà essere presente il MC anche per completare, partecipandovi direttamente con la sua collaborazione, la valutazione dei rischi a norma dell'articolo 29, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, anche ai fini della elaborazione del *documento di valutazione dei rischi* (DVR) di cui all'articolo 17, comma 1, *lettera a)*, del d.lgs. n. 81 del 2008, giacché il disposto normativo deve necessariamente essere letto in funzione di quanto ora previsto dal d.l. n. 48 del 2023 (non più con riferimento ai soli «casi di cui all'articolo 41»).

Il “decreto lavoro”, con tale intervento, dunque, supera quanto già aveva formato oggetto di specifica risposta della Commissione Interpelli a interpello n. 2 del 14 marzo 2023, estendendo agli esiti dell'analisi dei rischi aziendale l'obbligo di nomina del MC.

In tal modo, la norma del d.l. n. 48 del 2023 risolve anche le problematiche operative riguardanti la sorveglianza sanitaria richiesta dal lavoratore (ai sensi dell'articolo 41, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 81 del 2008) rispetto a qualsiasi rischio lavorativo, la cui correlazione va investigata necessariamente dal MC, a prescindere dall'essere stato il rischio lavorativo segnalato dal lavoratore specificamente valutato ed evidenziato nel DVR oppure no, divenendo ora agevole l'intervento del datore di lavoro o del dirigente delegato nella nomina del MC chiamato appunto ad intervenire per una sorveglianza sanitaria invocata dal lavoratore.

D'altro canto, l'obbligo di nomina del medico competente all'esito di una prima valutazione dei rischi svolta in sua assenza non si estende automaticamente all'obbligo di attivazione della sorveglianza sanitaria *tout court*, non essendo stato oggetto di modifica da parte del decreto lavoro il disposto normativo contenuto nel citato articolo 41 del Testo Unico.

Sul punto, in effetti, sebbene l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con propria lettera circolare n. 3 del 12 ottobre 2017, avesse affermato che «la sorveglianza sanitaria dei lavoratori (...) diviene un obbligo nel momento in cui la valutazione dei rischi evidenzia la necessità di sottoporre il lavoratore a sorveglianza sanitaria», la Commissione Interpelli, nella risposta a interpello n. 2 del 26 ottobre 2022, ha avuto modo di precisare che la sorveglianza sanitaria va necessariamente ricondotta alle sole ipotesi contemplate dall'articolo 41 del d.lgs. n. 81 del 2008, il quale non contempla, neppure dopo l'intervento del d.l. n. 48 del 2023 in esame, l'attivazione della sorveglianza sanitaria da parte del medico competente in funzione della valutazione dei rischi che ne rilevi la necessità.

Si tenga presente che in mancanza di nomina del medico competente, quando reso obbligatorio dalle ipotesi già previste nel d.lgs. n. 81 del 2008 oppure quando richiesto dalla valutazione dei rischi, in esito alla riforma operata dal decreto lavoro, si realizza un reato contravvenzionale punito con arresto da due a quattro mesi o ammenda da 1.500 a 6.000 euro (art. 55, co. 5, lett. d).

### 3. Opere provvisionali anche per gli autonomi

Il d.l. n. 48 del 2023 si preoccupa poi di estendere gli obblighi di tutela per i componenti dell'impresa familiare, i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi, i coltivatori diretti del fondo, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti (art. 21, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 81 del 2008), i quali non devono più limitarsi a utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al Titolo III, ma anche munirsi di “idonee opere provvisionali”, conformemente a quanto previsto dalle disposizioni di cui al Titolo IV del Testo Unico.

L'intervento normativo sembra avere la chiara finalità di aumentare il livello di prevenzione antinfortunistica nel settore delle costruzioni, all'interno dei cantieri edili, dove operano in modo significativo i lavoratori autonomi, ora chiamati ad applicare la disciplina normativa che governa le opere provvisionali, le quali trovano naturalmente impiego nel settore dell'edilizia, nel quale sono chiamate a garantire la sicurezza dei lavoratori, ma più in generale di tutti quanti operano all'interno dei cantieri.

Allo scopo di identificare le opere provvisionali cui ora vengono tenuti anche i lavoratori autonomi, l'Allegato XV del d. lgs. n. 81 del 2008 sui contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, al punto 1.1.1., lett. c), individua fra gli apprestamenti le “opere provvisionali necessarie ai fini della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori in cantiere”, mentre l'Allegato XV.1, punto 1, elenca fra gli apprestamenti: ponteggi; trabattelli; ponti su cavalletti; impalcati; parapetti; andatoie; passerelle; armature delle pareti degli scavi; gabinetti; locali per lavarsi; spogliatoi; refettori; locali di ricovero e di riposo; dormitori; camere di medicazione; infermerie; recinzioni di cantiere.

Nel manuale diffuso da INAIL sulla progettazione della sicurezza nei cantieri, si chiarisce espressamente che le opere provvisionali sono tutte quelle opere che forniscono ausilio alla realizzazione dei lavori civili, che hanno una durata temporale limitata e vanno rimosse quando viene a cessare la specifica necessità di sicurezza per cui sono state realizzate.

L'Istituto assicuratore, peraltro, evidenzia come a livello statistico, con riferimento ai lavori in quota (attività lavorativa che espone il lavoratore al rischio di caduta da una quota posta ad altezza superiore a 2 m rispetto ad un piano stabile, ex art. 107 del d.lgs. 81 del 2008), le cadute (da ponteggi o da scale) rappresentano, a livello statistico, la metà degli infortuni gravi e un terzo di quelli mortali.

Le opere provvisionali possono essere classificate e distinte in tre gruppi (sebbene alcune di esse appartengano contemporaneamente a due gruppi svolgendone entrambe le funzioni di tutela prevenzionistica): le “opere di servizio”, funzionali “per lo stazionamento ed il transito sicuro durante il lavoro di persone, cose, attrezzi, materiali e apparecchi di sollevamento” (ad es. ponteggi, andatoie, passerelle, coperture di vani, botole); le “opere di sicurezza” necessarie “per impedire la precipitazione dall'alto di persone e di materiali che possono cadere dalle opere di servizio” (ad es. piani di arresto a sbalzo, impalcati collocati sopra i luoghi di lavoro, sbarramenti delle aperture, reti anticaduta, mantovane parasassi); le “opere di sostegno” indispensabili per “trattenere, in posizione sicura ed inamovibile, le parti di costruzione fino a quando non sono pronte ad autosostenersi” (ad es. casseforme, centine, armature).

In questa prospettiva, dunque, obbligare anche i lavoratori autonomi, e le altre figure dell'art. 21 del Testo Unico, all'utilizzo delle opere provvisionali pone rimedio a una evidente lacuna, responsabilizzando, in maniera significativa all'interno del cantiere, la figura di chi (lavoratore autonomo) con la sua attività professionale "contribuisce alla realizzazione dell'opera senza vincolo di subordinazione" (art. 89, comma 1, lett. d), del d. lgs. n. 81 del 2008).

D'altra parte, tale obbligo rende pienamente effettivo il dovere di verifica della idoneità tecnico professionale che il lavoratore autonomo deve attestare (al committente e all'impresa affidataria) ai sensi dell'Allegato XVI, punto 2, lett. b), del d. lgs. n. 81 del 2008, esibendo, fra l'altro, "specifiche documentazioni attestanti la conformità (...) di macchine, attrezzature e opere provvisionali".

In prospettiva sanzionatoria, per la mancata ottemperanza al nuovo obbligo relativo alle opere provvisionali, i lavoratori autonomi (e gli altri soggetti interessati) sono puniti con la pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda da 245,70 a 737,10 euro (art. 60, co. 1, lett. a) come violazione degli obblighi dell'art. 21 del Testo Unico.

D'altro canto, non si può non richiamare l'articolo 112 del d.lgs. n. 81 del 2008 in ragione del quale "le opere provvisionali devono essere allestite con buon materiale ed a regola d'arte, proporzionate ed idonee allo scopo", ma anche vanno "conservate in efficienza per la intera durata del lavoro" (disposizione cui è correlata la pena dell'arresto da due a quattro mesi o dell'ammenda da 1.228,50 a 5.896,84 euro ex art. 159, co. 2, lett. b).

Così, per quanto attiene ai lavori in quota, rileva l'articolo 122 del d.lgs. n. 81 del 2008 in base al quale vanno adottate, "seguendo lo sviluppo dei lavori stessi, adeguate impalcature o ponteggi o idonee opere provvisionali o comunque precauzioni atte ad eliminare i pericoli di caduta di persone e di cose conformemente ai punti 2, 3.1, 3.2 e 3.3 dell'Allegato XVIII (disposizione presidiata dalla pena dell'arresto fino a sei mesi o dell'ammenda da 3.071,27 a 7.862,44 euro, ex art. 159, co. 2, lett. a).

#### **4. Obblighi del medico competente**

Altro campo di azione del d.l. n. 48 del 2023 attiene agli obblighi che incombono sul medico competente, il quale ora è chiamato, in occasione delle visite di assunzione, anche a richiedere al lavoratore la cartella sanitaria rilasciata dal precedente datore di lavoro e a tenere conto del contenuto di essa ai fini della formulazione del giudizio di idoneità (articolo 25, comma 1, *lettera e-bis*, d.lgs. n. 81 del 2008).

Altro nuovo obbligo assegnato al MC è quello di comunicare per iscritto al datore di lavoro il nominativo di un sostituto, in caso di impedimento per gravi e motivate ragioni, indicando un soggetto in possesso dei requisiti necessari per l'adempimento degli obblighi di legge durante il relativo intervallo temporale specificato (art. 25, comma 1, *lettera n-bis*).

Quanto al primo dei due obblighi introdotti dal decreto lavoro, il MC, «in occasione delle visite di assunzione», deve richiedere al lavoratore la cartella sanitaria relativa al precedente rapporto di lavoro. Nel voler dare significato concreto alla locuzione "visite di assunzione" occorre andare all'articolo 41, comma 2, lettere a) ed e-bis), del d.lgs. n. 81 del 2008 con riferimento, rispettivamente, alla «visita medica preventiva intesa a constatare l'assenza di controindicazioni al lavoro cui il lavoratore è destinato

al fine di valutare la sua idoneità alla mansione specifica» (successiva all’assunzione) e alla «visita medica preventiva in fase preassuntiva». La norma introdotta dal d.l. n. 48 del 2023, in effetti, non sembra limitare l’obbligo del MC soltanto a una delle visite “di assunzione” richiamate.

Non sembra porre problemi, neppure sul piano della riservatezza dei dati, la circostanza che il medico competente rivolga la richiesta della cartella sanitaria, rilasciata dal precedente datore di lavoro, direttamente al lavoratore, giacché da un lato questi è titolare dei diritti sui dati riportati nella documentazione sanitaria contenuta in cartella, mentre l’istanza medica è senza dubbio robustamente motivata da esigenze informative di carattere essenziale in materia di salute e sicurezza sul lavoro, a fronte di dati e informazioni che saranno condivisi esclusivamente con il lavoratore.

Non vi sono dubbi sulla finalità della norma in esame, in quanto essa muove verso una opportuna, quando non necessaria, continuità nell’approccio medico alle condizioni di salute del lavoratore, in modo da poter far registrare una obiettiva coerenza fra i giudizi di idoneità formulati rispetto alla possibilità di svolgere mansioni che risultino del tutto analoghe, se non addirittura identiche, a quelle svolte nel rapporto di lavoro di provenienza.

Quanto, invece, all’obbligo di indicare un sostituto, di cui all’articolo 25, comma 1, *lettera n-bis*), del d.lgs. n. 81 del 2008, va osservato che la disposizione introdotta dal d.l. n. 48 del 2023 risolve i problemi relativi ai casi di impedimento temporaneo del professionista nominato dal datore di lavoro, a fronte dell’obbligatorietà (specificamente sanzionata) di una pluralità di adempimenti affidati dal Testo Unico in via esclusiva al solo MC, senza espressa facoltà di delega, riguardando atti che devono essere compiuti ed attività che devono essere svolte esclusivamente dal medico competente appositamente nominato, fatta eccezione per la sola ipotesi prevista dall’articolo 39, comma 5, del d.lgs. n. 81 del 2008 che consente al professionista incaricato di «avvalersi, per accertamenti diagnostici, della collaborazione di medici specialisti scelti in accordo con il datore di lavoro che ne sopporta gli oneri».

Resta ferma la possibilità per il datore di lavoro di nominare più medici competenti, individuandone uno con funzioni di coordinamento, «nei casi di aziende con più unità produttive, nei casi di gruppi d’imprese nonché qualora la valutazione dei rischi ne evidenzia la necessità» (articolo 39, comma 6, d.lgs. n. 81 del 2008), ma anche in tal caso è stata negata la sussistenza di un potere sostitutivo del medico coordinatore con riferimento al ruolo proprio di ciascun MC nominato per la singola unità produttiva, così precisamente la Commissione Interpelli nella risposta a interpello n. 1 del 17 ottobre 2022, che sottolinea il conseguente obbligo del datore di lavoro di invitare tutti i MC nominati per partecipare alla riunione periodica.

In questo scenario di riferimento, dunque, l’articolo 14, comma 1, *lettera b*), n. 2, del d.l. n. 48 del 2023 introduce in seno all’articolo 25, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, l’obbligo per il MC di comunicare «per iscritto al datore di lavoro il nominativo di un sostituto», affinché possa adempiere, durante l’intervallo temporale espressamente indicato, a tutti gli obblighi imposti allo stesso MC, qualora venga a trovarsi in una situazione di «impedimento per gravi e motivate ragioni», a condizione che il sostituto possieda, evidentemente, i requisiti richiesti per lo svolgimento delle funzioni tipiche ed esclusive di MC.

Per quanto nessuno dei due obblighi sia direttamente sanzionato in capo al MC, non può omettersi di segnalare che il datore di lavoro (o il dirigente delegato) è chiamato in ogni caso a vigilare, affinché il medico competente adempia puntualmente agli obblighi previsti a suo carico dal Testo Unico, a norma dell'articolo 18, comma 1, *lettera g*), del d.lgs. n. 81 del 2008, la cui inosservanza è penalmente sanzionata con l'ammenda da 2.457,02 a 4.914,03 euro, importi che sono raddoppiati se la violazione si riferisce a più di cinque lavoratori, e triplicati se la violazione si riferisce a più di dieci lavoratori (articolo 55, comma 5, lett. e).

## **5. Monitoraggio e controllo sulle attività formative**

Il decreto lavoro torna anche sul tema della formazione, già oggetto di riforma con il d.l. n. 146 del 2021, per stabilire che l'accordo Stato-Regioni, chiamato ad accorpate, rivisitare e modificare i precedenti accordi in materia di formazione, previa consultazione delle parti sociali, oltre a garantire l'individuazione della durata, dei contenuti minimi e delle modalità della formazione obbligatoria a carico del datore di lavoro, in uno con le modalità della verifica finale di apprendimento e delle verifiche di efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa, deve prevedere espressamente anche il monitoraggio dell'applicazione degli accordi stessi, nonché il controllo sulle attività formative e sul rispetto della normativa di riferimento, sia da parte dei soggetti che erogano la formazione, sia da parte dei soggetti destinatari della stessa (articolo 37, comma 2, lettera b-bis, del d.lgs. n. 81 del 2008).

La norma trae esplicita scaturigine dalla esigenza avvertita dalle parti sociali e condivisa dal Governo di contrastare qualsiasi condotta non conforme alla legge, da parte dei soggetti deputati ad erogare la formazione in materia di sicurezza sul lavoro, in chiara connivenza con i datori di lavoro che pensano di trarre convenienze rispetto alla finzione di attività formative delle quali viene simulato lo svolgimento, con esibizione di attestati falsi o comunque non corrispondenti al vero.

D'altronde, l'intervento del d.l. n. 48 del 2023 non sposta il termine (30 giugno 2022, già ampiamente scaduto) che il d.l. n. 146 del 2021 aveva assegnato alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per l'adozione del nuovo accordo, rischiando di far rimanere lettera morta una disposizione che muove nella giusta direzione, allo scopo di riconoscere la centralità necessaria ai percorsi di formazione in materia prevenzionistica.

In ogni caso, anche nelle more del nuovo Accordo Stato-Regioni in tema di formazione (rispetto a quello del 21 dicembre 2011), vale l'assunto giurisprudenziale in ragione del quale il reato riguardante la mancata formazione trova integrale precetto nello stesso articolo 37, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, il quale giunge a tipizzarne «la condotta vietata nel non assicurare che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza, anche rispetto alle conoscenze linguistiche, con particolare riferimento ai concetti di rischio, danno, prevenzione, protezione, organizzazione della prevenzione aziendale, diritti doveri dei vari soggetti aziendali, Organi di vigilanza, controllo, assistenza nonché con riferimento a rischi riferiti alle mansioni e ai possibili danni e alle conseguenti misure e procedure di prevenzione e protezione caratteristici del settore o comparto di appartenenza nell'azienda» (così Cass. pen., sez. III, 27 gennaio 2017, n. 3898).

## 6. Attrezzature di lavoro

Infine, il d.l. n. 48 del 2023 si occupa delle attrezzature di lavoro, per precisare che le verifiche periodiche sulle attrezzature di lavoro elencate nell'allegato VII del d.lgs. n. 81 del 2008, volte a valutarne l'effettivo stato di conservazione e di efficienza ai fini della sicurezza, sono svolte direttamente da soggetti privati abilitati mentre in precedenza essi potevano operare soltanto su incarico dell'Azienda sanitaria o dell'INAIL; inoltre, la norma stabilisce che essi acquistano immediatamente la qualifica di incaricati di pubblico servizio e sono chiamati a rispondere, di ogni atto, valutazione e decisione, direttamente alla struttura pubblica titolare della funzione di vigilanza nei luoghi di lavoro, vale a dire all'Azienda sanitaria o alla sede dell'Ispettorato del Lavoro territorialmente competente (articolo 71, comma 12, del d.lgs. n. 81 del 2008).

I contenuti e le modalità di effettuazione delle verifiche periodiche sulle attrezzature di lavoro sono dettati dal DM 11 aprile 2011, il quale prevede che esse sono finalizzate all'accertamento della conformità alle modalità di installazione (previste dal fabbricante nelle istruzioni d'uso), dello stato di manutenzione e di conservazione, del mantenimento delle condizioni di sicurezza (previste in origine dal fabbricante), dell'efficienza dei dispositivi di sicurezza e di controllo. All'esito della prima verifica periodica il soggetto abilitato incaricato di pubblico servizio deve anche compilare la scheda tecnica di identificazione dell'attrezzatura di lavoro oggetto della verifica.

Con riguardo poi ai soggetti che noleggiano o concedono in uso attrezzature di lavoro senza operatore, il d.l. n. 48 del 2023 prevede che oltre ad attestare il buono stato di conservazione, manutenzione ed efficienza a fini di sicurezza delle attrezzature essi devono acquisire e conservare agli atti, per tutta la durata del noleggio o della concessione dell'attrezzatura, una dichiarazione del soggetto che prende a noleggio o in concessione in uso oppure del datore di lavoro (resa in autocertificazione), nella quale si attesti che sono stati effettuati i percorsi di formazione e di addestramento specifici richiesti per l'uso corretto e in sicurezza dell'attrezzatura considerata, conformemente alle disposizioni del Titolo III del d.lgs. n. 81 del 2008, di tutti i soggetti individuati per l'utilizzo della stessa (articolo 72, comma 2). La previsione normativa riguarda evidentemente soltanto le attrezzature noleggiate o concesse in uso per il loro immediato utilizzo, non invece quelle che non hanno alcuna previsione di utilizzazione, ma l'esclusivo e documentato fine riparatorio per la successiva messa in uso (Commissione Interpelli, risposta a interpello n. 1 del 13 dicembre 2017; Cass. Pen., sez. III, 3 maggio 2013, n. 40590).

Senza alcun abbassamento di tutele, il decreto lavoro semplifica qui gli obblighi informativi cui era tenuto il datore di lavoro, tenuto in precedenza a indicare i nominativi di tutti i lavoratori incaricati dell'uso dell'attrezzatura noleggiata o acquisita in uso, per i quali doveva in ogni caso assicurare l'adeguata corrispondente formazione.

Si tenga presente che, in caso di inadempimento, vale a dire per la mancata acquisizione della dichiarazione in autocertificazione, i soggetti che noleggiano o concedono in uso attrezzature di lavoro senza operatore sono puniti con sanzione amministrativa da 921,38 a 3.316,96 euro (articolo 87, comma 7).

Infine, sempre in merito alle attrezzature di lavoro, con riguardo a quelle che richiedono conoscenze particolari, si prevede che quando il datore di lavoro ne fa

direttamente e personalmente uso, lo stesso deve provvedere alla propria formazione e al proprio addestramento specifici (si vedano Accordo Stato-Regioni del 22 febbraio 2012 e Circolare INL n. 1 del 16 febbraio 2022; cfr. Cass. pen., sez. IV, 26 ottobre 2020, n. 29609; Cass. pen., sez. IV, 26 marzo 2019, n. 13136).

Il d.l. n. 48 del 2023, dunque, in prospettiva di effettività delle tutele si preoccupa di garantire l'utilizzo delle attrezzature di lavoro in modo corretto, idoneo e sicuro, anche in relazione ai rischi che possano essere causati ad altre persone, da parte di qualsiasi operatore, compreso quindi il datore di lavoro, senza più limitarsi ad assicurare la formazione soltanto dei lavoratori addetti (articolo 73, comma 4-bis, del d.lgs. n. 81 del 2008).

In questo senso la novella completa l'intervento riformatore operato dall'articolo 20 del d.lgs. n. 151 del 2015 che aveva modificato la definizione di "operatore" contenuta nell'articolo 69, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 81 del 2008 ricomprendendovi, appunto, "il lavoratore incaricato dell'uso di una attrezzatura di lavoro o il datore di lavoro che ne fa uso". D'altra parte, in forza della riforma del 2015, la Commissione Interpelli, con risposta a interpello n. 1 del 23 gennaio 2020, aveva vietato l'utilizzo di qualsiasi attrezzatura di lavoro, per la quale era prevista una specifica abilitazione, da parte di qualsiasi "operatore", compreso il datore di lavoro che ne fosse privo, escludendo tuttavia che lo stesso potesse essere sanzionato penalmente a norma dell'articolo 87, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 81 del 2008 che doveva rimanere circoscritto alle fattispecie in esso specificamente previste.

Anche su tale profilo, dunque, il decreto lavoro interviene a sanare il vulnus normativo, modificando appositamente la disposizione da ultimo citata allo scopo di prevedere l'applicazione della pena dell'arresto da tre a sei mesi o dell'ammenda da 3.071,27 a 7.862,44 euro al datore di lavoro e al dirigente in caso di violazione degli obblighi di formazione e addestramento del datore di lavoro imposti dal nuovo articolo 73, comma 4-bis.

Da ultimo, vale la pena osservare che la violazione dell'obbligo di formazione e addestramento del datore di lavoro per le attrezzature di lavoro che richiedono conoscenze particolari integra anche una delle ipotesi di gravi violazioni in materia di sicurezza sul lavoro, previste dall'Allegato I del d.lgs. n. 81 del 2008, che fanno scattare la sospensione dell'attività imprenditoriale, a norma dell'articolo 14 del Testo Unico, laddove manchino sia la formazione che l'addestramento (INL, Circolari n. 3 del 9 novembre 2021 e n. 4 del 9 dicembre 2021).

## 7. Bibliografia essenziale

Sulla **valutazione dei rischi** si vedano A. Stolfi, *La valutazione dei rischi*, in G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet giuridica, Milano, 2015, 686 ss.; P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Aras Edizioni, Fano, 2017, 168-180; S. Bertocco, *Contenuto della valutazione dei rischi*, in F. Carinci, E. Gragnoli (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Milano, 2010, 292-300. Sul **medico competente** vedi C. Lazzari, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro cit.*, 774-792 ss.; L. Miglietta, L. Fantini, *Il medico competente*, in L. Fantini, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il*

decreto correttivo n. 106/2009. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come integrato e modificato dal D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106, Giuffrè, Milano, 2009, 361-364; S. Bertocco, *La funzione del medico competente*, in F. Carinci, E. Gragnoli (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro* cit., 273-276. Sul **lavoratore autonomo** vedi V. Pasquarella, *L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del D.Lgs. n. 81/2008*, in G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro* cit., 509-511; L. Fantini, *I componenti l'impresa familiare, i piccoli imprenditori, i lavoratori autonomi*, in L. Fantini, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il decreto correttivo n. 106/2009* cit., 391-398. Sulle **opere provvisionali**, si veda il manuale INAIL, *La progettazione della sicurezza nel cantiere*, 2015, 110-111; cfr. anche A. Muratorio, *Le misure di sicurezza per ponteggi ed opere provvisionali*, in F. Carinci, E. Gragnoli (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro* cit., 571-573. Sulla **formazione** vedi R. Guariniello, *Formazione: obbligo e opportunità*, in *Dir. prat. lav.*, 2023, 4, 265 ss.; T. Giornale, *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, in G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro* cit., 722-734; P. Pascucci, ss.; *Ruolo della formazione nel sistema della sicurezza sul lavoro*, in *Quaderni della Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2011, 31-47. Sulle **attrezzature** vedi M. G. Greco, *Le attrezzature di lavoro*, in F. Carinci, E. Gragnoli (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro* cit., 467-474; M. Alvino, *Uso delle attrezzature di lavoro, dei dispositivi di protezione individuale e degli impianti e apparecchiature elettriche*, in L. Fantini, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il decreto correttivo n. 106/2009* cit., 759-766. Per una **prima lettura dell'art. 14 del d.l. n. 48 del 2023** si vedano le riflessioni di R. Guariniello, *Modifiche al TUSL nel Decreto Lavoro: luci e ombre*, in *Dir. prat. lav.*, 2023, 21, 1311 ss. Sulla **posizione delle parti sociali in merito all'art. 14 del d.l. n. 48 del 2023** si vedano i documenti acquisiti in Commissione 10<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, ddl AS685 Conversione in legge del d.l. 4 maggio 2023, n. 48.

## **La tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro nell'alternanza scuola-lavoro e nel sistema scolastico (artt. 17, commi 1-4, e 18, d.l. n. 48/2023)**

*di Pierluigi Rausei*

**Abstract** – Il contributo ha per oggetto una prima analisi degli articoli 17 e 18 del d.l. n. 48 del 2023 con riferimento alle maggiori tutele prevenzionistiche e assicurative che vengono riconosciute al sistema scolastico. In particolare si analizzano gli effetti della istituzione del nuovo Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni mortali avvenuti durante lo svolgimento di esperienze formative. Si esaminano poi le misure prevenzionistiche per i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, con particolare riguardo all'obbligo di integrazione della valutazione dei rischi per le imprese ospitanti. Infine, si illustra il quadro delle tutele assicurative operanti nei confronti degli studenti, in generale e con riferimento alle attività di PCTO, per dare atto della estensione sperimentale dell'obbligo assicurativo INAIL per un solo anno.

**Abstract** – The contribution concerns an initial analysis of articles 17 and 18 of the decree-law n. 48 of 2023 with reference to the greater preventive and insurance protections that are recognized to the school system. In particular, the effects of the establishment of the new Fund for the families of students who are victims of fatal accidents that occurred during training experiences are analysed. The preventive measures for transversal skills and guidance courses are then examined, about the obligation to integrate the risk assessment for host companies. Finally, the framework of the insurance protections operating towards students is illustrated, in general and with reference to PCTO activities, to acknowledge the experimental extension of the INAIL insurance obligation for a single year.

**Sommario:** 1. Maggiori tutele prevenzionistiche e assicurative per la scuola. – 2. Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni. – 3. Misure prevenzionistiche per i PCTO. – 4. Estensione dell'obbligo assicurativo INAIL. – 5. Bibliografia essenziale.

### **1. Maggiori tutele prevenzionistiche e assicurative per la scuola**

In occasione del “Tavolo sulla sicurezza sul lavoro” del 12 gennaio 2023 i Ministri dell'Istruzione e del Merito e del Lavoro hanno sottolineato la centralità della sicurezza degli studenti, dei docenti e del personale scolastico, evidenziando l'esigenza di una urgente modifica della normativa sui risarcimenti dei familiari degli allievi deceduti durante lo svolgimento dei percorsi formativi in alternanza scuola-lavoro.

In seguito, il 26 gennaio 2023, in occasione del “Tavolo sull'alternanza scuola-lavoro”, i Ministri del Lavoro e dell'Istruzione e del Merito hanno condiviso l'esigenza di un intervento di ampliamento dei soggetti tutelati dal d.P.R. n. 1124 del 1965 che disciplina l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, in modo da non

garantire soltanto le figure impegnate in esperienze tecnico-scientifiche o in esercitazioni pratiche o di lavoro, sviluppando una tutela per gli studenti relativamente a tutti gli eventi verificatisi nei luoghi di istruzione e nelle loro pertinenze, ma anche nell’ambito delle attività programmate da scuole o istituti di istruzione, oltre ad estendere le ipotesi di indennizzo e risarcimento per i familiari degli studenti deceduti durante esperienze formative di alternanza scuola-lavoro.

Il d.l. n. 48 del 2023 avvia l’operazione di aumento delle tutele antinfortunistiche e prevenzionistiche nel sistema scolastico mediante tre interventi mirati: l’istituzione di un apposito Fondo destinato a indennizzare i familiari degli studenti rimasti vittime di infortuni mortali occorsi nello svolgimento di attività formative in percorsi di alternanza scuola-lavoro (per gli allievi deceduti a partire dal 2018); la previsione di una specifica valutazione dei rischi da parte delle imprese che intervengono come soggetti ospitanti nei percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento; l’estensione (sperimentale) della tutela assicurativa INAIL, ai sensi del d.P.R. n. 1124 del 1965, agli studenti, agli insegnanti e al personale del sistema nazionale di istruzione e formazione, della formazione terziaria professionalizzante e della formazione superiore.

Il “decreto lavoro”, dunque, dopo aver operato con l’art. 14 una manutenzione al quadro regolatorio riguardante il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81 del 2008), si preoccupa di intervenire, sia pure indirettamente, sul Testo Unico dell’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (d.P.R. n. 1124 del 1965), con riguardo al solo ambito scolastico e formativo, sottolineando come la tutela contro eventi lesivi causati dallo svolgimento dell’attività, lavorativa ovvero di formazione o scolastica, nel contesto di una legge ordinaria che attua il precetto costituzionale contenuto nell’art. 38 Cost., senza abbandonare il criterio della selettività delle tutele basato sul rischio professionale.

D’altronde, l’INAIL, non è solo Istituto assicuratore contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ma anche promotore e divulgatore della cultura della prevenzione e dei valori della salute e sicurezza sul lavoro nei percorsi formativi scolastici, universitari e dell’alta formazione (anche in forza del Protocollo d’intesa del 26 maggio 2022, sottoscritto con i Ministeri dell’Istruzione e del Lavoro e con l’Ispettorato nazionale del lavoro), in questa prospettiva ci poteva ragionevolmente attendere l’avvio di un intervento più robusto e di ampio respiro, individuando le direttrici di azione, volto a delineare una attualizzazione dei profili di tutela assicurativa in larga misura ancora risalenti ai tempi dell’adozione del Testo Unico del 1965.

## **2. Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni**

Sul piano della tutela antinfortunistica, l’art. 17 del d.l. n. 48 del 2023 istituisce un apposito “Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione delle attività formative e interventi di revisione dei percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento”.

Il Fondo è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in analogia a quanto già previsto per l’analogo “Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro”, istituito nel 2007 dalla l. n. 296 del 2006, allo scopo di assicurare un tempestivo supporto ai familiari dei lavoratori, anche non assicurati, caduti vittime di gravi infortuni.

Il Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni viene istituito dal d.l. n. 48 del 2023 al fine di riconoscere un sostegno economico ai familiari degli studenti delle scuole e degli istituti di istruzione di ogni ordine e grado, anche privati, comprese le strutture formative per i percorsi di istruzione e formazione professionale e le Università, che siano deceduti a seguito di infortuni occorsi durante le attività formative. Le coperture indennitarie garantite dal Fondo riguardano nella fase di iniziale attuazione gli eventi infortunistici con esito mortale accaduti successivamente al 1° gennaio 2018, vale a dire con riferimento a tutte le vicende intercorse nell'arco temporale dei cinque anni che precedono l'adozione del decreto lavoro.

La disciplina di accesso al Fondo, in uno con tutti gli aspetti operativi della gestione e del funzionamento di esso, è rimessa a un apposito decreto interministeriale – di competenza dei Ministeri del Lavoro, dell'Istruzione e del merito e dell'Università e della ricerca – il quale dovrà essere adottato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 48 del 2023.

A dare maggiore solidità all'impegno nei confronti dei nuclei familiari delle giovanissime vittime, la norma prevede espressamente che il sostegno economico, di tipo indennitario e risarcitorio, riconosciuto dal Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione delle attività formative dovrà essere in ogni caso cumulabile con l'assegno *una tantum* corrisposto dall'INAIL per i soggetti assicurati in base al d.P.R. n. 1124 del 1965.

### **3. Misure prevenzionistiche per i PCTO**

Se è vero che il mancato risarcimento dei familiari degli studenti vittime di infortuni durante i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO), vale a dire delle esperienze di alternanza scuola-lavoro, ha rappresentato la ragione dell'intervento legislativo istitutivo del Fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione delle attività formative, la materia delle tutele da approntare nei riguardi degli allievi impegnati nelle attività formative in PCTO, esternamente rispetto agli spazi istituzionali della scuola e al di fuori degli orari curricolari, presso imprese e realtà datoriali ospitanti, ha spinto il decreto lavoro ad intervenire anche in chiave più direttamente prevenzionistica.

In questa prospettiva, infatti, lo stesso art. 17, comma 4, del d.l. n. 48 del 2023, modifica anche l'art. 1 della l. n. 145 del 2018 per ridisegnare gli spazi di programmazione dei PCTO, nella chiara individuazione di maggiori e migliori posizionamenti a tutela della salute e della sicurezza degli studenti coinvolti nei PCTO stessi, che vengono attuati nell'arco del triennio finale dei percorsi scolastici frequentati, per una durata complessiva determinata in ragione dello specifico ordine di studi (licei, istituti tecnici e istituti professionali), quale metodologia didattica innestata direttamente nel curriculum scolastico dello studente che svolge una parte del percorso formativo presso un'impresa o un ente ospitante, chiamato a divenire componente strutturale della formazione individuale per aumentarne “le opportunità di lavoro e le capacità di orientamento”.

Specificamente, il d.l. n. 48 del 2023 inserisce nel corpo dell'art. 1 della l. n. 145 del 2018 tre nuovi commi, per stabilire, in particolare, con il comma 784-*quater*, l'obbligo per le imprese che partecipano ai percorsi di alternanza (in quanto iscritte nel registro

nazionale per l’alternanza) di integrare il proprio documento di valutazione dei rischi (DVR) con un’apposita sezione, nella quale devono essere indicate le misure specifiche di prevenzione dei rischi e i dispositivi di protezione individuale che devono essere adottati nei confronti degli studenti coinvolti nei percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento.

L’art. 17, comma 4, del decreto lavoro, peraltro, precisa che la richiesta integrazione al DVR deve essere fornita dall’impresa interessata all’istituzione scolastica con la quale si attiva il PCTO e allegata alla Convenzione di attivazione del percorso.

Appare di tutta evidenza, dunque, come il d.l. n. 48 del 2023 sul punto si caratterizzi per una spinta prevenzionistica importante sui soggetti ospitanti coinvolti nelle esperienze di PCTO, affinché le attività esperienziali, le esercitazioni pratiche e di lavoro che saranno svolte dagli allievi risultino debitamente valutate ai sensi e per gli effetti dell’art. 17, comma 1, *lettera a)*, del d.lgs. n. 81 del 2008, che in base all’art. 28, comma 1, deve riguardare la valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute presenti negli ambienti di lavoro, anche con riferimento alla scelta delle attrezzature di lavoro e alle sostanze o miscele chimiche eventualmente impiegate, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, anche con riguardo ai rischi particolari, tra cui quelli collegati allo stress lavoro-correlato, quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, nonché quelli connessi alle differenze di genere, all’età, alla provenienza da altri Paesi e quelli attinenti alla circostanza che l’attività viene svolta in un percorso formativo di alternanza scuola-lavoro.

D’altra parte, appare utile rammentare come la previsione normativa ora esaminata, si aggiunga alla generale attenzione prevenzionistica che deve essere rivolta agli studenti impegnati in attività di PCTO, in quanto ad essi si applicano le disposizioni normative in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, essendo equiparati ai lavoratori dall’art. 2, comma 1, *lettera a)*, del d.lgs. n. 81 del 2008, a partire, quindi, dagli obblighi di formazione di cui all’art. 37 dello stesso Testo Unico, che andranno assolti declinando puntualmente l’attività formativa in ragione dei singoli contesti produttivi presso i quali gli alunni si troveranno ad operare.

#### **4. Estensione dell’obbligo assicurativo INAIL**

Infine, tornando alle tutele antinfortunistiche nel sistema scolastico, l’art. 18 del d.l. n. 48 del 2023 prevede una indubbia estensione della tutela assicurativa INAIL anche se soltanto in via sperimentale, e cioè per il solo anno scolastico e accademico 2023-2024.

Prima di entrare nel dettaglio della misura introdotta dal decreto lavoro appare utile riassumere, pur brevemente, il quadro regolatorio che disciplina la tutela assicurativa degli studenti in generale e di quelli impegnati in attività di PCTO.

In generale, gli studenti di scuole e istituti di istruzione di qualsiasi ordine e grado, anche privati, comprese le università, sono assicurati obbligatoriamente presso l’INAIL contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in presenza dei requisiti oggettivo e soggettivo previsti, rispettivamente, dall’art. 1, comma 3, n. 28) e dall’art. 4, comma 1, n. 5), del d.P.R. n. 1124 del 1965.

Precisamente la prima delle due norme sancisce l’obbligo di assicurazione INAIL per le persone che svolgono esperienze ed esercitazioni pratiche nei casi di cui al n. 5) del

primo comma dell'art. 4, vale a dire gli insegnanti e gli alunni delle scuole o istituti di istruzione di qualsiasi ordine e grado, anche privati, che attendano ad esperienze tecnico-scientifiche od esercitazioni pratiche, o che svolgano esercitazioni di lavoro; gli istruttori e gli allievi dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri scuola, comunque istituiti o gestiti, nonché i preparatori, gli inservienti e gli addetti alle esperienze ed esercitazioni tecnico-pratiche o di lavoro.

Così, gli studenti sono assicurati esclusivamente per gli infortuni che accadono nel corso di attività specificamente elencate (in quanto tale assicurazione è limitata allo specifico rischio per il quale opera l'assicurazione), quindi gli allievi sono assicurati ai fini INAIL soltanto se svolgono:

- esperienze tecnico-scientifiche, esercitazioni pratiche e di lavoro;
- attività di educazione fisica nella scuola secondaria;
- attività di scienze motorie e sportive, nonché attività di alfabetizzazione informatica e di apprendimento di lingue straniere con l'ausilio di laboratori nella scuola primaria e secondaria;
- viaggi di istruzione e di integrazione della preparazione di indirizzo.

La Circolare INAIL n. 28 del 23 aprile 2003 ha chiarito che per "esercitazione pratica" occorre intendere l'applicazione diretta all'apprendimento sistematica, costante e non occasionale (cui si assimilano le attività di educazione fisica, scienze motorie e sportive), mentre per "esercitazione di lavoro" si deve considerare l'esito concreto di un insegnamento teorico impartito, ottenuto attraverso un aiuto strumentale (a cui si assimilano i viaggi di istruzione).

La Circolare INAIL n. 28/2003 chiarisce che tra le attività protette rientra anche l'attività di sostegno, che si configura come teorico-pratica, di assistenza, con esercitazioni pedagogiche e pratiche.

Inoltre, va precisato che la tutela assicurativa presenta come proprio requisito imprescindibile lo svolgimento delle attività protette in via non occasionale, vale a dire in modo abituale e sistematico, anche quando non in via continuativa (Circolare Inail n. 24 del 26 agosto 1994).

L'Istituto assicuratore puntualizza che la tutela assicurativa si estende all'intera attività formativa svolta anche nel quadro di iniziative complementari ed integrative del percorso formativo offerto agli studenti, senza nessuna distinzione fra attività curricolari ed extracurricolari (Circolare INAIL n. 28/2003).

Rimane fuori dalla tutela l'infortunio *in itinere* occorso nel normale tragitto di andata e ritorno dal luogo di abitazione alla sede della scuola presso cui l'alunno è iscritto.

Sul piano formale, si precisa che la copertura assicurativa nel caso degli studenti di scuole e università statali è garantita attraverso il sistema della gestione per conto dello Stato (articoli 127 e 190 del d.P.R. n. 1124 del 1965), mentre gli allievi di scuole e istituti di istruzione di ogni ordine e grado non statali sono assicurati mediante il versamento di un premio speciale unitario (art. 42 del d.P.R. n. 1124 del 1965).

Quanto agli studenti impegnati in ambito scolastico nei PCTO, essi ricevono tutela assicurativa antinfortunistica anche per i rischi legati alle attività svolte nei contesti di alternanza scuola-lavoro che sono da intendersi ricomprese nell'ambito delle esercitazioni di lavoro di cui al citato art. 4, comma 1, n. 5), del d.P.R. n. 1124 del 1965 (Circolare INAIL n. 44 del 21 novembre 2016).

Guardando specificamente alla indennizzabilità da parte di INAIL degli eventi occorsi agli studenti impegnati in attività di PCTO, l’Istituto assicuratore distingue quelli verificatisi nell’ambito scolastico da quelli occorsi durante i periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro nel corso delle attività previste dal percorso in alternanza scuola-lavoro. Se per i primi opera la tutela assicurativa generale sopra sinteticamente richiamata, per gli eventi occorsi durante i periodi di apprendimento nell’ambito delle attività previste mediante esperienze di lavoro in PCTO, l’attività svolta dagli alunni deve ritenersi sostanzialmente assimilata a quella dei lavoratori che operano in azienda, in quanto risultano esposti agli stessi rischi, per cui tutti gli infortuni occorsi in “ambiente di lavoro”, sono indennizzabili, dovendosi considerare “ambiente di lavoro” non soltanto lo stabilimento aziendale, ma anche un cantiere o qualsiasi luogo nel quale si svolgano le attività di PCTO che abbia le caratteristiche oggettive di cui all’art. 1, comma 3, n. 28) del d.P.R. n. 1124 del 1965. In questo contesto, peraltro, l’INAIL ammette a tutela anche gli infortuni occorsi durante il tragitto tra la scuola e il luogo in cui si svolge l’esperienza di lavoro, mentre rimane non tutelabile l’infortunio che avviene nel percorso dal luogo di abitazione a quello in cui si svolge l’esperienza di lavoro e viceversa (Circ. INAIL n. 44/2016).

Su tale quadro si innesta la previsione sperimentale (per l’annualità 2023-2024) contenuta nell’art. 18 del d.l. n. 48 del 2023 che contiene una generale estensione della tutela assicurativa INAIL allo svolgimento delle attività di insegnamento-apprendimento, non soltanto quindi con riguardo agli studenti, ma riferita anche agli insegnanti e a tutto il personale del sistema nazionale di istruzione e formazione, della formazione terziaria professionalizzante e della formazione superiore.

In particolare, vengono ricompresi nell’obbligo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro di cui all’art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 1124 del 1965, le seguenti categorie di persone, nel caso in cui le stesse non risultino tutelate in ragione delle previsioni contenute nell’art. 4, comma 1, n. 5), del medesimo d.P.R. n. 1124 del 1965:

- a) il personale scolastico delle scuole del sistema nazionale di istruzione e delle scuole non paritarie, nonché il personale del sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP), dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), dei percorsi di formazione terziaria professionalizzante (ITS Academy) e dei Centri provinciali per l’istruzione degli adulti (CPIA);
- b) gli esperti esterni comunque impiegati nelle attività di docenza;
- c) gli assistenti addetti alle esercitazioni tecnico-scientifiche e alle attività laboratoriali;
- d) il personale docente e tecnico-amministrativo, nonché ausiliario, delle istituzioni della formazione superiore, i ricercatori e i titolari di contratti o assegni di ricerca;
- e) gli istruttori dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri-scuola, comunque istituiti o gestiti, nonché i preparatori;
- f) gli alunni e gli studenti delle scuole del sistema nazionale di istruzione e delle scuole non paritarie nonché del sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP), dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e dei percorsi di formazione terziaria professionalizzante (ITS Academy) e dei Centri provinciali per l’istruzione degli adulti (CPIA), gli studenti delle università e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), limitatamente agli eventi verificatisi all’interno dei luoghi di svolgimento delle attività didattiche o laboratoriali, e loro

pertinenze, o comunque avvenuti nell'ambito delle attività inserite nel Piano triennale dell'offerta formativa e nell'ambito delle attività programmate dalle altre Istituzioni già indicate;

g) gli allievi dei corsi di qualificazione o riqualificazione professionale o di addestramento professionale anche aziendali, o dei cantieri scuola, comunque istituiti o gestiti.

## 5. Bibliografia essenziale

Sugli **obblighi prevenzionistici a tutela dei lavoratori estesi anche agli studenti** si vedano V. Pasquarella, *L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del D.Lgs. n. 81/2008*, in G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet giuridica, Milano, 2015, 490-497; P. Campanella, *La riforma del sistema prevenzionistico: le definizioni*, in F. Carinci, E. Gragnoli (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet Giuridica, Milano, 2010, 72-104; D. Venturi, *Lavoratore: definizione e obblighi*, in L. Fantini, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il decreto correttivo n. 106/2009. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come integrato e modificato dal D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Giuffrè, Milano, 2009, 371-378. Sulla **valutazione dei rischi** si vedano A. Stolfi, *La valutazione dei rischi*, in G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro cit.*, 686 ss.; P. Pascucci, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Aras Edizioni, Fano, 2017, 168-180; S. Bertocco, *Contenuto della valutazione dei rischi*, in F. Carinci, E. Gragnoli (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, cit., 292-300. Sui **soggetti destinatari della tutela assicurativa INAIL** vedi A. De Matteis, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, Milano, 2011; S. Giubboni, G. Ludovico, A. Rossi, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Cedam, Padova, 2014; F. De Compadri, P. Gualtierotti, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Giuffrè, Milano, 2002. Sulla **posizione delle parti sociali in merito all'art. 14 del d.l. n. 48 del 2023** si vedano i documenti acquisiti in Commissione 10<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, ddl AS685 Conversione in legge del d.l. 4 maggio 2023, n. 48.

**Parte III**  
**DISPOSIZIONI IN TEMA DI**  
**SICUREZZA SOCIALE**

## Politiche per il lavoro e politiche per la povertà nel d.l. n. 48/2023, quale visione? (capo I, d.l. n. 48/2023)

*di Francesco Seghezzi*

**Abstract:** Il contributo analizza la visione del rapporto tra politiche del lavoro e politiche della povertà che emerge dal d.l. n. 48/2023 a partire dalle misure che sostituiscono il Reddito di cittadinanza: Assegno di inclusione e Supporto per la formazione e il lavoro. Le novità di fatto eliminano nel contesto italiano uno strumento di reddito minimo universale selettiva mediante l'introduzione di una definizione ristretta di *occupabile*, che non si fonda sulle caratteristiche soggettive connesse alle possibilità lavorative ma unicamente sulla componente anagrafica. Il contributo analizza entrambi gli strumenti introdotti traendo qualche prima conclusione.

**Abstract:** The chapter analyses the vision of the relationship between labour and poverty policies emerging from law decree no. 48/2023 starting from the measures replacing the Citizens' Income: Inclusion Allowance and Training and Employment Support. The novelties eliminate a selective universal minimum income instrument in the Italian context through the introduction of a narrow definition of the *employable*, which is not based on subjective characteristics related to work possibilities but only on the anagraphic features. The contribution analyses both introduced instruments drawing some first conclusions.

**Sommario:** 1. Lavoro e povertà, un dibattito che continua. – 2. Un reddito minimo a due facce? – 3. L'Assegno di inclusione. – 4. Il Supporto per la formazione e il lavoro. – 5. Conclusioni. – 6. Bibliografia essenziale.

### 1. Lavoro e povertà, un dibattito che continua

Il d.l. n. 48/2023 interviene in misura importante sul rapporto tra le politiche di contrasto alla povertà e quelle di inclusione lavorativa. Un rapporto difficile sia strutturalmente, sia perché gli ultimi interventi legislativi a riguardo sono stati eterogenei e corposi e hanno catalizzato l'attenzione del dibattito pubblico sul tema. Questo creando spesso non poca confusione tra istituti differenti, si pensi solo alla costante sovrapposizione tra il tema del salario minimo e quello del reddito minimo. Non è questa la sede per ripercorrere le diverse impostazioni di politica del diritto che si sono susseguite almeno (per la sua universalità) a partire dall'introduzione, nel 2018, del Reddito di Inclusione (ReI) passando poi per, l'anno successivo, il Reddito di Cittadinanza (RdC) fino all'ultimo intervento che qui commentiamo. L'obiettivo di questo contributo è quello di indagare, a partire dal testo del decreto e dal dibattito che l'ha accompagnato, quale rapporto tra povertà e lavoro emerga e quale sia la natura degli

strumenti che sono stati introdotti, anche considerato l’ampia discussione in letteratura sul tema del reddito minimo. Non è infatti scontato che i due temi vengano affrontati insieme e che le c.d. politiche attive del lavoro debbano riguardare in primo luogo le persone che versano in stato di povertà. Proprio questa riduzione è stata una delle principali disfunzioni del RdC, si pensi solo al fatto che l’Assegno di ricollocazione, di per sé strumento ampio di politica attiva, si rivolgesse unicamente ai beneficiari di RdC. Le trasformazioni della struttura produttiva degli ultimi anni hanno portato infatti a dinamiche nuove come la crescita di coloro che, pur lavorando, sono a rischio di povertà. Allo stesso modo i dati elaborati negli ultimi anni da Inps e Anpal hanno mostrato come le persone che versano in stato di povertà relativa o assoluta siano molto diverse per condizioni sociali, educative e per distanza o meno (temporalmente) da esperienze lavorative. Queste caratteristiche complesse e non uniformi della popolazione coinvolta nelle misure di contrasto alla povertà, soprattutto nella forma del reddito minimo, possono appunto dare spazio a forme diverse di intervento, come emerge dalla rassegna delle esperienze internazionali, in particolar modo europee. Infatti, se una qualche dimensione di attivazione nel mercato del lavoro è presente in tutti gli strumenti di reddito minimo, il livello di severità è molto differente, così come le forme di condizionalità. Molto dipende, peraltro, da come sono strutturati i servizi per il lavoro e il sistema di politiche attive del lavoro nei diversi paesi. Il caso italiano non sembra aver mai pienamente affrontato il raccordo tra queste diverse dimensioni, come emergerà dalla breve analisi del d.l. n. 48/2023 che segue e molte delle criticità che permangono sembrano avere questa come causa scatenante.

## 2. Un reddito minimo a due facce?

Il primo aspetto da sottolineare per analizzare la *ratio* della nuova norma è che essa si compone di due diversi strumenti ed è quindi di per se stessa differente rispetto alla struttura unitaria del RdC. Sappiamo infatti che quest’ultimo pur in forme differenti, prevedeva due differenti percorsi (uno che coinvolgeva i Comuni e l’altro i Centri per l’impiego), a seconda delle condizioni dei beneficiari, ma pur sempre all’interno di un quadro unitario. Proprio questo quadro unitario è stato al centro di molte discussioni che nascevano dall’interrogativo, cui spesso si dava risposta negativa, relativo all’efficacia della coesistenza della doppia finalità (politiche attive del lavoro e supporto contro la povertà) all’interno di un unico strumento. Ma anche il ReI, che aveva importi minori e prevedeva un ruolo molto forte dei comuni nella predisposizione delle azioni di attivazione nei confronti dei beneficiari, aveva la forma di un reddito minimo universale selettivo sulla base principalmente del reddito. Le modifiche introdotte dal d.l. n. 48/2023 sembrano in parte superare questa distinzione mediante la categoria, in questa forma, inedita, di persona *occupabile* che è tale sulla base di caratteristiche principalmente anagrafiche (età compresa tra i 18 e i 59 anni) e di abilità al lavoro (non disabile e non inabile certificato al lavoro), da sommarsi ai criteri di reddito, simili a quelli del RdC. Non vi è quindi alcuno spazio per le caratteristiche soggettive connesse all’oggetto stesso di interesse, ossia il lavoro. Caratteristiche che, come si vedrà, sono per ampia parte della platea di riferimento, un elemento centrale che richiederebbe una seria valutazione.

Tabella 1. Principali caratteristiche e rapporti con la dimensione lavoristica di ReI, RdC, Adi, Sfl.

	Forma	Criteri di selezione	Importo	Condizionalità	Durata
ReI	Reddito minimo selettivo	Reddito e patrimonio	Massimo di 187,5 euro per individuo	Progetto di attivazione sociale e lavorativa. Se povertà causata unicamente da mancanza di lavoro Patto di servizio.	18 mesi rinnovabili di altri 12 mesi con sospensione di 6 mesi
RdC	Reddito minimo selettivo	Reddito, patrimonio, minimo 10 di residenza in Italia.	Massimo di 500 euro per individuo (+ scala di equivalenza legata a nucleo familiare) massimo 280 euro per affitto.	Sottoscrizione patto per il lavoro o presa in carico dai servizi sociali del Comune.	18 mesi rinnovabile (un mese di sospensione)
Adi	Reddito minimo selettivo	Reddito, età, non-abilità al lavoro, minimo 5 anni di residenza in Italia.	Massimo di 780 per individuo (+ scala di equivalenza legata a nucleo familiare) + massimo 280 euro per affitto.	Componenti del nucleo familiare percettore tra 18 e 59 anni firmano patto di servizio personalizzato.	18 mesi rinnovabile poi ogni 12 mesi con sospensione di un mese
Sfl	Indennità	Reddito, età	350 euro mensili	Partecipazione a percorsi formativi come requisito per l'indennità	12 mesi

Fonte: nostra elaborazione.

La categoria di *occupabile*, o meglio, la presenza o meno nel nucleo familiare di un soggetto che vi rientri, decide dell'utilizzo degli strumenti a disposizione. Nel caso infatti in cui non vi sia alcun soggetto non-occupabile nel nucleo familiare (perché tutti maggiorenni e under 60, ad esempio) non si ha diritto all'Assegno di inclusione, ma solo allo Strumento di formazione e lavoro. Si capisce quindi quanto sia importante valutare l'efficacia e il senso di tale inedita definizione della categoria, in quanto determinante per l'accesso o meno al sussidio. Infatti è fondamentale riconoscere come soltanto l'Assegno di inclusione sia qualificabile come forma di reddito minimo, essendo lo Strumento di formazione e lavoro una misura di politica attiva che si concreta unicamente nell'erogazione di una indennità di partecipazione (peraltro molto bassa) a percorsi di formazione, così già prevista, diversamente a seconda dalle regioni, per chi aderisce al piano GOL. In questo senso non è corretto parlare di un reddito minimo a due facce, in quanto la seconda faccia non ha affatto lo schema del reddito minimo e questo impone di trattare nell'analisi, almeno inizialmente, in modo differente i due strumenti. Di fatto il d.l. n. 48 elimina in Italia un reddito minimo universale che si basi unicamente su un criterio reddituale, ritornando allo scenario pre-ReI (2018) e ponendosi come eccezione nel panorama europeo.

### **3. L'Assegno di inclusione**

Il primo strumento appare come una forma tradizionale di reddito minimo nel quale la componente lavoristica è maggiormente presente, come vedremo, rispetto al Reddito di cittadinanza, ma non totalizzante come in realtà annunciato. La platea non viene ridotta a partire da criteri reddituali, che restano i medesimi del vecchio strumento, ma unicamente utilizzando la categoria di occupabile. Allo stesso tempo la platea viene ampliata per quanto riguarda il criterio di residenza anagrafica che viene dimezzato da 10 a 5 anni, intervenendo su un nodo che era stato più volte evidenziato come critico considerata l'incidenza maggiore della povertà tra la popolazione straniera. Le prime stime calcolano circa 600mila nuclei beneficiari (la metà rispetto a quelli del RdC), con un calo di beneficiari individuali pari a 1,3 milioni (da 2,8 a 1,5). Ulteriore modifica da leggersi in chiave di politica del diritto è quella relativa alle scale di equivalenza, che premiano le famiglie con figli e penalizzano le famiglie unipersonali, e alla cumulabilità dell'Adi e dell'Assegno Unico per i figli. La volontà chiara è quella di favorire le famiglie con figli e con carichi di cura di over 60, sicuramente sanando uno dei limiti del RdC. Il tutto però viene fatto penalizzando i singoli che, se nella fascia 18-59 anni senza disabilità, non vengono ammessi alla misura nonostante le loro difficoltà di trovare lavoro e le complessità socio-psicologiche da loro vissute possano essere comunque elevate.

La dimensione lavoristica dell'Adi è determinata dai cambiamenti in materia di condizionalità, ossia dal fatto che chi, all'interno dei nuclei familiari che ne hanno diritto, ha le caratteristiche di un occupabile e non ha carichi di cura, è tenuto ad accettare la prima offerta di lavoro che gli verrà fatta (riducendo quindi quanto previsto con il RdC) con alcune specifiche connesse alla distanza e al tipo di contratto previsto.

Si tratta però di cambiamenti normativi che rischiano di essere più duri solo sulla carta in assenza di una vera riforma dei servizi per il lavoro. Infatti l'esperienza del RdC insegna che normalmente le offerte di lavoro non sono state rifiutate poiché non sono

mai state proposte ai beneficiari, e risulta difficile pensare che il nuovo Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL) previsto dal d.l. n. 48 possa funzionare, anche perché pensato principalmente per la ricerca attiva di lavoro da parte dei beneficiari. Di certo è positiva, e va a correggere un meccanismo di disincentivo presente nel vecchio strumento, la possibilità di cumulabilità dell'Adi, entro i 3.000 euro lordi annuali, con il lavoro, cifra che si potrebbe ragionare di ampliare leggermente. Così come è positivo il fatto che a fronte di una esperienza lavorativa inferiore ai sei mesi l'Adi venga sospeso e torni poi ad essere subito erogato al termine senza che quanto percepito si computi ai fini della determinazione del reddito per il mantenimento del beneficio. Di contro pare poco coerente con il riconoscimento della fragilità dei nuclei familiari con figli e altri carichi di cura l'obbligo di accettazione, per i maggiorenni under 60 percettori di Adi, di qualsiasi offerta di lavoro a tempo indeterminato su tutto il territorio nazionale, escludendo solo coloro che hanno figli minori di tre anni.

#### **4. Supporto per la formazione e il lavoro**

Il nodo più critico dell'insieme di novità in materia di povertà e lavoro è il secondo strumento introdotto dal decreto: il Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl). Non si tratta, come detto, di uno strumento di reddito minimo ma di una indennità di partecipazione che verrà erogata solo a chi ha iniziato un progetto di "formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro" e nel limite di 350 euro mensili per un massimo di 12 mesi, non rinnovabile. Questo modello sembra fondarsi sull'idea che, per le persone considerate occupabili, non serva un sussidio generale ma solo un trasferimento economico connesso ad una specifica attività che ne confermi, e in qualche modo ne stimoli, l'attivazione, e da qui la forma dell'indennità di partecipazione. Un principio porta a distinguere in questo caso nettamente tra uno strumento (Adi) di contrasto alla povertà e a un altro (Sfl) che dovrebbe essere invece uno strumento di politica attiva, ma questo porta con sé almeno due problemi non banali. Il primo è che per anni, giustamente e alla luce dei dati, ci si è profusi in critiche sull'inefficienza del sistema delle politiche attive in Italia e dell'efficacia dei servizi per il lavoro, soprattutto quelli pubblici. E ora, pur coscienti che poco o nulla è cambiato su questo fronte, si affida completamente la sopravvivenza di centinaia di migliaia di persone al fatto (che parrebbe così dato per scontato) che troveranno un corso di formazione mediante lo stesso sistema di servizi per il lavoro (pur con l'introduzione della nuova piattaforma) che si è rivelato per così tanto tempo inefficace. E non solo lo troveranno, ma lo troveranno subito (perché nel frattempo rimarranno senza sussidio), e questo avverrà a partire dagli stessi servizi al lavoro che, ad esempio, con Garanzia Giovani hanno lasciato altrettante centinaia di migliaia di persone registrate senza alcuna proposta. Tra le fonti che sembrano confermare questi timori c'è l'andamento del piano GOL, sulla cui infrastruttura inevitabilmente si innesterà il Sfl. Ad oggi le persone sono state prese in carico ma molto poco è stato fatto sul fronte della loro concreta attivazione con solo il 14,6% dei percettori di RdC occupato, secondo i dati aggiornati ad aprile 2023. Inoltre se già è difficile dare per scontato che si verrà inseriti rapidamente in uno dei corsi di cui sopra, ancor più difficile è immaginare che questo

porti automaticamente a trovare un lavoro. Perché spesso si dimentica le caratteristiche soggettive di questa platea di occupabili, in larga parte persone che non lavorano da molti anni, con un livello di alfabetizzazione molto basso, senza competenze necessarie a chi dovrebbe assumerli. Dalle rilevazioni fornite da Anpal in sede di audizione sul decreto che analizzano qualitativamente la platea dei beneficiari del RdC indirizzati ai Centri per l'Impiego emerge come tre quarti di questi non abbiano alcuna esperienza lavorativa nell'ultimo triennio e il 10% sia disoccupato da più di 12 mesi. Nell'ambito del piano GOL è stata prodotta una profilazione quantitativa degli iscritti al piano che, sulla base delle Dichiarazioni di Immediata Disponibilità (DID) al lavoro rilasciate tra il 2018 e il 2019 (3,4 milioni di persone), stima la probabilità di rimanere disoccupato per più di un anno in relazione alle caratteristiche del lavoratore. Dividendo i lavoratori in rischio basso (alta probabilità di trovare lavoro entro l'anno) e rischio alto (alta probabilità di disoccupazione di lungo periodo) solo uno su 5 tra tutti risulta *work-ready*, nel caso dei soli beneficiari di RdC questo numero scende a uno su 30. Al contrario due terzi dei beneficiari di Rdc hanno elevata probabilità di diventare disoccupati di lunga durata. Sono dati che mostrano come la definizione di occupabili costruita sulla base unicamente di elementi anagrafici ometta una serie di difficoltà delle persone senza lavoro che non sempre, come si parrebbe supporre, sono in queste condizioni per loro volontà.

In aggiunta a questo, è difficile comprendere la scelta di prevedere un incentivo per le imprese che assumono unicamente beneficiari di Adi e non di Sfl, che dovrebbero essere invece coloro che hanno la maggior urgenza anche considerata la scarsa indennità oltre al loro versare in condizioni economiche peggiori degli altri, in virtù del requisito d'accesso ISEE di soli 6.000 euro. Requisito la cui differenza di oltre un terzo con quello d'accesso all'Adi pare peraltro difficile da giustificare aprendo al paradosso che una persona in un nucleo familiare con non-occupabili possa avere accesso a uno strumento anche con un reddito maggiore rispetto all'accesso allo Sfl. Sembra che si diano quindi per scontati una serie di elementi che non lo sono, ultimo il fatto che una impresa, fosse anche in difficoltà nel trovare personale, assuma chi ha profili molto critici che spesso difficilmente possono essere sanati da brevi corsi di formazione. In questo senso è sicuramente positivo un maggior coinvolgimento delle agenzie per il lavoro, ma considerati i profili trattati è comunque difficile immaginare un loro ruolo attivo (e forse anche un loro interesse) nell'intermediazione di persone che non sono pronte per il lavoro.

Il rischio che emerge è che molti dei potenziali beneficiari dello Sfl verranno spinti ad accettare lavoretti, magari in nero e di scarsa qualità e durata poiché non hanno le risorse necessarie per la loro sussistenza. E qui emerge un ulteriore elemento di criticità, ossia il fatto che è difficile comprendere il perché una persona impegnata in questi percorsi, e che quindi manifesta una volontà di attivazione mediante la sottoscrizione non solo del patto di servizio ma anche dell'accettazione di una proposta formativa, debba percepire una indennità bassissima (350 euro) con la quale, è evidente a tutti, è impossibile vivere poiché ampiamente al di sotto della soglia di povertà assoluta. Se una persona si è attivata e viene peraltro dato per scontato, come appare, che quel percorso lo porterà a un lavoro certo allora dovrebbe percepire la cifra almeno pari a quella di chi non è attivo per altre ragioni (non-occupabile), salvo non voler tradire

una intenzionale finalità punitiva nei suoi confronti che però mal si combina con la volontà di creare un vero incontro tra domanda e offerta di lavoro.

## 5. Conclusioni

In quest'ultimo elemento analizzato è possibile individuare la maggior criticità del nuovo impianto delle misure su lavoro e povertà alla luce del dl n. 48. Ossia una separazione tra chi può e chi non può lavorare che ha teoricamente senso se si vuole costruire un insieme di strumenti diversi a seconda delle caratteristiche delle persone. Ma che si scontra con il fatto che non ci sia vera equità di trattamento e soprattutto che parallelamente non si sia presa in considerazione una riforma dei servizi per il lavoro sui quali pure si basa tutta la logica dello Strumento di formazione e lavoro, eliminando così la natura universalistica del reddito minimo senza però intervenire in misura alternativa sul suo scopo, ossia quello di supportare persone che, come prova il loro reddito, sono in stato di povertà. Questo è importante se si considera il fatto che il governo si era dato un anno di tempo per riformare il RdC, con una forte insistenza, anche corretta, sulla componente lavoristica, e l'indicare questo ampio arco temporale faceva immaginare che ci fosse la consapevolezza di questa necessità. Al contrario la proposta è stata approvata molto prima dei tempi previsti, cosa che non ha reso possibile un vero intervento complessivo sul sistema delle politiche attive in Italia che viene gestito in modo frammentato, come mostra il lento svuotamento dell'Anpal. Scelta condivisibile ma che non pare inserirsi in un chiaro disegno riformatore. In sua assenza non si farà altro che ripetere lo stesso errore dell'impianto originario dello strumento, con l'aggravante della forte penalizzazione di persona in larga parte già in difficoltà. Se infatti il malfunzionamento del Reddito di cittadinanza portava comunque a una distribuzione in eccesso di risorse senza che queste implicassero una vera attivazione, in questo caso pare avvenga il contrario. Il malfunzionamento si traduce in una riduzione di risorse a una fetta ampia di popolazione che si troverà senza reddito e senza lavoro, come confermano le prime stime che parlano di una riduzione della quota di poveri assoluti coperta dalle misure dal 60% del RdC al 46%. In entrambi i casi, Rdc e nuove misure, il problema è generato dalla stessa causa, ossia la mancata volontà di una profonda riforma del sistema delle politiche attive del lavoro in Italia. E così facendo si ricade nello stesso inganno di fagocitare tutto il tema delle politiche attive all'interno del discorso sui sussidi per la povertà, e quindi rendendole di fatto inefficienti sia per la fascia bassa che per quella alta del mercato del lavoro. La colpevolizzazione degli occupabili diventa così il nuovo alibi per non riformare il mercato del lavoro italiano davanti alle sfide che l'economia e la società di oggi gli sta continuamente lanciando. E quindi non potremo che osservare, a breve, il riaffermarsi delle vecchie logiche che agiscono incontrollate: lavoro irregolare, mancato incontro tra domanda e offerta, proliferazione di lavoro a basso valore aggiunto. Occorrerà vedere nei prossimi mesi l'iter di una eventuale Direttiva europea sul reddito minimo, ad oggi solo una Raccomandazione. I criteri al momento discussi infatti sembrano differenti rispetto all'impianto che emerge dal dl in analisi e il governo dovrà nel caso adattarli, con la possibilità che il pilastro portante di tutta la riforma, la differenziazione tra occupabili e non, venga meno.

## 6. Bibliografia essenziale

**Sull'inquadramento delle forme di reddito minimo** si veda C. Deeming, *Defining Minimum Income (and Living) Standards in Europe: Methodological Issues and Policy Debates*, in *Social Policy and Society*, 16(1), 2017, pp. 33-48; T. Bahle, *The last safety net: A handbook of minimum income protection in Europe*, Policy Press, Bristol, 2011; S. Toso, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna, 2016.

Per primi commenti sugli **impatti economici e sociali delle nuove misure** si veda M. L. Maitino, L. Ravagli, N. Sciclone, *Due misure al posto di una: come cambia il sostegno contro la povertà*, in *LaVoce.info*, 22 maggio 2023; ANPAL, Audizione Commissione Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica. Esame del d.d.l. n. 685 conversione in legge del d.l. 4 maggio 2023, n. 48 «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'ingresso nel mondo del lavoro», 18 maggio 2023.

Sulla **raccomandazione europea sul reddito minimo** si veda S. Spattini, *Reddito minimo: le raccomandazioni dell'Europa*, in *Bollettino ADAPT*, 3 aprile 2023.

Sulla **povertà lavorativa in Italia** si veda indicatore Eurostat sul c.d. “In-work poverty rate” che in Italia, nel 2021, era all'11,7%. Cfr. P. Barbieri, G. Cutuli, S. Scherer, *In-Work Poverty in Southern Europe: the Case of Italy*, in H. Lohmann, I. Marx (eds.), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Elgar, 2018, pp. 312-327.

## L'introduzione dell'Assegno di inclusione (artt. 1-6, 9, 11, 13, d.l. n. 48/2023)

*di Stefano Caffio*

**Abstract** – Il contributo esamina la disciplina istitutiva dell'Assegno di Inclusione che, a partire dal 1° gennaio 2024, sostituirà il reddito e la pensione di cittadinanza. In attesa dell'operatività della misura e della conversione in legge del d.l. n. 48/2023, che molto probabilmente comporterà modifiche al testo attualmente in vigore, stante altresì l'assenza della normativa secondaria di attuazione, quella proposta costituisce una prima lettura delle disposizioni che regolano la più significativa delle nuove misure per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, nel tentativo di evidenziarne le criticità.

**Abstract** – The paper examines the regulations instituting the Inclusion Allowance, which will replace the citizenship income and pension as of January 1, 2024. Pending the effectiveness of the measure and the conversion into law of Decree Law No. 48/2023, which will most likely entail changes to the text currently in force, given also the absence of secondary implementing legislation, the one proposed constitutes a first reading of the provisions that regulate the most significant of the new measures for combating poverty and social exclusion, in an attempt to highlight its critical issues.

**Sommario:** 1. Una panoramica sulla riforma: le finalità e le risorse (art. 13, comma 8, 9). – 2. La definizione (art. 1). – 3. I requisiti soggettivi (art. 2 comma 1, 2, 3, 6 e 10, art. 4 comma 5, art. 6 comma 4 e 5). – 4. I requisiti oggettivi (art. 2, comma 2, 7). – 5. Il trattamento economico (art. 3) – 6. L'inclusione attiva (artt. 4, 5, 6). – 6.1. L'accesso ai percorsi di "attivazione". – 6.2. – L'inserimento lavorativo: il PSP e l'offerta "congrua" di lavoro (art. 9). – 6.3. Gli effetti dell'indempimento ai doveri di attivazione (art. 8, comma 6). – 7. Brevi considerazioni conclusive: ruolo e rilevanza dei sistemi di monitoraggio e controllo (artt. 11, 13). – 8. Bibliografia essenziale.

### 1. Una panoramica sulla riforma: le finalità e le risorse (art. 13, comma 8, 9)

La preannunciata riforma delle misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è arrivata a distanza di soli quattro mesi dagli interventi effettuati con la legge n. 197/2022, sulla disciplina del Reddito di cittadinanza, sebbene l'entrata in vigore delle due nuove prestazioni con essa introdotte è stata differita, rispettivamente, al 1° gennaio 2024 per l'Assegno di inclusione (nel prosieguo AdI) e al 1° settembre 2023 per il Supporto per la Formazione e il lavoro (per il quale si rinvia al contributo dedicato in questo volume).

Ad una rapida scorsa delle disposizioni contenute negli artt. da 1 a 13, d.l. n. 48/2023, due sono le impressioni che se ne traggono: la prima è che il provvedimento sia stato adottato con decretazione d'urgenza principalmente per chiarire la portata delle norme frettolosamente formulate nella ristrettezza dei tempi per l'approvazione della

legge di bilancio, come infatti dimostrano le previsioni del d.l. n. 48/2023 che novel-  
lano alcune di quelle contemplate nella l. n. 197/2022 (art. 13, comma 2, 5 e 6, d.l. n.  
48/2023 che riformulano, rispettivamente, i commi 315, 313 e 314 dell’art. 1, l. n.  
197/2022) e ridefiniscono in maniera più selettiva le disposizioni del d.l. n. 4/2019 da  
abrogare (art. 13, comma 4, d.l. n. 48/2023, che integra l’art. 1, comma 318, l. n.  
197/2022). Si segnala che, tra le norme abrogate vi era anche l’art. 4, comma 15-*quater*,  
d.l. n. 4/2019, che aveva introdotto l’importante previsione della conservazione dello  
stato di disoccupazione a fronte di redditi da lavoro (subordinato o autonomo) non  
superiori alla c.d. *no tax area*.

La seconda è che a, dispetto degli annunci pronunciati durante la campagna elettorale,  
le novità introdotte, certamente significative, non hanno cancellato il reddito (e la  
pensione) di cittadinanza, nonostante la diversa denominazione della prestazione che  
ne prenderà il posto (l’AdI) e sia pure entro i limiti di cui si dirà. Infatti, è sufficiente  
soffermarsi sulle norme di carattere finanziario per rendersene conto: gli stanziamenti  
complessivi previsti per le due nuove misure (inclusi gli incentivi in caso di assun-  
zione) sono di ammontare persino superiore a quelli originariamente stabiliti per fi-  
nanziare il RdC e la PdC e, peraltro, incrementali a partire dall’anno 2024 con una  
previsione decennale (art. 13, comma 8 e 9, d.l. n. 48/2023). A mero titolo esemplifi-  
cativo, prendendo come riferimento l’esercizio 2024, primo anno di applicazione delle  
nuove misure, i due commi dell’art. 13, citati, determinano le risorse destinate a finan-  
ziare, rispettivamente l’AdI e il SuFoL, in 5835,3 e 1460,9 milioni di euro, che som-  
mate, ammontano a 7296,2 milioni di euro. L’art. 12, c. 1, d.l. n. 4/2019, stanziava  
7166,9 milioni di euro per l’anno 2020 (sebbene, per effetto della legislazione  
dell’emergenza pandemica quelle risorse sono state incrementate da diversi interventi  
successivi). Non è possibile effettuare un confronto tra le quote del finanziamento  
complessivo destinate agli incentivi nell’attuale disciplina e in quella del 2019, poiché  
nella seconda, a differenza della prima, non è indicata tale ripartizione. Sotto questo  
profilo, il n. d.l. 48/2023 è più trasparente, ma al contempo impone un tetto diretto  
all’erogabilità degli incentivi che, invece, nel d.l. n. 4/2019, era solo indirettamente  
determinato in ragione dell’essere posti a carico dell’ammontare dello stanziamento  
complessivo.

Il che conferma l’idea che nei programmi governativi non c’è alcun disegno che miri  
alla soppressione dei sussidi per il contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, ma  
l’obiettivo è quello di ridefinire la platea dei beneficiari e ridimensionare, in parte,  
l’entità delle prestazioni, attraverso un sistema di selettività che, in ragione dei requisiti  
soggettivi e oggettivi che legittimano l’accesso all’una e/o all’altra misura, passa per la  
responsabilizzazione degli “abili al lavoro” che, privi dei requisiti per beneficiare  
dell’AdI, possono, a certe condizioni, fruire del SuFoL, restando, invece, sostanzial-  
mente immutati (rispetto alle modifiche operate in sede di legge di bilancio) i parame-  
tri di misurazione del disagio e/o dello svantaggio che legittimano il riconoscimento  
del diritto al più generoso assegno di inclusione. Tale *discrimen*, inoltre, non corri-  
sponde neanche alla netta divisione tra “occupabili” e “non” di cui si era paventata  
l’introduzione nei mesi antecedenti la riforma, poiché anche tra i fruitori dell’AdI vi

sono soggetti in condizione di poter lavorare e sui quali permangono obblighi di “attivazione” primariamente *pro labor* <sup>(1)</sup>.

Nei prossimi paragrafi ci si soffermerà principalmente sulle criticità emerse in sede di prima lettura delle norme che regolano l’AdI.

## 2. L’AdI: la definizione (art. 1)

Venendo all’esame del contenuto delle disposizioni che regolano l’Assegno di Inclusione, esso è definito dall’art. 1, comma, d.l. n. 48/2013, come «misura nazionale [*al contempo*] di contrasto alla povertà, alla fragilità e all’esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro», denotandone il carattere polifunzionale.

Il primo aspetto subito evidente è che l’AdI, diversamente dal RdC *ex* art. 1, c. 1, d.l. n. 4/2019, non è qualificato come livello essenziale delle prestazioni, verosimilmente perché essendo definito come «misura nazionale» anche, alla luce di quanto affermato dalla Consulta nella sentenza n. 10/2010, si è ritenuta non necessaria la riproposizione della formula contenuta nel d.l. n. 4/2019, invece ripresa nella definizione dei servizi attraverso cui realizzare i percorsi personalizzati di inclusione sociale e lavorativa disciplinati dall’art. 6 del d.l. n. 48/2023.

Un secondo elemento concerne la collocazione topografica delle “politiche del lavoro” che sembrerebbero non più assurgere al grado di elemento qualificante la natura del sussidio (come per il RdC), bensì degraderebbero al ruolo di “mero” strumento di emancipazione dalla condizione di disagio.

A ben guardare, tuttavia, dalla lettura del secondo comma della disposizione di apertura del d.l. n. 48/2023, tale opzione interpretativa viene ridimensionata in quanto l’AdI è definito come «misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale» ponendosi su un piano paritario la dimensione economica e quella prettamente socio-assistenziale/lavorativa.

Sicché, l’aver eliminato dalla definizione della natura della prestazione il riferimento alle politiche attive del lavoro non pare circostanza idonea a connotare in senso differente dalla precedente la nuova prestazione. Sembra, piuttosto, volersi ribadire il differente ambito di destinatari dell’assegno di inclusione rispetto a quello del RdC (del SuFoL), chiarendo in maniera inequivocabile che il bacino di potenziali beneficiari dell’assegno di inclusione è costituito da soggetti appartenenti a nuclei familiari che, oltre alla disagiata condizione economica (derivante anche dalla mancanza di lavoro o da occupazioni a basso reddito), presentano altri fattori di svantaggio che li rendono unicamente meritevoli della maggiore tutela garantita dal primo dei due nuovi sussidi introdotti dal d.l. n. 48/2023.

---

<sup>(1)</sup> Per maggiori approfondimenti su questi profili, sia consentito il rinvio a S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, Adapt University Press, e-Book series, n. 98, 2023, pp. 192 ss.

### 3. I requisiti soggettivi (art. 2 comma 1, 2, 3, 6 e 10, art. 4 comma 5, art. 6 comma 4 e 5)

Sebbene con una formulazione che non brilla per linearità, a conferma di quanto sostenuto, l'art. 2, comma 1, d.l. n. 48/2023 riconosce l'AdI – si riporta testualmente - «a richiesta di uno dei componenti del nucleo familiare, a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con disabilità [...] nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età», lasciando intendere che i nuclei che non hanno membri appartenenti alle «fasce deboli» (espressione utilizzata nella definizione *ex* art. 1, del decreto legge) non sono legittimati ad accedere al sussidio. Il criterio selettivo, dunque, è il medesimo utilizzato per definire i nuclei familiari esclusi dalla riduzione dei limiti di durata nella fruizione del RdC introdotti dalla l. n. 197/2022 (art.1, comma 314, l. n. 197/2022).

La riduzione del bacino potenziale d'utenza dell'AdI rispetto a quello del RdC dovuto ai differenti criteri di individuazione degli aventi diritto viene compensata non solo per effetto del “transito” di una parte degli attuali beneficiari del reddito di cittadinanza nell'ambito applicativo del SuFoL, ma anche in conseguenza del dimezzamento del requisito minimo della residenza, ridotto per l'AdI a un quinquennio, fermo restando quello degli ultimi due anni senza soluzione di continuità (art. 2, comma 2, lett. a, n. 2), d.l. n. 48/2023) e la residenza nel territorio nazionale al momento della richiesta del sussidio, per l'intera durata del beneficio e per tutti i componenti del nucleo familiare computati nella scala di equivalenza ai fini della determinazione dell'ammontare del beneficio (art. 2, c. 2, lett. a, n. 3), d.l. n. 48/2023).

L'effetto quantitativo complessivo della ridefinizione dei criteri di selezione dei destinatari è chiarito da alcuni passaggi della nota di accompagnamento al d.d.l. A.S. 685 di conversione del d.l. n. 48/2023. Sommando le stime delle platee dei beneficiari dell'AdI (733.000, p. 6) e del SuFoL (436.000, p. 29), tenendo conto della riduzione del requisito della residenza, si giunge a un totale di potenziali destinatari delle due nuove misure pari a 1.169.000 nuclei familiari (anche se il SuFoL è riconosciuto su base individuale).

Il requisito residenziale risulta così (ri)allineato con quello minimo previsto dalle norme in materia di diritto di soggiorno permanente per cittadini UE e i relativi familiari (art. 14, d.gs. n. 30/2007 che attua la direttiva 2004/38/CE.) e di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9, d.lgs. n. 286/1998, come novellato dall'art. 1, d.lgs. n. 3/2007 che attua la direttiva 2003/109/CE). A ciò si aggiunge che sono stati introdotti alcuni parametri che, ai soli fini dell'accesso alle prestazioni di AdI (e SuFoL), forniscono elementi certi in merito al requisito della continuità della residenza: essa si considera interrotta in ipotesi di assenza per almeno due mesi continuativi ovvero almeno quattro mesi non continuativi nell'arco di diciotto mesi, salvo che non sussistano gravi e comprovate ragioni di salute (art. 2, comma 10, d.l. n. 48/2023). Questa previsione ha il pregio di introdurre un elemento di certezza in merito all'accertamento della sussistenza del requisito *de quo* date le problematiche riscontrate rispetto a quello decennale richiesto dalla disciplina del Reddito di cittadinanza e per il quale più volte il Ministero del lavoro è dovuto intervenire con note di chiarimento nelle quali si è privilegiato - rispetto alla rigidità dell'iscrizione anagrafica - un criterio di effettività del radicamento territoriale, specie per gli stranieri

(2). Peraltro, non si può sottacere che le ragioni che rendono neutro l'allontanamento temporaneo dal territorio italiano per periodi superiori a quelli indicati, potrebbero essere diversi da quelli di salute ma non per questo meno meritevoli di tutela (si pensi a carichi di cura per accertate situazioni di malattia grave di un familiare).

Oltre a quelle finora evidenziate, dalla lettura dell'art. 2, d.l. n. 48/2023 emergono altre differenze rispetto al testo dell'omologa disposizione contenuta nella disciplina del RdC, la cui portata è opportuno esaminare.

Quanto alle categorie di soggetti titolati a richiedere il beneficio, con formula razionalizzante, si conferma la legittimazione dei cittadini dell'Unione europea (nella quale rientrano anche gli italiani senza che sia esplicitamente menzionato il requisito del possesso della cittadinanza italiana) o dei loro familiari titolari di diritto di soggiorno o di diritto di soggiorno permanente, dei cittadini di paesi terzi titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e - si aggiunge - dei titolari dello *status* di protezione internazionale *ex* d.lgs. n. 251/2007. L'indicazione esplicita di questa categoria ha una valenza più apparente che reale in quanto le persone beneficiarie di protezione internazionale (che include sia lo *status* di rifugiato, sia quello di protezione sussidiaria, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. *a* e *a-bis*, d.lgs. n. 251/2007) godono del diritto all'assistenza sociale e sanitaria in condizioni di parità con gli italiani (art. 27, d.lgs. n. 251/2007), ragione per la quale l'inequivocabile dato testuale (il possesso "cumulativo" dei requisiti di cittadinanza e/o di soggiorno e di residenza) non aggiunge nulla a quanto già era ricavabile dalle disposizioni vigenti essendo queste persone titolate *ex lege* a richiedere l'AdI ove in possesso anche degli altri requisiti oggettivi e soggettivi dal d.l. n. 48/2023.

Si sottolinea, invece, la perdurante assenza dal novero dei soggetti legittimati dei titolari di Carta Blu UE e permesso unico lavoro, ai quali, ove in possesso del triplice requisito residenziale (al momento della presentazione dell'istanza, quinquennale e biennale continuativo), non resterebbe altra possibilità se non quella di richiedere la conversione del permesso di soggiorno in uno di quelli abilitanti. Teoricamente, lo stesso rilievo si può prospettare per i cittadini di paesi terzi che soggiornano per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato e collocamento alla pari (ai sensi della Direttiva (UE) 2016/801, attuata in Italia con d.lgs. 11 maggio 2018, n. 71), sebbene occorre tenere presente che, realisticamente, è più raro che queste persone possano maturare le condizioni di eleggibilità cumulativamente richieste dal d.l. n. 48/2023 (3).

Inoltre, nella disciplina dell'AdI, si rileva l'assenza del rinvio esplicito alla fonte da cui attingere la definizione di "familiare" titolare di diritto di soggiorno Ue o di diritto di soggiorno permanente (esplicitamente menzionata dalle disposizioni del RdC). L'omissione non sembra tuttavia produttiva di riflessi in quanto la normativa di riferimento (*per relationem*) non può che essere quella della definizione di familiare contenuta nel d.lgs. n. 30/2007 che regola i diritti di soggiorno per i cittadini UE (nel caso di specie, quella contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 30/2007).

Un'ulteriore aspetto di rilievo riguardo all'ambito soggettivo di applicazione della nuova misura concerne la "riesumazione" dell'estensione all'intero nucleo familiare dell'effetto preclusivo nell'accesso all'AdI qualora almeno un componente risulti

(2) Da ult. nota Min. lav. 0003803, 14 aprile 2020.

(3) Sulla questione G. MORGESE, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, 3, pp. 655 ss. spec. p. 665.

disoccupato in conseguenza di dimissioni. La preclusione opera per il periodo di dodici mesi successivi al recesso, con la sola eccezione dei casi in cui questo derivi da giusta causa (come nel d.l. n. 4/2019) ovvero di risoluzione consensuale ai sensi dell’art. 7, l. 604/1966 esimente introdotta *ex novo* (art. 2, comma 3, d.l. n. 48/2023). Un’analoga previsione era contenuta nella versione originaria del d.l. n. 4/2019 (art. 2, comma 3, d.l. n. 4/2019), ma fu rettificata in sede di conversione in legge limitando il diniego del diritto al RdC al solo componente dimissionario mediante l’esclusione dal computo per la determinazione della scala di equivalenza. Questo *revival* della penalizzazione lascia perplessi perché - come nel caso di decadenza dall’erogazione del beneficio in caso di mancata partecipazione alle attività di inclusione sociale e lavorative previste dai patti sottoscritti (*infra* § 6.3) - fa ricadere gli effetti negativi del comportamento “irresponsabile” di un membro della famiglia su tutti gli altri. È tuttavia da rilevare che la disposizione ricollega l’interdizione temporanea alle dimissioni presentate esclusivamente da componenti tenuti agli obblighi di attivazione individuati ai sensi dell’art. 6, comma 4, d.l. n. 48/2023, che sono – si riporta testualmente - i «maggioresni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura».

Il dato testuale della norma non chiarisce se le caratteristiche ivi elencate siano da intendersi cumulativamente e - in tal caso, gli obblighi di partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro sussisterebbero solo ove tutte le condizioni descritte fossero presenti in capo a un componente del nucleo familiare - oppure debbano essere intese disgiuntamente, con la conseguenza che i doveri di partecipazione alle misure di politica attiva sorgerebbero per il fatto che il componente versi anche in una sola delle condizioni elencate, salvo - in ambo i casi - l’esimente dei “carichi di cura”. A rendere più nebulosa la questione è anche la previsione di altra disposizione che individua i componenti da avviare ai centri per l’impiego - dopo la valutazione da parte dei servizi sociali - in coloro che hanno età compresa nella fascia 18 – 59 anni (art. 4, comma 5, d.l. n. 48/2023). Al di là della perfettibile formulazione della disposizione che ne agevolerebbe la corretta comprensione <sup>(4)</sup>, qualora si accogliesse la prima opzione interpretativa, ne deriverebbe un obbligo molto limitato – anche alla luce delle ipotesi di esonero (di cui ora si dirà) e in considerazione del fatto che gli stessi criteri selettivi per il riconoscimento dell’Assegno di inclusione prevedono *per tabulas* la presenza di almeno un componente che, per caratteristiche personali, è esonerato *ex lege* dal partecipare alle misure di attivazione. Inoltre, una simile interpretazione determinerebbe l’esclusione dei componenti maggiorienni inattivi che non esercitano responsabilità genitoriale, evenienza niente affatto remota se si considera, per es. un nucleo di quattro persone, con un figlio minore e uno maggiorenne su cui non graverebbe alcun obbligo di attivazione. Il ché sarebbe comunque contrario allo spirito della legge. In definitiva, accogliere l’opzione interpretativa descritta equivarrebbe a ritenere non operati soggetti qualificabili come NEET, se si considera che chi è impegnato in

---

<sup>(4)</sup> Art. 6, comma 4, d.l. n. 48/2023, in cui si frappone la virgola tra la congiunzione «e» e la causa di esonero legata ai carichi di cura. Come pure ambigua è la virgola frapposta tra il termine “maggioresni” e il “che” reggente l’indicazione dei soggetti che esercitano la responsabilità genitoriale: nel modo in cui è formulata, grammaticalmente, la norma andrebbe interpretata nel senso di individuare due distinte categorie di soggetti: i “maggioresni” e coloro che esercitano la responsabilità genitoriale (a prescindere dall’età).

percorsi di studio o risulta già occupato è comunque esente dalla partecipazione alle iniziative di politica attiva.

Deve pertanto ritenersi preferibile la seconda interpretazione proposta da cui deriva che qualsiasi componente del nucleo che abbia una delle caratteristiche individuate dall'art. 6, comma 4, d.l. n. 48/2023 è soggetto al dovere di sottoscrivere un patto di servizio personalizzato, quand'anche non fosse computabile nella scala di equivalenza per la determinazione del beneficio. Il che, come si dirà, accade per i maggiorenni senza carichi di cura e normodotati purché di età inferiore ai sessanta anni.

Chiarito questo aspetto, nell'auspicio di rettifiche migliorative al testo in sede di conversione, permane qualche incertezza in merito all'individuazione della *ratio* sottesa all'esplicita indicazione dei componenti con responsabilità genitoriale. La lettura disgiunta delle qualità soggettive qui preferita sembra poter fornire una risposta coerente: infatti, proprio perché i componenti "maggiorenni" costituiscono categoria distinta e autonoma, l'esplicitazione della condizione di sussistenza di responsabilità genitoriale sembra mirata a imporre l'adempimento ai doveri partecipativi anche a soggetti che – diversamente, secondo le altre regole ivi sancite - ne sarebbero esclusi e, in particolare, ai minori sui quali la genitorialità produce l'effetto di obbligarli a prendere parte ad attività formative o ad altre misure di politica attiva previste dai patti. D'altra parte, tale estensione si giustifica in funzione di altri principi operanti nell'ordinamento e, specificamente, di quelli che dispongono l'obbligo del mantenimento dei figli, sanciti negli artt. 147, 250, 315-*bis* e 316 c.c. nonché nell'art. 30, co. 1 Cost. a prescindere dall'età (purché abbiano compiuto sedici anni). L'interpretazione qui ritenuta preferibile è idonea a chiarire anche l'inciso contenuto nell'art. 4, co. 5 del d.l. n. 48/2023, che, come sopra ricordato, individua nei soggetti di età compresa tra 18 e 59 anni, quelli da inviare ai centri per l'impiego per la sottoscrizione del patto di servizio «fermo restando quanto previsto dall'art. 6, comma 4» qui considerato.

Tuttavia l'estensione dell'onere opera esclusivamente riguardo ai minori che abbiano responsabilità genitoriali e non anche per altre categorie pure escluse in via ordinaria dalle misure di attivazione per l'inserimento lavorativo e, in particolare degli ultra sessantenni ovvero dei disabili *ex lege* n. 68/1999 (su cui comunque è fatta salva ogni iniziativa di collocamento mirato (art. 6, comma 5, lett. *b*, d.l. n. 48/2023), in quanto nell'ampia elencazione delle ipotesi di esonero (*ivi*), oltre alle due categorie ora indicate e ai soggetti già occupati ovvero impegnati in corsi di studio, compaiono anche i titolari di pensione diretta, le persone affette da patologie oncologiche ovvero che hanno carichi di cura di minori di tre anni o di tre o più figli minori a prescindere dall'età di questi o, ancora, di soggetti con disabilità o non autosufficienti, ma non i minori. Peraltro, dall'*incipit* del 5° comma dell'art. 6, d.l. n. 48/2023, si evince chiaramente la volontà del legislatore di escludere sessantenni e disabili rimettendo alla relativa discrezionalità l'eventuale adesione a percorsi di inserimento lavorativo. L'unica condizione esonerativa per i minori con responsabilità genitoriale è quella relativa ai carichi di cura come definiti nella disposizione.

Orbene, se si considera che i nuclei che possono accedere all'AdI sono quelli composti da almeno una persona nelle condizioni di "debolezza sociale" indicate (salvo gli affetti da malattie oncologiche) e che, anche a voler ricomprendere i genitori minorenni (la cui prole, realisticamente, avrà un'età minore di tre anni) ne deriverà, comunque, un numero limitato di soggetti attivabili.

Un’ulteriore preclusione è stabilita «per il beneficiario dell’Assegno di inclusione» in caso di sottoposizione a misura cautelare personale, a misura di prevenzione, nonché di condanne definitive o con pene adottate ai sensi dell’art. 444 c.p.p., intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti indicati all’articolo 8, comma 3, del medesimo decreto-legge (art. 2, comma 2, lett. *d*, d.l. n. 48/2023). In proposito, tre sono gli elementi di rilievo.

Il primo concerne il notevole ampliamento delle ipotesi di preclusione per condotte penalmente rilevanti che comprendono sia quelle direttamente contenute nelle disposizioni che regolano i requisiti soggettivi che legittimano l’accesso all’assegno di inclusione e che, come detto, includono ora anche le misure di prevenzione, peraltro senza distinzione tra quelle personali e quelle patrimoniali (disciplinate, rispettivamente dagli art. 4 ss. e 16 ss. del d.lgs. n. 159/2011, c.d. Codice antimafia), sia le altre derivanti dal rinvio ai delitti che determinano la “decadenza” dal beneficio ai sensi dell’art. 8, comma 3, d.l. n. 48/2023, più numerose rispetto alle fattispecie di reato da cui l’omologa previsione della disciplina in materia di RdC faceva conseguire la revoca (art. 7, comma 3, d.l. n. 4/2019), essendovi ricomprese le condanne definitive per delitti non colposi che comportino pene detentive non inferiori a un anno di reclusione, anche qualora scontate con le misure alternative della semilibertà sostitutiva, della detenzione domiciliare sostitutiva, del lavoro di pubblica utilità sostitutivo (art. 20-*bis*, comma 1, n. 1), 2), 3), c.p., esplicitamente richiamati dall’art. 8, comma 3, d.l. n. 48/2023) ma non anche della pena pecuniaria sostitutiva (art. 20-*bis*, comma 1, n. 4), c.p.). Queste novità lasciano perplessi in quanto finiscono per trattare alla stessa maniera delitti gravi e quelli, invece, considerati di minor disvalore e di minore pericolosità sociale inibendo alle categorie di soggetti per tali reati condannati in via definitiva la possibilità di affrancarsi da quella condizione di “debolezza” che, non di rado, è all’origine anche del coinvolgimento nelle medesime fattispecie criminose di minore rilevanza <sup>(5)</sup>, in palese contraddizione con le finalità delle pene detentive che, in queste ipotesi, hanno sempre finalità riabilitative.

Il secondo rilievo concerne il riferimento testuale al «beneficiario» contenuto nella disposizione del d.l. n. 48/2023, che sembra doversi interpretare nel senso dell’esclusione dal diritto al sussidio del singolo componente (*rectius*, del computo nella scala di equivalenza di quel componente) che si trovi in una delle condizioni richiamate e non dell’intero nucleo familiare. D’altra parte, nella disciplina del RdC, al medesimo risultato si giunge per via del combinato disposto di due previsioni distinte (art. 2, comma 1, lett. *c-bis*, d.l. n. 4/2019), come peraltro confermato dall’interpretazione fornita dall’INPS <sup>(6)</sup>. Inoltre, non va dimenticato che anche l’AdI, come il RdC, viene erogato in quote suddivise per ogni singolo componente (art. 4, comma 8, d.l. n. 48/2023), il che oltre a rendere agevole l’eventuale esclusione del soggetto condannato o sottoposto a misure cautelari o di prevenzione dalla quantificazione del beneficio complessivo, depone nella direzione dell’inibizione a presentare richiesta e a godere del sussidio con riferimento al singolo e non all’intero sodalizio familiare.

Un ultimo e conclusivo rilievo concerne la composizione dei nuclei familiari, aspetto per il quale si conferma quanto già stabilito nella disciplina del RdC (art. 2, comma 6,

<sup>(5)</sup> Su tali profili, si rinvia, in questo volume, al contributo di G. PICCO nonché a M. MISCIONE, *Maxi Decreto lavoro 2023*, in *DPL*, n. 22/2023, pp. 1371 ss., spec. pp. 1374- 1375.

<sup>(6)</sup> Circ. Inps 5 luglio 2019, n. 100.

lett. *a* e *b*, d.l. n. 48/2023 e art. 2, comma 5, lett. *a* e *a-bis*, d.l. n. 4/2019), ad eccezione della mancata riproposizione della previsione che vi include anche il figlio maggiorenne (ma comunque di età inferiore a 26 anni) non convivente, a carico dei genitori ai fini IRPEF, non coniugato e senza figli (art. 2, comma 5, lett. *b*, d.l. n. 4/2019).

#### **4. I requisiti oggettivi (art. 2, comma 2, 7)**

Ai fini del beneficio dell'AdI, rispetto alla disciplina del RdC, resta immutato il primo requisito economico, vale a dire ISEE non superiore a 9.360 euro (art. 2, comma 2, lett. *b*, n. 1), d.l. n. 48/2023) come pure la neutralità, ai fini del mantenimento del diritto al sussidio, di eventuali altri trattamenti funzionali alla lotta contro la povertà, come lo stesso RdC ovvero analoghe misure regionali (art. 2, comma 2, lett. *b*, n. 2), d.l. n. 48/2023).

Quanto alla determinazione del reddito familiare, regolata innanzitutto dall'art. 2, comma 2, lett. *b*, d.l. n. 48/2023, si prevede che esso sia inferiore a una soglia di euro 6.000 annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza di cui al comma 4 dell'art. 2, d.l. n. 48/2023. L'incremento a 7.560 euro prevista ai fini dell'accesso alla Pdc è ora ammessa con riferimento a nuclei familiari composti integralmente da soggetti di età pari o superiore a 67 anni ovvero da almeno un sessantasettenne e da altri componenti tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza (art. 2, comma 2, lett. *b*, n. 2), d.l. n. 48/2023). Peraltro, con previsione estesa a qualsiasi altra disposizione vi faccia riferimento, tale requisito anagrafico è soggetto ad aggiornamento in base ai mutamenti dell'aspettativa di vita.

Nel reddito familiare devono essere inclusi anche gli introiti derivanti dallo svolgimento di lavoro sportivo dilettantistico di contro esclusi dall'imponibile ai fini fiscali sino a 15.000 euro annui (art. 2, comma 2, lett. *b*, n. 2), d.l. n. 48/2023, ult. periodo). Non risulta invece confermato l'innalzamento della soglia a euro 9.360 nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, sebbene tale condizione peggiorativa deve essere letta alla luce delle novità che investono i parametri della scala di equivalenza nonché la determinazione dell'ammontare del beneficio, che in parte ne ridimensionano la portata (*infra* § 5.).

Ulteriore requisito concerne la determinazione del valore del reddito familiare ai sensi dell'art. 4, comma 2, d.P.C.M., vale a dire, al netto dei trattamenti assistenziali computati nell'ISEE ed inclusivo del valore annuo dei trattamenti assistenziali in corso di godimento da parte dei componenti il nucleo familiare, fatta eccezione per le prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi (art. 2, comma 2, lett. *b*, n. 2), d.l. n. 48/2023). In proposito, vengono riconfermate gran parte delle regole già stabilite in materia di RdC riguardo alle prestazioni assistenziali escluse dalla determinazione del reddito familiare (art. 2, comma 7, d.l. n. 48/2023 per l'AdI e art. 2, comma 6, d.l. n. 4/2019 per il RdC, di contenuto sostanzialmente identico (salvo le differenze richiamate) con l'aggiunta delle specifiche misure di sostegno economico di carattere straordinario, ulteriori rispetto all'AdI, individuate nell'ambito del progetto personalizzato a valere su risorse del comune o dell'ambito territoriale (art. 2, comma 7, lett. *c*, d.l. n. 48/2023) nonché le maggiorazioni compensative attribuite a livello regionale per le componenti espressamente definite come aggiuntive al beneficio economico dell'AdI (art. 2, comma 7, lett. *d*, d.l. n. 48/2023).

L’indicazione dell’assegno unico universale in apice all’elencazione dei trattamenti assistenziali non computati nel reddito familiare (art. 2, comma 7, lett. a, d.l. n. 48/2023), sebbene rappresenti un utile chiarimento, non costituisce una novità riconfermando per l’Assegno di inclusione quanto già previsto per il reddito di cittadinanza dall’art. 7, comma 3, d.lgs. n. 230/2021.

È da sottolineare la perdurante assenza, tra le prestazioni che non concorrono alla determinazione del reddito familiare ai fini ISEE, dei trattamenti assistenziali riconosciuti in ragione della condizione di disabilità. Pur potendo qui valere le medesime osservazioni già prospettate con riferimento alla disciplina del RdC (v. *supra*, cap. 2), sarebbe risultata opportuna una menzione esplicita delle prestazioni in discorso evitandosi così la necessità di un intervento interpretativo della prassi come avvenuto nel 2022 (7).

Di contro, nel d.l. n. 48/2023, sempre ai fini della determinazione del reddito familiare, si precisa che devono includersi le pensioni dirette e indirette in godimento con decorrenza successiva al periodo di riferimento dell’ISEE in corso di validità ma – si aggiunge – ferme restando le disposizioni in materia di ISEE “corrente”. L’esatta portata di tale previsione può essere colta tenendo presente che l’ISEE corrente – che costituisce un indicatore di situazione economica equivalente più ravvicinato nel tempo rispetto alla medesima situazione “fotografata” dall’ISEE in corso di validità – può essere calcolato quando si verifichi una variazione della situazione reddituale superiore al 25% di quella assunta per la determinazione dell’ISEE “ordinario” prodotto al fine di accedere a prestazioni per le quali è necessaria la prova dei mezzi (art. 9, comma 2, d.P.R. n.159/2013). Tenuto conto che per l’AdI è stabilito l’obbligo a carico dei beneficiari di comunicare entro 15 giorni dall’evento modificativo qualsiasi variazione (anche) di reddito familiare durante il godimento del sussidio (art. 3, comma 8, d.l. n. 48/2023) e che le variazioni intervenute in caso di trattamenti pensionistici nel corso dell’erogazione dell’Assegno di inclusione (al pari di quelle derivanti dal mutamento della situazione occupazionale indipendentemente dalla natura dell’attività lavorativa svolta, sia essa, dunque, di lavoro subordinato, autonomo o di impresa) importano l’obbligo di aggiornare la situazione reddituale degli interessati ai fini della determinazione del reddito familiare (art. 3, comma 9, d.l. n. 48/2023), la presenza della soglia di franchigia del 25% ai fini del calcolo dell’ISEE corrente sarebbe entrata potenzialmente in conflitto con la disposizione speciale che impone i predetti obblighi informativi. Con tale previsione, quindi, con un eccesso di zelo (sussistendo già, come detto, l’obbligo generale di comunicare tutte le variazioni incluse quella della composizione del nucleo familiare che producano riflessi all’ammontare del sussidio), si è inteso esplicitare nel modo più chiaro possibile che, a prescindere dall’entità della variazione (incidente o meno sull’aggiornamento dell’ISEE da ordinario a corrente), i mutamenti della condizione reddituale derivanti da trattamenti pensionistici devono essere tempestivamente comunicati.

Altro fattore che incide sulla determinazione del reddito familiare ai fini dell’accesso all’AdI è l’incentivo previsto in favore dei componenti del nucleo che reperiscono un’occupazione di natura subordinata ovvero prendono parte a misure di politica attiva per le quali è prevista la corresponsione di indennità di partecipazione, fermi restando gli obblighi di comunicazione, riconoscendosi il beneficio della cumulabilità

---

(7) Msg Inps 3 febbraio 2022, n. 548.

con il sussidio nel limite di 3.000 euro lordi, annui, con obbligo di comunicazione all'INPS delle sole somme eccedenti tale importo (art. 3, comma 5 e 7, d.l. n. 48/2023).

Per quanto concerne invece il mutamento della condizione reddituale derivante dall'avvio di attività di impresa in forma individuale o associata, restano confermate le norme, anche incentivanti e di comunicazione trimestrale degli utili, già previste dall'art. 3, co. 9, d.l. n. 4/2019 (art. 3, comma 5, d.l. n. 48/2023). Si sottolinea che gli obblighi comunicativi connessi all'avvio di attività lavorativa restano distinti da quelli relativi alle variazioni (reddituali e non) che incidono sull'entità dell'AdI (la cui omissione, oltretutto, costituisce reato ai sensi dell'art. 8, co. 2, d.l. n. 48/2023), essendo soggetti a termini differenti: 30 giorni in caso di attività di lavoro subordinato ed entro il giorno antecedente in caso di avvio di impresa; 15 giorni, come detto, per quelli reddituali o di altri elementi.

In caso di mancata comunicazione di inizio di rapporto di lavoro subordinato entro il termine previsto, è stata stabilita *ex novo* la sospensione dell'erogazione dell'AdI fino all'ottemperanza dell'obbligo e la decadenza in caso di mancato adempimento entro il terzo mese dall'avvio dell'attività lavorativa (art. 3, comma 5, d.l. n. 48/2023), mentre resta immutato l'effetto decadenziale già previsto in caso di omessa comunicazione nei termini dell'avvio di attività di impresa (art. 3, comma 6, d.l. n. 48/2023). In ambo i casi non si è colta l'occasione di alleggerire gli oneri comunicativi a carico del cittadino, un'operazione sicuramente possibile dal momento che l'Inps è destinataria di qualsiasi comunicazione di avvio di attività di impresa e/o lavorativa (da ottobre del 2021, persino di quelle autonome occasionali per effetto delle modifiche apportate all'art. 14, d.lgs. n. 81/2008, dall'art. 13, comma 1, lett. *d*, d.l. n. 146/2021, conv. in l. n. 215/2021, in materia di provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale).

Per quanto concerne i requisiti patrimoniali, mentre viene riconfermata a 30.000 euro la soglia di patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione (art. 2, comma 2, lett. *b*, n. 3), d.l. n. 48/2023, ove, tuttavia, è presente un refuso), per quanto concerne quello mobiliare, vengono ripresi dalla omologa disposizione del RdC tutti i valori di base e incrementali della stessa in ragione della presenza di condizioni di maggior disagio legate alla composizione del nucleo familiare, con l'unica differenza concernente l'aumento di euro 1.000 ora previsto solo in presenza di figli "minori" successivi al secondo e non più di qualsiasi figlio successivo al secondo a prescindere dall'età (art. 2, comma 2, lett. *b*, n. 3), d.l. n. 48/2023, che per il resto riproduce il testo dell'art. 2, comma 1, lett. *b*, n. 3), d.l. n. 4/2019, prevedendosi «un valore del patrimonio mobiliare, come definito ai fini ISEE, non superiore a una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni minorene successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente in condizione di disabilità e di euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite a fini ISEE, presente nel nucleo).

Altre novità concernono la titolarità e la disponibilità a qualsiasi titolo di beni durevoli, prevedendosi un regime unico che fissa in 36 mesi antecedenti la richiesta dell'Assegno, l'arco di tempo necessario a neutralizzare la prima immatricolazione di

autoveicoli e di motoveicoli di cilindrata superiore rispettivamente a 1.600 cc. e a 250 cc. (art. 2, comma 2, lett. c, n. 1), d.l. n. 48/2023). Ne deriva l’eliminazione di qualsiasi rilevanza dell’immatricolazione di veicoli di potenza inferiore, di contro, fissata nella disciplina del RdC nel periodo minimo di sei mesi precedenti l’istanza (art. 2, comma 1, lett. c, n. 1), d.l. n. 4/2019, che peraltro prevede un periodo di due anni antecedenti la richiesta l’intervallo minimo di tempo necessario per sterilizzare il rilievo ai fini della titolarità ovvero della disponibilità, della prima immatricolazione di veicoli di cilindrata superiore a 1600 cc. per le auto e a 250 cc. per i motocicli).

Da ultimo, a scopo evidentemente antifraudolento, è stata prevista la condizione dell’assenza di componenti del nucleo intestatari a qualsiasi titolo ovvero che abbiano la disponibilità di aeromobili di ogni genere, che si aggiunge a quella analoga concernente le navi e le imbarcazioni da diporto, già stabilita per l’accesso al RdC (art. 2, comma 1, lett. c, n. 2), d.l. n. 4/2019).

### 5. Il trattamento economico (art. 3)

Tra le innovazioni che la disciplina dell’AdI presenta rispetto a quella attuale del RdC, vi è la revisione della scala di equivalenza.

In linea generale, i coefficienti assegnabili ai componenti del nucleo per la determinazione della scala per la quale andrà moltiplicato il reddito familiare, vengono aumentati passando da due a cinque (fermo restando quello per il primo componente in ambo le scale pari a 1), con marcate differenziazioni in ragione delle caratteristiche del singolo componente familiare e con l’innalzamento dei tetti di 0,1 punti essendo i valori massimi previsti per l’Assegno d’inclusione fissati a 2,2 quello ordinario e a 2,3 in caso di presenza di persone in condizione di disabilità grave ovvero di non autosufficienza. Per comodità espositiva, si riporta di seguito lo schema della nuova scala di equivalenza (art. 2, comma 4, d.l. n. 4/2019).

<b>Componente del nucleo familiare per condizione anagrafica e/o personale</b>	<b>Parametro scala di equivalenza</b>
Primo componente	1
Componente disabile o non autosufficiente	0,5
Componente di età pari o superiore a 60 anni	0,4
Componente maggiorenne con carichi di cura	0,4
Componente minore di età (fino al secondo)	0,15
Componente minore di età (oltre il secondo)	0,10

La contestuale riduzione del parametro associato alla presenza di figli minori (per il RdC è pari a 0,2) e la scomparsa di quello per i componenti maggiorenni incluso il secondo genitore (0,4 per il RdC) salvo che non si tratti di un sessantenne ovvero di soggetto con carichi di cura, unitamente all’introduzione di un coefficiente specifico per disabili e non autosufficienti pari a 0,5 (non previsto per il RdC), determina un

ammontare della prestazione mediamente superiore in favore dei nuclei con persone in simili condizioni di fragilità o di svantaggio a netto discapito dell'entità di quella spettante alle famiglie con "soli" figli minori ritenute a minor rischio di povertà e/o di esclusione. Una simulazione degli effetti è riportata nella nota di accompagnamento al d.d.l. A.S. 685 di conversione del d.l. n. 48/2023 (p. 8). Peraltro, si segnala che ai sensi dell'art. 2, comma 5, d.l. n. 48/2023, nella scala di equivalenza non sono conteggiabili i componenti per tutto il periodo in cui risiedono in strutture a totale carico pubblico ovvero per i quali la continuità residenziale è l'assenza dal territorio italiano per periodi superiori a due mesi continuativi ovvero a quattro mesi anche non continuativi nell'arco di un periodo di 18 mesi, ai sensi del comma 10 della medesima disposizione

Le regole per il calcolo dell'ammontare del sussidio restano sostanzialmente le stesse previste attualmente nella disciplina del RdC almeno per quanto concerne i nuclei composti da persone di età non superiore a 66 anni, con le uniche differenze concernenti la già rilevata eliminazione dell'innalzamento della soglia reddituale a 9.360 euro in caso di nuclei residenti in abitazione in locazione (ma fermo restando il contributo aggiuntivo fino a un massimo di 3.360 euro annui) nonché la soppressione della quota di integrazione del reddito pari a un massimo di 1.800 euro per quelli residenti in abitazione di proprietà acquistata o costruita mediante contrazione di mutuo (art. 3, comma 1, d.l. n. 48/2023).

Mutano, in vece, per la platea attualmente coperta dalla PdC: solo per i nuclei composti da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da almeno un sessantasettenne e tutte le altre in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza è previsto l'innalzamento della soglia di reddito familiare annuo fino a 7.560 euro nonché una componente di integrazione del reddito pari a 1.800, qualora la residenza familiare sia stabilita in un'abitazione in locazione. Questa previsione, in maniera – qui pare – contraddittoria con le altre disposizioni che regolano l'AdI, penalizza proprio i nuclei più svantaggiati, come si può intuire dal fatto che famiglie prive di simili condizioni di fragilità accedono al ben più cospicuo contributo massimo di 3.360 euro annui. L'anomalia è stata peraltro segnalata nella nota di accompagnamento al d.d.l. A.S. 685 di conversione del decreto-legge (p. 10): l'utilizzo, nel dato testuale, della disgiuntiva «ovvero», in assenza di altre norme dedicate alla disciplina della fattispecie, rende inequivocabile l'alternatività tra i due differenti benefici aggiuntivi (art. 3, comma 1, d.l. n. 48/2023, penultimo periodo).

In generale può dirsi che nel passaggio dal binomio RdC/PdC all'Assegno d'inclusione, la condizione di maggiore svantaggio che prima era assorbita nei redditi soglia a cui applicare la scala di equivalenza, ora è affidata quasi per intero a quest'ultima, con un significativo "trasferimento" di rilevanza dai requisiti oggettivi a quelli soggettivi dei singoli componenti.

La durata dell'AdI è fissata in 18 mesi continuativi, con possibilità di rinnovo per ulteriori 12 mesi previa sospensione di un mese. Analoga sospensione è sempre prevista alla scadenza dei rinnovi di 12 mesi. Rispetto al RdC/PdC, dunque, la disciplina dell'Assegno prevede in ogni caso l'interruzione mensile che, invece, è attualmente esclusa per i beneficiari di PdC, circostanza, questa, che desta perplessità, date le finalità del nuovo sussidio e la platea dei relativi destinatari.

Sotto altro profilo, non è chiaro il senso della seconda parte della disposizione: la formulazione della norma lascia intendere che, a differenza di quanto stabilito dalla disciplina del RdC, il rinnovo avrà comunque durata di 12 mesi (art. 3, comma 2, d.l. n. 48/2023) essendo l'Assegno riconosciuto per 18 mesi solo in sede di prima richiesta, anche nell'ipotesi in cui tra un rinnovo e l'altro dovesse intercorrere un intervallo di durata superiore al mese per via di un temporaneo miglioramento delle condizioni reddituali.

Resta invece fissato a 480 euro annui l'importo minimo garantito fermo restando la necessità di conservare per l'intera durata del beneficio le condizioni soggettive e oggettive che ne legittimano il godimento (art. 3, comma 4, d.l. n. 48/2023).

La decorrenza del diritto alla prestazione è stabilita dal mese successivo a quello (non della richiesta, bensì) di sottoscrizione del primo dei patti finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa, denominato «patto di attivazione digitale» (art. 4, comma 2, d.l. n. 48/2023).

## 6. L'inclusione attiva (artt. 4, 5, 6)

Ci si soffermerà, ora, sull'analisi della strumentazione predisposta per favorire la fuoriuscita dalla condizione di bisogno e, ove possibile, la sua prevenzione.

Questa duplice finalità è affidata alle misure di partecipazione attiva che, al di là del *nomen*, non risultano particolarmente rinnovate (salvo che per il SuFoL), potendo, l'AdI, giovare dell'esperienza maturata durante l'era del RdC e soprattutto di un apparato di servizi per l'impiego rafforzato in termini sia di organico, sia di prestazioni e di misure se si considerano gli interventi in corso di realizzazione mediante il GOL. Come anticipato, il percorso di attivazione previsto per l'AdI ricalca a grandi linee quello previsto per i beneficiari del RdC la cui condizione di disagio ha origine multifattoriale, essendo previsto come primo step dell'avvio delle attività di inclusione la «valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare» effettuata dai servizi sociali anche al fine di individuare, all'esito di questo fondamentale passaggio, i componenti del nucleo di età compresa nella fascia 18 – 59 anni, attivabili al lavoro e, come tali, da inviare ai centri per l'impiego per la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato (art. 4, comma 5, d.l. n. 48/2023).

Il processo si attiva mediante la registrazione sull'infrastruttura informatica (denominata *Piattaforma digitale per l'inclusione sociale e lavorativa*) per la gestione della nuova prestazione che svolgerà le medesime funzioni di quelle che l'hanno preceduta, quale collettore e snodo per la circolazione delle informazioni tra tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure economiche e non, riconducibili all'Assegno d'inclusione. Tale piattaforma, integrata nel SIUPoL (art. 5, comma 4, d.l. n. 48/2023, che inserisce la lett. *d-ter*, nell'art. 13, comma 2, d.lgs. n. 150/2015, disposizione, come noto, dedicata all'istituzione il *Sistema Informativo Unitario delle Politiche del lavoro*), opererà nell'ambito del *Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa* (SIISL), istituito in seno al Ministero del lavoro, con la funzione di favorire «percorsi autonomi di ricerca di lavoro e rafforzamento delle competenze da parte dei beneficiari, nonché per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo dell'Assegno di inclusione», assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e l'interoperabilità tra le piattaforme

dei singoli operatori sociali e per l'inserimento lavorativo che parteciperanno alla realizzazione delle misure per l'inclusione attiva (art. 5, comma 1 e 2, d.l. n. 48/2023). È mediante l'istituenda piattaforma digitale che i beneficiari dell'AdI (e del SuFoL) dovranno effettuare (direttamente o per il tramite di intermediari) molti degli adempimenti informativi, delle attività di ricerca e di adesione alle misure di politica attiva, di accesso alle offerte lavorative ovvero ai percorsi di formazione, di tirocinio, a progetti utili per la collettività, previste dal d.l. n. 48/2023 nonché attingere informazioni in merito all'erogazione del sussidio e al progetto personalizzato (art. 5, comma 2, d.l. n. 48/2023).

L'attivazione della nuova piattaforma e la definizione degli aspetti di interoperabilità con quelle già in uso agli operatori pubblici e privati coinvolti nelle politiche attive del lavoro, è rimessa all'adozione (entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 48/2023) di uno o più decreti da parte del Ministro del lavoro, di concerto con i ministri della giustizia, dell'istruzione e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza unificata e sentiti l'Inps, dell'ANPAL e del Garante per la protezione dei dati personali al fine di tutelare gli interessati ma anche di stabilire modalità di accesso selettivo in ragione degli scopi perseguiti da altri soggetti pubblici ovvero società a controllo o a partecipazione pubblica (art. 5, comma 3, d.l. n. 48/2023).

### **6.1. L'accesso ai percorsi di "attivazione"**

Sul piano procedurale, i destinatari dell'AdI dovranno presentare istanza in via telematica all'Inps (anche per il tramite di istituti di patronato) che informerà il richiedente della necessità di registrarsi sulla piattaforma informatica dedicata per la sottoscrizione del *patto di attivazione digitale* (PAD), rilasciando contestualmente l'autorizzazione alla trasmissione dei dati ai CPI, alle agenzie per il lavoro autorizzate (*ex* artt. 4 e 6, d.lgs. n. 276/2003) nonché ai soggetti accreditati ai sensi della disciplina in materia di servizi per il lavoro (ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 150/2015) (art. 4, comma 1, d.l. n. 48/2023). Si prevede che i beneficiari si presentino presso i servizi sociali, per il primo appuntamento, entro 120 giorni dalla sottoscrizione del PAD e, in seguito, ma limitatamente ai componenti non attivabili, ogni 90 giorni per l'aggiornamento della posizione individuale, pena la sospensione del beneficio (art. 4, comma 4, d.l. n. 48/2023).

Al primo appuntamento deve presenziare dunque l'intero nucleo familiare sebbene non è chiaro se debba attivarsi di propria iniziativa oppure a seguito di convocazione dei servizi sociali, un'incertezza che deriva dall'impiego nella norma del predicato verbale «devono presentarsi». È un aspetto che andrà chiarito, eventualmente anche in sede di decretazione attuativa ministeriale (art. 4, comma 7, d.l. n. 48/2023), in ragione dell'accertamento delle responsabilità in caso di mancato adempimento, diversamente attribuibili secondo le differenti possibili opzioni interpretative prospettate.

Data la tipologia di destinatari dell'AdI, in relazione al presumibile incremento dell'attività dei servizi sociali che ne deriverà, è stata prevista l'attribuzione della quota residua del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale istituito con la legge di bilancio per il 2016 (ai sensi dell'art. 1, comma 386, l. n. 208/2015) al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali individuati dalla disciplina istitutiva del ReI (art. 7, d.lgs. n. 147/2017) che a decorrere dalla data di istituzione dell'AdI si intendono riferiti a questo e ai suoi beneficiari (art. 6, comma 9, d.l. n. 48/2023).

La valutazione multidimensionale, svolta attraverso una équipe multidisciplinare, può prevedere il coinvolgimento di operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali (integrata pubblico-privato), con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione (art. 6, comma 2, d.l. n. 48/2023). In tale prospettiva, si prevede che con il decreto ministeriale con il quale si definirà la ripartizione su base regionale delle risorse residue del Fondo per la lotta alla povertà, dovranno essere adottate anche le linee guida per la costruzione delle Reti di servizi connessi all'attuazione dell'AdI (art. 6, comma 10, d.l. n. 48/2023).

La personalizzazione, dunque riguarda sia il livello complessivo del nucleo familiare considerato nella sua interezza (alla luce dei riflessi del disagio dei singoli sull'agire del nucleo stesso), sia i singoli che ne fanno parte, a cui, ove sussistano le condizioni, oltre a sostegni mirati, saranno prospettati percorsi per l'inserimento lavorativo attraverso l'invio presso i CPI per la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato (artt. 4, comma 5 e 6, comma 3, d.l. n. 48/2023). A questo proposito, va segnalata l'estensione ai beneficiari dell'AdI di età compresa tra i 18 e i 29 anni che non abbiano adempiuto all'obbligo di istruzione (fissato dall'art. 1, comma 622, l. n. 296/2006, in dieci anni), dell'onere di iscrizione a percorsi di istruzione per gli adulti o comunque funzionali all'assolvimento del predetto dovere quale condizione per l'erogazione del sussidio (art. 3, comma 11, d.l. n. 48/2023), onere già in vigore per i percettori di RdC per effetto delle disposizioni introdotte dalla legge di bilancio per il 2023 (art. 1, comma 316, l. n. 197/2022).

In ragione della composizione dei nuclei familiari e della conseguente elevata probabilità della presenza di bisogni complessi, è stata prevista la possibilità di modificare e adeguare l'avvio al CPI del componente “attivabile” del nucleo familiare in ragione delle concrete esigenze che dovessero emergere nel corso della realizzazione del progetto personalizzato di inclusione (art. 4, comma 6, d.l. n. 48/2023). La portata di questa disposizione dovrà essere meglio precisata in sede di normazione secondaria, in quanto, facendosi riferimento alla fase di “avvio” dell'interessato presso il centro per l'impiego, la norma sembrerebbe alludere alla possibilità di dilazionare l'inizio del percorso di inserimento lavorativo da definire in sede di sottoscrizione del PSP, a un momento successivo e non immediatamente all'esito della valutazione multidimensionale come dovrebbe avvenire, invece, secondo le ordinarie modalità di svolgimento del percorso di inclusione sociale delineato nell'art. 4, co. 5, d.l. n. 48/2023. Qualora fosse questa l'interpretazione corretta, la decretazione ministeriale delegata dovrà individuare le possibili cause in presenza delle quali i servizi sociali (a questi sembra rimessa una simile valutazione) potranno decidere di rinviare la fase di avvio dell'interessato al CPI.

A differenza di quanto stabilito in materia di RdC, nella disciplina dell'AdI, quella ora considerata costituisce l'unica previsione che in qualche misura stempera la rigida tipizzazione *ex lege* (art. 6, comma 5, d.l. n. 48/2023) delle cause generatrici di un bisogno estraneo alla sfera lavorativa che ne rende difficoltoso l'inserimento, e rispetto alle quali pare siano ammissibili integrazioni da parte della normativa secondaria, in quanto la struttura del sussidio si presenta geneticamente funzionalizzata al sostegno in favore di nuclei che presentano simili difficoltà.

## 6.2. L’inserimento lavorativo: il PSP e l’offerta “congrua” di lavoro (art. 9)

Passando all’esame delle disposizioni che regolano i percorsi di inserimento lavorativo connessi al beneficio dell’AdI (in attesa della definizione delle relative modalità di funzionamento anche in tal caso affidate alla decretazione ministeriale) l’individuazione delle concrete misure di cui l’interessato beneficerà avviene in sede di sottoscrizione del PSP, che dovrà essere effettuata entro 60 giorni dalla data in cui i servizi sociali procedono ad avviarlo ai CPI (art. 4, comma 5, d.l. n. 48/2023). Anche per chi viene indirizzato all’inserimento lavorativo è previsto l’onere di presentarsi periodicamente presso i centri per l’impiego con cadenza di 90 giorni, pena la sospensione del beneficio (art. 4, comma 5, d.l. n. 48/2023, penult. periodo).

A riprova dell’intento di realizzare una rete di servizi integrata pubblico-privato, è stata prevista la possibilità per le regioni e le province autonome di affidare ai servizi accreditati ai sensi dell’art. 12, d.lgs. n. 150/2015 la sottoscrizione del PSP e la presa in carico del disoccupato (art. 6, comma 7, d.l. n. 48/2023). Tale possibilità risulta innovativa in quanto realizza il coinvolgimento degli operatori privati nell’esercizio di funzioni finora ad esclusivo appannaggio dei centri per l’impiego come è possibile evincere dall’art. 18, co. 2, d.lgs. n. 150/2015, che espressamente stabilisce il divieto di attribuire loro i compiti di stipula del PSP e del rilascio dell’assegno di ricollocazione. La norma non ha efficacia generalizzata riferendosi ai soli beneficiari dell’AdI e ai soggetti privati accreditati che entrano nella rete del SIISL e non sembra porre problemi di conflitto di competenze in quanto, come noto, ai sensi dell’art. 28, d.lgs. n. 150/2015, tanto le attività e i servizi elencati nell’art. 18 quanto lo stesso PSP (art. 20, d.lgs. n. 150/2015) costituiscono livelli essenziali delle prestazioni.

Peraltro, con uno dei decreti attraverso i quali il Ministro del lavoro regolerà una serie di aspetti concernenti la sottoscrizione dei patti e di accesso alle misure di sostegno reddituale (ai sensi dell’art. 4, co. 7, d.l. n. 48/2023), saranno regolate altresì le modalità di trasmissione delle liste di disponibilità dei beneficiari dell’AdI, del SuFoL, della NASPI e di eventuali altre forme di sussidio per l’inclusione attiva, agli intermediari privati autorizzati ai sensi degli artt. 4 e 6 d.lgs. n. 276/2003 e accreditati *ex art.* 12, d.lgs. n. 150/2015, evidentemente nell’intento di realizzare un più incisivo controllo pubblico sull’adempimento dei doveri di attivazione e sulla legittimità del rifiuto di eventuali offerte lavorative sebbene di questo aspetto si dirà più in dettaglio nel prosieguo (art. 12, comma 13, d.l. n. 48/2023).

Quanto ai contenuti del PSP, per un verso il richiamo esplicito all’art. 20, d.lgs. n. 150/2015, permette di ritenerne recepite le indicazioni in merito al contenuto minimo del patto stabilito *ex lege*, per altro verso, il PSP «può prevedere l’adesione ai percorsi formativi previsti dal GOL» (art. 6, comma 3, d.l. n. 48/2023), sebbene non è chiara la ragione per la quale la partecipazione alle attività finanziate dal programma sia prevista come eventuale dal momento che i percettori di misure di sostegno al reddito di carattere assistenziale condizionate (come il RdC e dal 2024 l’AdI) sono indicati tra i gruppi prioritari di intervento (d.i. 5 novembre 2021, All. A, pp. 39 - 41). Oltretutto, il GOL prevede ben quattro distinti percorsi di rafforzamento delle competenze (di base e specialistiche) che tengono conto della più o meno elevata distanza dal mercato del lavoro come rilevato nella prima parte dell’indagine.

La possibilità di richiedere volontariamente l’adesione a percorsi di inserimento lavorativo, già prevista nella disciplina del RdC in favore dei soggetti con disabilità, viene

estesa da quella dell’AdI ai sessantenni, fermo restando per i primi l’opzione per il canale del collocamento mirato *ex* l. n. 68/1999 (art. 6, comma 5, lett. *b*, d.l. n. 48/2023).

A segnare una marcata discontinuità con il passato è la ridefinizione dei criteri dell’offerta di lavoro che definiremo “irrinunciabile”, intendendo per tale quella al cui rifiuto consegue la decadenza dal diritto al sussidio.

Per i destinatari dell’AdI (e del SuFoL), infatti, oltre alla regola già introdotta con la legge di bilancio per il 2023 per i percettori del RdC, in virtù della quale si prevede la decadenza in caso di mancata adesione a una sola un’offerta di lavoro “congrua”, con un’operazione di *restyling* anche testuale (scompare l’impiego dei termini “congruo” e “congruità”), si introducono criteri che ampliano la “qualità” delle offerte lavorative declinabili al prezzo della perdita del sostegno economico).

La materia è regolata dall’art. 9, d.l. n. 48/2023, dalla cui lettura emerge che il beneficiario dell’assegno d’inclusione (e del SuFoL) è tenuto ad accettare un’offerta di lavoro a tempo indeterminato, anche part-time purché l’orario non sia inferiore al 60% di quello a tempo pieno e retribuzione non inferiore a quella stabilita dai contratti collettivi *ex* art. 51, d.lgs. n. 81/2015, in tutti i casi, ovunque ubicata nel territorio nazionale senza limiti di distanza, ovvero un’offerta con contratto di lavoro a tempo determinato, anche in regime di somministrazione, purché la sede di lavoro sia collocata entro 80 chilometri dal “domicilio” (e non dalla residenza come per il RdC) del soggetto, a prescindere dal tempo di percorrenza con mezzi di trasporto pubblico.

Rispetto alla definizione di offerta congrua ancora in vigore per i percettori del RdC, le differenze sono notevoli e sintetizzabili come segue:

a) la distanza dal “domicilio” rileva solo nel caso di contratti a tempo determinato, anche nell’ambito di un contratto di somministrazione e, comunque, a prescindere dal tempo di percorrenza con mezzi pubblici fissato per i destinatari del RdC in 100 minuti;

b) scompare la soglia minima di durata dei contratti a tempo determinato anche in regime di somministrazione, fissata per i percettori di RdC, in tre mesi, essendo non rifiutabile per i futuri beneficiari dell’AdI e del SuFoL anche un contratto di un solo giorno lavorativo (realisticamente, potremmo dire, inferiore al mese di durata);

c) viene eliminato il criterio di commisurazione dell’ammontare minimo della retribuzione conseguibile con la nuova occupazione rispetto alla soglia parametrica dell’importo mensile del beneficio, mentre per i beneficiari del RdC la retribuzione minima è fissata nella misura del 10% in aumento rispetto al beneficio massimo mensile fruibile da un singolo componente (inclusivo della quota parte di integrazione del reddito familiare per i nuclei residenti in abitazione in locazione);

d) l’attività lavorativa oggetto dell’offerta prescinde da qualsiasi riferimento alle esperienze maturate e alle competenze professionali del destinatario;

e) i nuovi criteri operano a prescindere dalla presenza nel nucleo familiare di soggetti con disabilità grave o non autosufficienti, mentre per i percettori di RdC, una simile situazione limita le offerte lavorative congrue a quelle che rispettino i parametri più favorevoli di distanza dalla residenza (80 km o 100 minuti di percorrenza con mezzi di trasporto pubblico) e, soprattutto, siano a tempo pieno e indeterminato.

Per valutare l’impatto della ridefinizione dei parametri dell’offerta lavorativa irrinunciabile occorre tenere conto dell’ulteriore previsione contenuta nel secondo comma

dell'art. 9, d.l. n. 48/2023, in virtù del quale se l'offerta riguarda un contratto a tempo determinato di durata compresa tra uno e sei mesi, l'erogazione dell'AdI resta sospesa durante lo svolgimento per essere ripresa al termine del rapporto di lavoro «per il periodo residuo di fruizione, nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 3» (del d.l. n. 48/2023 dedicato alla disciplina del beneficio economico) e con le due ulteriori seguenti precisazioni: la prima, collocata nell'*incipit* della disposizione, «Fermo restando quanto previsto dall'art. 3, comma 5» (norma che prevede la cumulabilità del sussidio con il reddito derivante da nuova occupazione nel limite di 3.000 lordi annui) e la seconda, posta a conclusione dell'art. 9, co. 2, secondo la quale «quanto percepito non si computa ai fini della determinazione del reddito per il mantenimento del beneficiario». L'intento è quello di attribuire un'agevolazione consistente nella cumulabilità con il sussidio (sia pure postergata al momento della cessazione del rapporto lavorativo), a fronte dell'accettazione di occasioni di lavoro di breve durata ormai da ritenere "congrue" alla luce dei nuovi criteri. Tale rilievo induce a ritenere che presumibilmente il beneficio sia stato concepito come una sorta di "incentivo" per quelle offerte lavorative che - non transitando dalle piattaforme digitali sulle quali il percettore dell'AdI dovrebbe svolgere la ricerca attiva di lavoro - sfuggono al "controllo pubblico", rendendo di fatto inapplicabile la disposizione sanzionatoria della decadenza dal diritto al sussidio.

Al di là degli scopi perseguiti, non si possono sottacere alcune perplessità. Innanzitutto, la previsione risulta non coerente con le norme che regolano la conservazione dello stato di disoccupazione (e ove percepita, anche della NASpI, sia pure in misura ridotta (art. 9, comma 2, d.lgs. n. 22/2015) con un effetto, sul piano sistematico, di disarticolazione della nozione di (stato di) disoccupazione: considerata la breve durata dei contratti (da uno a sei mesi) rilevanti ai fini del riconoscimento dell'agevolazione, il soggetto che reperisce una nuova occupazione (e che, avendo sottoscritto il PSP, si è dichiarato immediatamente disponibile al lavoro), subisce la sospensione del diritto al sussidio a prescindere dall'entità del reddito ricavabile dal rapporto di lavoro instaurato, ove, di contro, secondo le norme generalmente applicabili (art. 19, d.lgs. n. 150/2015 e art. 4, comma 15-*quarter*, d.l. n. 4/2019), è prevista la conservazione dello stato di disoccupazione se il reddito derivante dall'instaurando rapporto di lavoro è contenuto entro la *no-tax area*, ovvero la sospensione qualora pur generando un introito superiore a tale soglia, il rapporto non ecceda la durata di sei mesi. E ciò vale ai fini tanto del diritto ai servizi per l'impiego *ex* d.lgs. n. 150/2015, quanto, come detto, del godimento della NASpI (sia pure con le decurtazioni stabilite dalla normativa vigente).

Altro motivo di perplessità scaturisce da una apparente contraddizione tra la previsione contenuta nella parte iniziale della disposizione e quelle rinvenibili nell'ultimo periodo. Dalla (ri)lettura della norma emergerebbe che, fermo restando la neutralità ai fini dell'ammontare dell'AdI entro il limite di 3.000 euro annui lordi del reddito derivante dalla nuova occupazione (art. 3, co. 5, d.l. n. 48/2023), il beneficio torna a essere corrisposto al termine del rapporto di lavoro entro il limite del periodo che residuava *ante* sospensione dell'erogazione, dunque, fino al raggiungimento dei 18 o dei 12 mesi secondo che si tratti di una prima attribuzione ovvero di rinnovo, salvo poi prevedere - con un inciso "sibillino" - «nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 3» e con l'aggiunta che «quanto percepito» non viene computato «ai fini della

determinazione del reddito per il mantenimento del beneficio». Sebbene non specificato, il riferimento non può che essere al reddito da lavoro data l'esclusione dal reddito familiare-soglia per l'accesso alla prestazione dello stesso Assegno d'inclusione, del RdC e di ogni altra provvidenza nazionale e regionale percepita a titolo di misura di contrasto alla povertà (art. 2, comma 2, lett. *b*, d.l. n. 48/2023).

I punti da chiarire sono due: il primo concerne il difficile coordinamento della previsione da ultimo menzionata con la prima (il beneficio della sterilizzazione del reddito da lavoro entro il tetto di 3.000 euro); il secondo attiene alla individuazione di quali siano le previsioni dell'art. 3, d.l. n. 48/2023 a cui la norma intende riferirsi, dal momento che nell'art. 9, co. 2 qui esaminato risulta già specificato che si applica il beneficio *ex* art. 3, co. 5 e che l'erogazione successiva alla cessazione del rapporto di lavoro prosegue fino alla naturale scadenza (come stabilita dall'art. 3, co. 2). I due profili, ancorché distinti, risultano tuttavia correlati.

Quanto al primo, la determinazione del reddito per il mantenimento del beneficio è disciplinata da disposizione diversa dall'art. 3, e, precisamente dall'art. 2, co. 2, lett. *b*, che a tale scopo, individua in 6.000 euro (moltiplicati per la scala di equivalenza) il reddito soglia che consente, ad un tempo, l'accesso al beneficio ed evidentemente, la sua conservazione ove questo, nel corso del godimento dell'Assegno d'inclusione, dovesse subire incrementi. Tale rilievo permette anzitutto di distinguere questo aspetto da quello che invece viene preso in considerazione dall'art. 3, co. 5, che neutralizza il maggior reddito derivante dall'attività lavorativa iniziata dopo l'avvio dell'erogazione dell'AdI, ai soli fini della determinazione del beneficio economico e non anche a quelli distinti della determinazione del reddito familiare-soglia. Sicché, tralasciando per il momento, il secondo dei profili richiamati (il rispetto delle disposizioni dell'art. 3), si può affermare che il maggior reddito ricavato dallo svolgimento di attività lavorativa viene neutralizzato ai fini della quantificazione del valore soglia oltre il quale si perde il diritto al sussidio ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. *b*, d.l. n. 48/2023; di contro tale neutralizzazione è solo parziale (nel limite di 3.000 euro annui lordi) ai fini della determinazione del *quantum* di prestazione economica calcolata ai sensi dell'art. 3, co. 1 e, dunque come integrazione al reddito familiare fino a concorrenza del tetto ivi stabilito (6.000 euro moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza). In buona sostanza dal combinato disposto delle due norme deriva che quand'anche per effetto dell'incremento di reddito derivante dal sopravvenuto inizio di attività lavorativa dovesse verificarsi il superamento del reddito-soglia ordinariamente stabilito per l'accesso al beneficio, la neutralizzazione totale prevista dall'art. 9, comma 2, permette di mantenere comunque il diritto all'AdI, il cui ammontare viene però rideterminato in ragione dell'incremento reddituale derivante dal rapporto di lavoro instaurato ma con il beneficio del non computo nel limite di 3.000 euro annui. A questo punto diventa chiaro anche il significato da attribuire al necessario rispetto delle previsioni dell'art. 3: se, nonostante l'applicazione delle due agevolazioni, si dovesse raggiungere il tetto di prestazione economica calcolato secondo le modalità stabilite dall'art. 3, co. 1, il beneficio si azzererebbe, salvo poi riprendere una volta cessato il rapporto di lavoro, ancorché rideterminato secondo le previsioni dell'art. 3, comma 5.

Alcuni esempi possono risultare utili per chiarire il punto. Prendendo in considerazione una famiglia con reddito pari a 5.800 euro, residente in abitazione di proprietà non gravata da mutuo e scala di equivalenza (SE nel prosieguo) pari a 1,8, si avrebbe

un reddito familiare-soglia (*ex art. 2, comma 2, lett. b, d.l. n. 48/2023*) pari a 10.800 euro (6.000 x 1,8), un ammontare massimo dell'AdI pari a 10.800 (6.000 x 1,8) (*ex art. 3, comma 1, d.l. n. 48/2023*) e un importo effettivo del sussidio pari a 5.000 euro così calcolato: 6.000 x 1,8 – 5.800. Supponendo che nel corso dell'erogazione del sussidio un componente del nucleo familiare qui considerato venga assunto con un contratto di durata pari a 6 mesi da cui consegue un reddito complessivo di 6.200 euro, ne deriverebbe un reddito familiare complessivo di 12.000 euro (5.800 + 6.200), superiore al valore reddito soglia calcolato ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. b, pari a 10.800 euro, con la conseguente esclusione del nucleo dal diritto all'AdI. Tuttavia, la previsione *ex art. 9, comma 2, ult. periodo* permette, attraverso la neutralizzazione del maggior reddito derivante dall'attività lavorativa di mantenere il diritto al sussidio che, però, muterà nell'ammontare e sarà calcolato applicando l'agevolazione prevista dall'art. 3, comma 5: 10.800 euro – (5.800 + 6.200 – 3.000), derivandone un importo dell'AdI pari a 1.800 euro annui. Peraltro, secondo quanto stabilito dall'art. 3, comma 5, incombe sui beneficiari del sussidio l'onere di comunicare all'Inps i redditi percepiti limitatamente alla quota eccedente il limite di 3.000 in quanto solo tale porzione di reddito da lavoro concorrerà alla determinazione del beneficio economico, a decorrere dal mese successivo a quello della variazione e fino a quando il maggior reddito non è recepito nell'ISEE per l'intera annualità.

Sotto altro profilo, l'ampliamento della “qualità” delle occasioni di lavoro che i percettori non potranno legittimamente rifiutare rischia di relegare in secondo piano proprio quella multidimensionalità della povertà e dell'esclusione sociale che l'AdI – negli intenti dichiarati sin dalla sua definizione – ambisce a contrastare e a prevenire.

Per rendersene conto è sufficiente considerare alcuni aspetti di dettaglio dei criteri *de quibus*. L'assenza di parametri di distanza dalla residenza (con la sola eccezione dei contratti a tempo determinato per i quali, peraltro, si fa riferimento al “domicilio” (come previsto dall'art. 25, d.lgs. n. 150/2015), non tiene conto della circostanza che, date le caratteristiche e i requisiti soggettivi richiesti per accedere all'AdI, la composizione del nucleo familiare si caratterizzerà sempre per la presenza di almeno una categoria di soggetti “socialmente” fragili o svantaggiati, siano essi minori, ultrasessantenni, persone con disabilità (anche grave) o non autosufficienti e che, alla luce di ciò, non è improbabile che uno dei familiari sia “non attivabile” perché gravato da carichi di cura. L'onere di accettare un'offerta di lavoro proveniente da ogni “dove” non solo impedirà a chi accettasse una offerta di lavoro lontana dalla residenza (non suscettibile di pendolarismo giornaliero) di coadiuvare il familiare su cui incombono le cure degli altri membri della famiglia, ma il suo allontanamento rischia di relegare il componente addetto/a ai compiti di cura in una permanente condizione di assenza dal mercato del lavoro, peraltro con l'aggravante degli ancestrali effetti sperequati rispetto ai generi.

In secondo luogo non è stata riproposta la misura di supporto prevista per i percettori di RdC che, accettando offerte lavorative ubicate a oltre 250 km di distanza dalla residenza, continuano a percepire il sussidio a titolo di compensazione per le spese di trasferimento sostenute, per i successivi tre mesi dall'inizio del nuovo impiego, con incremento del beneficio a dodici mesi qualora siano presenti nel nucleo familiare componenti di minore età ovvero con disabilità (art. 4, comma 10, d.l. n. 4/2019). Una simile misura sarebbe ora ancora più opportuna alla luce della possibilità che l'offerta possa consistere in un contratto di lavoro a tempo parziale (ancorché

indeterminato) ovunque collocata sul territorio nazionale con il rischio che il trasferimento risulti insostenibile sia nell'ipotesi in cui emigri il solo componente che instaura il rapporto di lavoro, in quanto in tal caso le difficoltà economiche deriverebbero da costi di locazione per se stesso e, al contempo, in altro luogo, per il mantenimento familiare venendo meno o ridimensionandosi l'importo del sussidio in ragione dell'incremento reddituale dovuto al mutamento della condizione occupazionale; sia nel caso in cui a trasferirsi fosse l'intero nucleo, ove una simile evenienza fosse concretamente realizzabile, per effetto del venir meno di quelle reti solidaristiche imperniate su relazioni familiari e private che spesso sopperiscono a carenze del sistema assistenziale e all'incapienza reddituale di chi versa in situazioni di bisogno.

Discutibile appare altresì l'assenza di un nesso tra il bagaglio esperienziale e professionale del disoccupato e l'attività lavorativa oggetto dell'offerta perché se è vero – come è vero – che le evidenze empiriche mostrano il basso livello di istruzione che caratterizza un'elevata percentuale di beneficiari di sussidi assistenziali rendendone difficile la collocazione lavorativa immediata, diventa evidente come la robusta incentivazione riconosciuta ai datori di lavoro per l'assunzione di queste categorie di persone non costituisce la soluzione al problema.

In tale prospettiva, è sicuramente positiva la generalizzazione dell'onere di assolvere al diritto-dovere di istruzione imposto quale condizione per l'accesso all'AdI (ma anche al SuFoL) a tutti i componenti maggiorenni di età compresa tra 18 e 29 anni, ma occorrerà rendere compatibile questo impegno con le eventuali iniziative formative, di tirocinio o con le attività lavorative nelle quali l'interessato dovesse essere coinvolto. Un ruolo importante potrebbe essere svolto dal sistema duale che, attraverso gli investimenti a valere sulle risorse del PNRR, si sta provando a (ri)lanciare.

Ciò nondimeno, questa possibile (e auspicabile) sinergia tra progetti personalizzati di inclusione sociale e lavorativa e percorsi mirati all'innalzamento del livello di istruzione e delle competenze professionali potrebbe essere messa in discussione dalla mancata riproposizione sia del “patto di formazione” tra enti formativi e soggetti accreditati ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 150/2015 (art. 8, comma 2, d.l. n. 4/2019), sia – tra i criteri di qualificazione dell'offerta lavorativa irrinunciabile – dei riferimenti alla durata minima dei contratti a tempo determinato, anche in regime di somministrazione.

### **6.3. Gli effetti dell'inadempimento ai doveri di attivazione (art. 8, comma 6)**

Rinviando ai contributi in questo volume specificamente dedicati al tema, qui ci si limita a qualche rilievo in merito alla ipotesi di decadenza relative alla violazione dei doveri di attivazione. L'art. 8, comma 6, d.l. n. 48/2023, *mutatis mutandis*, riprende in larga parte quelle già previste dall'omologa disposizione vigente in materia di RdC (in particolare, le ipotesi previste dall'art. 7, co. 5, d.l. n. 4/2019) ma semplifica il quadro non riproducendo l'articolato e progressivo sistema di decurtazioni del sussidio che giungono alla perdita del diritto alla prestazione solo all'esito di reiterati inadempimenti degli impegni assunti con la sottoscrizione dei patti di inclusione sociale e/o lavorativa.

In particolare, si prevede che il nucleo decade dal beneficio se un suo componente tenuto agli obblighi di attivazione:

- a) non si presenta presso i servizi sociali o il servizio per il lavoro competente nel termine fissato, senza un giustificato motivo;
- b) non sottoscrive il patto per l'inclusione o il PSP;
- c) non partecipa, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, comunque denominate, nelle quali è inserito dai servizi per il lavoro, secondo quanto previsto dal PSP, ovvero non rispetta gli impegni concordati con i servizi sociali nell'ambito del percorso personalizzato;
- d) non accetta, senza giustificato motivo, una offerta di lavoro;
- e) non rispetta gli obblighi di comunicazione delle variazioni *medio tempore* intervenute che possono incidere sul mantenimento ovvero sull'ammontare del sussidio le previsioni di cui all'articolo 3, commi 7, 8, 10 e 11 ovvero effettua comunicazioni mendaci in modo da determinare un beneficio economico maggiore;
- f) non presenta una DSU aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare;
- g) viene trovato, nel corso delle attività ispettive svolte dalle competenti autorità, intento a svolgere attività di lavoro, senza aver provveduto alle prescritte comunicazioni di cui all'articolo 3.

Tralasciando le ultime tre ipotesi il cui esame, come detto, oggetto di esame in altri contributi, un aspetto meritevole di attenzione è quello concernente il coordinamento tra la disciplina sanzionatoria testé richiamata e le disposizioni che prevedono la sospensione dell'erogazione dell'AdI qualora i beneficiari non si presentino presso i servizi sociali ovvero presso i CPI se "attivabili" rispettando la periodicità di 90 giorni (art. 4, commi 4 e 5, d.l. n. 48/2023). Una possibile soluzione interpretativa potrebbe essere quella di ritenere che i servizi presso i quali i componenti del nucleo tenuti devono presentarsi, prima di effettuare la segnalazione dell'inadempimento all'Inps affinché l'Istituto adotti i provvedimenti consequenziali, dovranno inoltrare agli interessati un invito (o una diffida) ad adempiere e solo in caso di mancata presentazione, procedere con le comunicazioni all'ente previdenziale.

## **7. Brevi considerazioni conclusive: ruolo e rilevanza dei sistemi di monitoraggio e di controllo (artt. 11, 13)**

Sulla base della prima lettura delle disposizioni che regolano l'AdI e in mancanza della normativa secondaria di attuazione (in questa materia fondamentale per comprendere il reale funzionamento di un istituto) nonché in ragione del fatto che al momento la misura non è ancora operativa, qualsiasi giudizio – al di là delle criticità evidenziate – non potrebbe essere che prospettico, con tutti i limiti che caratterizzano un simile approccio.

Ciò nondimeno, qualche considerazione conclusiva può essere sviluppata con riferimento al sistema di monitoraggio, partendo dall'esperienza del RdC.

Anche l'intervento legislativo qui esaminato ha previsto meccanismi di verifica periodica (ulteriori rispetto a quelli con finalità di controllo finanziario ai quali è preposto l'Inps, gestore delle risorse ed ente erogatore delle prestazioni, *ex art.* 13, commi 11, 12, 13) abbastanza simili nell'architettura a quelli attualmente in vigore per il reddito e la pensione di cittadinanza. Tuttavia, proprio l'esperienza maturata in questi quattro anni dall'entrata in vigore del d.l. n. 4/2019, fa emergere come a tale fase

dell’attuazione di una misura di sostegno reddituale, al di là delle previsioni normative (e con la sola eccezione dei monitoraggi di natura finanziaria), venga sul piano concreto attribuita una scarsa rilevanza, ove, di contro, proprio perché si procede per tentativi e con sperimentazioni (ed è la storia delle misure di contrasto alla povertà in Italia), sarebbe opportuno valorizzare il ruolo e, soprattutto, l’attività delle procedure e degli strumenti normativamente *ad hoc* predisposti.

Prova ne è la tardiva costituzione del Comitato scientifico di valutazione sul Reddito di Cittadinanza, la cui istituzione era prevista già all’esito delle integrazioni apportate dalla legge di conversione del d.l. n. 4/2019 (art. 10, co. 1-*bis*), ma che ha visto la luce solo due anni dopo. Anche il d.l. n. 48/2023, riprendendo il modello già predisposto dalla disciplina del RdC (i compiti di monitoraggio sono principalmente affidati al Ministero del lavoro, eccetto quelli di carattere finanziario, attribuiti all’Inps, come detto) e riesumando (dopo l’improvvida abrogazione) il Comitato scientifico *de quo*, intende “monitorare” il fenomeno della povertà e l’impatto delle nuove misure (art. 11, commi 1 e 3, d.l. n. 48/2023 e art. 13, co. 4, d.l. n. 48/2023 che intervenendo a modificare l’art. 1, co. 318, l. n. 197/2022, ha “ripristinato” l’art. 10, comma 1-*bis*, d.l. n. 4/2019). Tuttavia, non si può sottacere che se l’utilizzo del supporto dell’organismo tecnico – peraltro, assortito nella composizione in ragione della presenza di competenze specialistiche e scientifiche diversificate – sarà il medesimo fatto dai precedenti esecutivi, si può affermare che si tratta di un comitato inutile. D’altra parte nell’unica relazione sinora prodotta e presentata a novembre 2021 – pur concedendo l’attenuante della crisi pandemica e degli imprevedibili scenari che da essa sono derivati – erano state evidenziate in maniera analitica una serie di criticità nel funzionamento delle misure introdotte nel 2019. Eppure, le risultanze di quell’analisi sono state quasi integralmente ignorate, sia dal governo precedente (salvo che per qualche aspetto di minore rilevanza), sia da quello attualmente in carica – sebbene in tal caso, influisce anche il diverso indirizzo politico che ha poi condotto alla riforma di maggio 2023.

Il d.l. n. 48/2023 prevede, in aggiunta al Comitato scientifico, l’istituzione in seno al Ministero del lavoro di un *Osservatorio sulle povertà* (declinate al plurale), a formazione composita, nel quale è prevista anche la partecipazione delle parti sociali e degli enti del terzo settore (art. 11, comma 5), nell’auspicio che non finisca per essere un mero esercizio di stile, ormai di moda nei provvedimenti legislativi, stante la pressoché diffusa assenza di tracce di tanti altri organismi similari istituiti in precedenza. Giusto per citarne uno, restando nel medesimo ambito, l’*Osservatorio nazionale per il mercato del lavoro*, istituito ai sensi dell’art. 99, comma 1, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020 (c.d. “decreto Rilancio”), con compiti di monitoraggio delle dinamiche del mercato del lavoro, al fine di fornire un supporto conoscitivo indispensabile per «programmare efficacemente adeguate politiche occupazionali, incluse politiche attive per il lavoro e per la formazione professionale» (art. 99, co. 1, cit.). L’osservatorio è stato istituito quasi due anni dopo (d.m. 23 febbraio 2022) e della sua attività, a tutt’oggi non vi è traccia.

Dunque, una questione di metodo, concernente la necessità di conoscere meglio i fenomeni su cui si interviene legislativamente, valorizzando i tanti organismi tecnici di supporto creati *ad hoc*. Tuttavia questo non è sufficiente nella prospettiva delineata. Infatti, quand’anche questi organismi vengano attivati, spesso le rilevazioni da essi compiute non forniscono dati sufficientemente analitici o, più in generale, adeguati

alle necessità conoscitive. Sotto questo profilo, sarebbe opportuno predisporre indicatori e sistemi di rilevazione (inclusa la selezione del tipo di dati e di informazioni da acquisire) ricorrendo a competenze specialistiche multidisciplinari. In tal senso, l'apporto della scienza giuridica è fondamentale poiché fornisce consapevolezza del substrato normativo necessario per valutare se e come un istituto o una misura funziona e come eventualmente correggerne normativamente gli effetti non desiderati.

## 8. Bibliografia essenziale

Per un'analisi della disciplina in materia di **Reddito e Pensione di Cittadinanza**, tra i numerosi contributi si rinvia, per tutti, a A. Alaimo, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *VTDL*, n. 2, 2019, pp. 457 ss.; P. Bozzao, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *DLRI*, n. 165, 2020, pp. 1 ss.; G. Canavesi, *Le interazioni tra diritto all'assistenza sociale e diritto del lavoro. Un tentativo di ricognizione*, in *VTDL*, 2019, n. 2, pp. 423 ss.; M. Corti, A. Sartori, *L'attivazione nel reddito di cittadinanza. I rapporti di lavoro nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *RIDL*, 2019, III, pp. 85 ss.; M. D'Onghia, *Il Reddito di Cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, 2020, pp. 27 ss.; E. Dagnino, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto-legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019*, in *DRI*, 2019, pp. 967 ss.; G. Fontana, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, originariamente *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2019), n. 389/2019; S.L. Gentile, *Analisi soltanto giuridica del reddito di cittadinanza*, in *FI*, 2019, V, pp. 289 ss.; S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 401/2019; M. Miscione, *Il reddito di cittadinanza con sanzioni abrogate*, in *LG*, 2023, pp. 337 ss.; G. Morgese, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, 3, pp. 655 ss.; R. Rivero, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *Questione Giustizia online*, 6 giugno 2019; F. Seghezzi, *Opportunità e criticità di un intervento forse troppo ampio*, in M. Marrocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, Adapt University Press, e-Book series, n. 79, 2019, pp. 18 ss. e *ivi*, i contributi di S. Spattini, M. Marrocco, M. De Minicis, G. Impellizzieri, E. Mandrone e M. D'Emilione, ; G. Sigillò Massara, *Dall'assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, Giappichelli, 2019.

Per una prima lettura delle norme in materia di **Assegno di Inclusione** vedi M. Miscione, *Maxi Decreto lavoro 2023*, in *DPL*, n. 22/2023, pp. 1371 ss.; P. Rausei, *Sul c.d. Decreto Lavoro del Primo Maggio (d.l. n. 48/2023). Tanto rumore per poco (aspettando la conversione in legge)*, in *Labor*, 7 maggio 2023; Fondazione Studi consulenti del Lavoro, *Decreto Calderone: considerazioni e analisi*, in *Le circolari della Fondazione Studi*, 6 giugno 2023; sia infine consentito il rinvio a S. Caffio, *Povertà, reddito occupazione*, Adpat University Press, e-Book series, n. 98, 2023, pp. 192 ss.

## L'avvio del Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, d.l. n. 48/2023)

*di Francesca Nardelli*

**Abstract** – Il contributo esamina lo strumento del Supporto per la formazione e il lavoro, regolato dall'art. 12, d.l. n. 48/2023, la cui introduzione segna il definitivo superamento del Reddito di Cittadinanza. L'analisi riguarda il meccanismo operativo per l'accesso alla misura, la *ratio* ad essa sottesa nonché gli obiettivi al cui raggiungimento lo strumento risulta preordinato.

**Abstract** – This paper examines the tool of Support for training and work, regulated by art. 12, decree-law n. 48 of 2023, the introduction of which marks the definitive overcoming of the Citizenship Income. The analysis concerns the operating mechanism to the access to the measure, the rationale underlying it as well as the objectives to which the instrument is preordained to achieve.

**Sommario:** 1. Considerazioni introduttive. – 2. I destinatari dello strumento. – 3. Modalità di accesso al beneficio economico. – 4. L'indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa. Profili critici e opportunità. – 5. Gli incentivi. – 6. Bibliografia essenziale.

### 1. Considerazioni introduttive

In origine MIA (Misure di Inclusione Attiva), passando per GAL (Garanzia per l'Attivazione Lavorativa), infine SFL (Supporto per la Formazione e il Lavoro): non è un *rebus* da risolvere (sebbene ponga non poche questioni), ma il nuovo strumento di attivazione al lavoro introdotto dal d.l. 4 maggio 2023, n. 48, cd. decreto lavoro.

Esso costituisce una delle principali novità contenute nel decreto citato che segna ufficialmente il cambio di passo rispetto alle ideologie sottese all'oramai superato Reddito di Cittadinanza (d'ora in poi RdC) il cui fallimento, come noto, ha trovato la principale genesi nella commistione, all'interno del medesimo strumento, di logiche tipiche delle politiche attive e delle politiche di contrasto alla povertà (si rinvia a F. Seghezzi, *Lavoro e povertà nella visione del Decreto-legge n. 48/2023*, in questa sezione).

Il superamento del RdC, in particolare, cammina ora su due gambe: l'Assegno di inclusione (per il cui approfondimento si rinvia a S. Caffio, *L'introduzione dell'Assegno di inclusione*, in questa sezione) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro che in questa sede si intende analizzare.

Si tratta di nuove misure di inclusione sociale e lavorativa che differiscono tra loro per la platea dei relativi beneficiari, distinti a seconda della relativa non occupabilità/occupabilità affermata sulla base di precisi e tipizzati criteri.

Il Supporto per la formazione e il lavoro, ex art. 12, d.l. n. 48/2023, debutterà a partire dal 1° settembre 2023 «*al fine di favorire l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa*». La misura si propone di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro degli "occupabili" attraverso la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive in loro favore. Rientrano altresì tra le misure di supporto anche il servizio civile universale (SCU) e i progetti utili alla collettività (PUC).

## 2. I destinatari dello strumento

I beneficiari del Supporto per la formazione e il lavoro sono individuati sulla base di requisiti sia negativi sia positivi.

Partendo dai primi, i potenziali fruitori non devono possedere i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione. Pertanto, non deve trattarsi di componenti di nuclei familiari con disabilità, minorenni o con over 60.

Deroga a tale previsione l'ipotesi in cui i componenti dei nuclei familiari percepiscano l'Assegno di inclusione, ma non siano calcolati nella scala di equivalenza (art. 2, comma 4, d.l. n. 48/2023) ovvero non siano sottoposti agli obblighi formativi previsti nell'ambito del percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa destinato ai percettori dell'Assegno di inclusione (art. 6, comma 4, d.l. n. 48/2023).

In positivo, invece, possono beneficiare dello strumento i componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra i 18 e i 59 anni, che presentino un valore dell'ISEE familiare non superiore a 6.000 euro annui (art. 12, comma 2, d.l. n. 48/2023). Inoltre, i beneficiari devono essere in possesso dei medesimi presupposti richiesti ai percettori dell'Assegno di inclusione in punto di cittadinanza, residenza e soggiorno, situazione economica e relativa al godimento dei beni durevoli (requisiti tutti previsti dall'art. 2, comma 2, d.l. 48/2023), fatta eccezione per il valore ISEE familiare che non deve superare, per i percettori dell'Assegno di inclusione, l'importo di euro 9.360.

Nonostante il testo dell'art. 12 cit. si riferisca al valore dell'ISEE familiare, la misura del SFL è di natura personale, come si desume dalla interpretazione letterale della norma che, nel prevedere il beneficio economico, fa riferimento all'«interessato» (art. 12, comma 7), applicando poi le cause di decadenza dal beneficio «a ciascun richiedente» (art. 12, comma 10), nonché dalla *ratio* ad essa sottesa consistente nell'attivazione al lavoro e dunque nella formazione del soggetto occupabile in vista del suo effettivo inserimento nel mercato del lavoro.

I presupposti richiesti per godere dell'indennità prevista dall'art. 12 cit. suscitano alcune perplessità, specie a partire dai criteri discretivi tra occupabili e non occupabili. Invero, la platea dei beneficiari e, quindi, degli "occupabili", risulta definita solo in base alla composizione del nucleo familiare e dell'età anagrafica del componente con un evidente disallineamento rispetto alla concezione di occupabilità multidimensionale, di matrice euro-unitaria, in cui confluiscono sia variabili legate all'individuo (competenze, bagaglio professionale, storia lavorativa) sia fattori esterni legati al contesto di vita e al mercato del lavoro.

Si pensi, ad esempio, al soggetto con più di 59 anni di età, dotato di una certa dose di esperienze lavorative e competenze, non immediatamente prossimo al

raggiungimento dell'età pensionabile (meno otto anni ai 67 attuali e verosimilmente con non molti contributi), che, secondo il testo del decreto, sarà da considerare non occupabile nel mercato del lavoro. Un correttivo per ovviare a tale contraddizione potrebbe essere il riconoscimento di una specie di “opzione” a favore di costoro per passare dall'area della non occupabilità a quella della occupabilità.

D'altra parte, proprio gli strumenti su cui la misura poggia, ossia la partecipazione a progetti di formazione e/o a percorsi di qualificazione, riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive, avrebbero richiesto un particolare *focus* sulle competenze possedute dai beneficiari e su quelle che potrebbero rilevarsi necessarie per l'inserimento nel mercato del lavoro. Dalle competenze di partenza e da quelle di destinazione, infatti, avrebbero dovuto essere prese le mosse onde individuare il percorso formativo più appropriato in vista del *Job Matching* cui la misura aspira.

### 3. Modalità di accesso al beneficio economico

Anche per l'accesso al Supporto per la formazione e il lavoro l'art. 12 cit. impone al richiedente il rispetto di una dettagliata procedura che si articola attraverso diversi *step*. Anzitutto, similmente a quanto richiesto al percettore dell'Assegno di inclusione, si impone la previa iscrizione presso il Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL) per consentire la sottoscrizione di un patto di attivazione digitale e un più agevole flusso dei dati relativi alla richiesta - comprensiva della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro - ai centri per l'impiego, alle agenzie per il lavoro e agli enti autorizzati all'attività di intermediazione (artt. 4 e 6, d.lgs. n. 276/2003) nonché ai soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ex art. 12, d.lgs. n. 150/2015.

Soltanto all'esito del patto di attivazione digitale, il richiedente potrà stipulare il patto di servizio personalizzato (cfr. art. 20, d.lgs. n. 150/2015) in cui il medesimo sarà tenuto a dichiarare di essersi rivolto ad almeno tre agenzie per il lavoro o ad enti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi degli artt. 4 e 6, d.lgs. n. 276/2003.

Non si spende nemmeno una parola in questa sede sul *digital divide* che connota larga parte della popolazione, specie negli strati in cui sono allocati verosimilmente i soggetti destinatari della misura in commento.

Da guardare con favore, sebbene limitata ai soli destinatari del SFL, è la possibilità di prevedere nel patto di servizio personalizzato l'adesione ai percorsi formativi previsti dal Programma nazionale per la Garanzia occupabilità dei lavoratori, poiché favorisce la realizzazione di quanto previsto dalla Missione 5, componente 1, del PNRR che, come noto, persegue l'obiettivo di trasformare il mercato del lavoro incentivando le transizioni occupazionali, migliorando l'occupabilità dei lavoratori e innalzando il livello di tutele attraverso la formazione.

Stipulato anche il patto di servizio personalizzato, il richiedente potrà intraprendere il percorso formativo. In particolare, la norma prevede due modalità di accesso a siffatto percorso della cui partecipazione, in ogni caso, il percettore è tenuto a dar conferma ai servizi competenti almeno ogni novanta giorni, lasso di tempo *prima facie* troppo lungo anche nella prospettiva dei controlli sul comportamento pro-attivo del percettore.

La prima modalità è eterodeterminata dai servizi per il lavoro competenti. In questo caso, il beneficiario potrà ricevere offerte di lavoro (per la cui definizione si rinvia alla disamina dell'art. 9, d.l. n. 48/2023), servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro ovvero potrà essere inserito in specifici progetti di formazione, che tengano conto delle esigenze dei mercati del lavoro di riferimento, pena in mancanza il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro.

La seconda modalità di accesso è, invece, autodeterminata dal richiedente che potrà autonomamente individuare i progetti di formazione cui aderire.

Quest'ultima alternativa, sebbene di primo acchito possa apparire strumentale alla valorizzazione del bagaglio personale e professionale gestito in autonomia dal richiedente, in concreto potrebbe rilevarsi priva di utilità pratica se rapportata all'obiettivo ultimo cui il decreto mira, individuato nell'inserimento del soggetto nel mercato del lavoro. In altri termini, risulta difficile immaginare che il percettore del SFL conosca le richieste del mercato e sia in grado di individuare autonomamente il percorso formativo che, sebbene più aderente alle sue inclinazioni, potrebbe condurlo più facilmente ad una effettiva occupazione. Il rischio, più in concreto, è quello di disperdere il potenziale contenuto nei percorsi formativi e di "appiattirli" a meri strumenti cui ricorrere per ottenere il beneficio economico con conseguente aumento del numero di poveri non occupati che, decorso il periodo di formazione, risulteranno privi di qualunque sostegno pubblico non avendo nemmeno la possibilità di accedere all'Assegno di inclusione e ai programmi di inclusione cui i relativi beneficiari sono tenuti a partecipare.

Quale il rimedio adottabile in sede di conversione? L'unico realisticamente realizzabile allo stato dell'arte è quello di prevedere che "l'autodeterminazione" del richiedente ove collocata al di fuori delle esigenze dei mercati di riferimento, mappati dai servizi per l'impiego e messi a disposizione dei richiedenti stessi, equivalga a mancata ottemperanza agli obblighi di condizionalità con quanto ne consegue in termini di sostegno al reddito [viene in mente, come parallelo, la richiesta di disabili con professionalità inesistenti all'interno dell'elenco provinciale per scansare gli obblighi ex lege n. 68].

#### **4. L'indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa. Profili critici e opportunità**

In caso di partecipazione ai programmi formativi e ai progetti utili alla collettività, per tutta la loro durata e, comunque, per un periodo massimo di dodici mensilità, l'interessato riceverà un beneficio economico, a titolo di indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa, pari ad un importo mensile di € 350, erogato da parte dell'INPS.

La prima considerazione da svolgere muove dal raffronto con l'Assegno di inclusione la cui indennità può, in alcuni casi, superare i 600 euro mensili (cfr. art. 3, d.l. n. 48/2023) e per il cui godimento si richiede un ISEE superiore rispetto quello richiesto per il Supporto per la formazione e il lavoro.

L'interrogativo, in particolare, riguarda la ragione che ha condotto a delimitare il campo di applicazione soggettivo del SFL ai componenti dei nuclei familiari con valore ISEE non superiore a 6.000 annui devolvendo loro, nel rispetto delle prescritte condizioni, una indennità mensile di soli 350 euro che non solo difficilmente potrà

coprire il costo del percorso di formazione svolto, ma renderà sicuramente impossibile, a monte, una sopravvivenza dignitosa. Sotto questo profilo, quindi, non si comprende quale sia la motivazione per cui un soggetto occupabile, che si adoperi in vista di una effettiva (ri)collocazione nel mercato del lavoro, debba percepire meno rispetto a chi, sebbene per ragioni altrettanto meritevoli di tutela, non sia occupabile.

Con riferimento alla durata del beneficio, la norma è silente circa il *dies a quo* che potrebbe essere ragionevolmente individuato nel momento di adesione, formalizzata attraverso la piattaforma SIISL, al percorso formativo.

Inoltre, la disposizione non precisa se il periodo di 12 mesi sia frazionabile o possa essere sospeso tanto per ragioni di carattere personale del beneficiario che rendano temporaneamente impossibile la frequenza del corso quanto per ragioni non riguardanti la sua sfera personale. Si pensi, ad esempio, ad una sospensione del corso di formazione che determini il superamento del predetto termine dei 12 mesi. Nell’attesa di maggiori chiarimenti in tal senso, la *ratio* giustificativa dello strumento dovrebbe a rigore condurre a legittimare un siffatto superamento del periodo in vista dell’obiettivo di concludere positivamente il percorso formativo onde avere maggiore possibilità di (re)impiego nel mercato del lavoro.

Ancora, la norma sembra escludere il rischio che il percorso formativo non si concluda con l’inserimento del beneficiario nel mercato del lavoro e cioè sembra confidare senza alcuna riserva nella capacità dei servizi competenti di individuare il percorso che si rilevi maggiormente appropriato per rispondere alle esigenze delle imprese.

Si tratta di una conclusione tutt’altro che scontata.

Come noto, infatti, i servizi per il lavoro non sono stati, sino ad ora, in grado di offrire risposte coerenti rispetto ai compiti loro affidati attesa la mancanza di un raccordo conoscitivo con le esigenze del mercato del lavoro.

In considerazione di tali difficoltà, un notevole contributo potrebbe essere offerto dal Sistema informativo per l’inclusione sociale e lavorativa che prevede «l’interoperabilità di tutte le piattaforme digitali dei soggetti accreditati al sistema sociale e del lavoro» (cfr. art. 5, d.l. n. 48/2023).

L’istituzione di tale piattaforma presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovrebbe consentire la messa disposizione di dati volti a favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro e a rafforzare le competenze dei beneficiari.

Affinché, tuttavia, tali obiettivi siano raggiunti, è necessaria un’azione sinergica di tutti i portatori di dati che richiede una implementazione costante e aggiornata del Sistema, in grado di fotografare in tempo reale i fabbisogni del mercato del lavoro consentendo l’individuazione di percorsi formativi di qualità che siano tali da consentire al beneficiario della misura il raggiungimento dell’obiettivo auspicato.

Su questo fronte, l’idea di condizionare la percezione della indennità alla partecipazione del lavoratore ad attività formative di qualità potrebbe costituire un valore aggiunto impedendo al soggetto di alienarsi dal mondo sociale e lavorativo e di accrescere la sua professionalità. Più in concreto, la condizionalità potrebbe valorizzare la relazione tra il beneficiario e il “concreto evolversi” del mercato del lavoro con la conseguenza di evitare la marginalità sociale e lavorativa nell’ottica della cd. condizionalità relazionale (vedi L. Corazza, *La condizionalità “relazionale”: reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale*, in DRI, 2022, 2, p. 174 ss.).

Alla luce di tale “rapporto”, sarebbe stato, tuttavia, opportuno prevedere un meccanismo di monitoraggio e controllo sulla qualità dei percorsi formativi e sulla reale efficacia del corso individuato rispetto agli sbocchi occupazionali in concreto raggiunti. Infatti, l’assenza di alcun *feedback* tra i percorsi di formazione intrapresi dal percettore dello strumento e il relativo *output* potrebbe contribuire a deresponsabilizzare anche i servizi per il lavoro competenti al cui operato è rimessa quasi integralmente la riuscita della riforma. Nondimeno, potrebbe essere guardato con favore l’incentivo previsto in favore delle agenzie per il lavoro per ogni beneficiario assunto all’esito della specifica attività di mediazione operata mediante l’utilizzo della piattaforma digitale per la presa in carico e la ricerca attiva. Invero, l’art. 10, comma 4, d.l. n. 48/2023, richiamato dall’art. 12, comma 10, cit., riconosce un contributo pari al 30 per cento dell’incentivo massimo annuo previsto dai commi 1 e 2 della medesima disposizione in favore dei datori di lavoro (vedi oltre, § 5).

## 5. Gli incentivi

Infine, nel caso di assunzione di beneficiari del Supporto per la formazione e il lavoro troverà applicazione l’art. 10, d.l. n. 48/2023, richiamato dall’art. 12, comma 10, cit. Di conseguenza, i datori di lavoro potranno godere di incentivi a seconda che stipulino con il lavoratore un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o determinato.

In particolare, nel primo caso, il datore di lavoro beneficerà, per un periodo massimo di dodici mesi, dell’esonero dal versamento del 100 per cento dei contributi previdenziali, *more solito* con esclusione dei premi e dei contributi dovuti all’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nel limite massimo di importo pari a € 8.000 su base annua; nel secondo caso, invece, sarà riconosciuto, per un periodo massimo di dodici mesi e comunque non oltre la durata del rapporto di lavoro, l’esonero dal versamento del 50 per cento dei contributi previdenziali, ugualmente con esclusione dei premi e dei contributi dovuti all’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

Gli incentivi saranno riconosciuti esclusivamente ai datori che inseriranno l’offerta di lavoro nel sistema informativo SIISL.

Si tratta di misure da guardare con favore che potrebbero contribuire non solo all’alimentazione e all’aggiornamento costante del Sistema informativo attraverso l’inserimento in tempo reale dell’offerta di lavoro ma, più in generale, al raggiungimento del concreto obiettivo cui il Supporto per la formazione e il lavoro tende, ossia l’assunzione del lavoratore formato che sarebbe in tal modo incentivata anche attraverso il riconoscimento di un beneficio in favore del datore di lavoro.

## 6. Bibliografia essenziale

Per una **disamina del reddito di cittadinanza** vedi da ultimo M. Miscione, *Il reddito di cittadinanza con sanzioni abrogate*, in *LG*, 2023, 4, p. 337 e ss.; L. Corazza, *La condizionalità “relazionale”: reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale*, in *DRI*, 2022, 2, p. 174 e ss.; L. Valente, *Reddito di cittadinanza e politiche attive per il lavoro, oggi*, in *RGL*,

2021, p. 372 e ss.; M. Martone, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in RIDL, 2017, 3, p. 409 e ss. Sulla **nozione e sulla evoluzione del concetto di occupabilità** vedi T. Treu, *Istituzioni e regole del mercato del lavoro. Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in DRI, 2017, 3, p. 597 e ss.; B. Caruso, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli di regolazione dei mercati del lavoro*, in DLRI, 2007, p. 1 e ss.; D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004. Per **una panoramica delle riforme tracciate nel PNRR** vedi D. Garofalo, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in DRI, 2022, 1, p. 114 e ss.; M. Martone, *PNRR e lavoro: prospettive di trasformazione per l'Italia, domani – Il lavoro nel PNRR*, in GI, 2022, 11, p. 2528 e ss. Per una **ricostruzione dei decreti attuativi della Garanzia di occupabilità dei lavoratori** vedi M. Corti, A. Sartori, *La riforma delle politiche passive e attive del lavoro. La nuova Cig, l'avvio di GOL e il lancio del piano nuove competenze*, in RIDL, 2022, 2, p. 65 e ss. Sul **sistema delle politiche attive** vedi P. Ichino, *Appunti per un rilancio delle politiche attive del lavoro in Italia*, in DRI, 2022, 1, p. 161 e ss.; M. Tiraboschi, *Le politiche attive che non ci sono: di chi è la colpa? A proposito di sindacato, mercato del lavoro e occupazione*, Bollettino ADAPT 16 maggio 2022, n. 19; D. Garofalo, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in LG, 2019, n. 4, pp. 329-349; A. Donini, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in LD, 2016, n. 2, pp. 297 e ss. Sul **nesso tra politiche attive e formazione continua** vedi G. Canavesi, *Appunti sulla nozione giuridica di mercato del lavoro*, in Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” - IT, 2018, n. 3.

## Il contratto di espansione (art. 25, d.l. n. 48/2023)

*di Michele Dalla Sega*

**Abstract** – Il contributo ha per oggetto una prima analisi della previsione normativa di cui all'art. 25 del d.l. n. 48/2023, relativo al contratto di espansione. In seguito a una prima panoramica sulle principali linee di intervento attuali dello strumento, saranno ripercorsi gli interventi normativi e di prassi che, da un lato, ne hanno progressivamente ampliato il campo d'azione, dall'altro hanno precisato alcune importanti questioni applicative. Nella parte finale, sarà approfondito l'ultimo degli interventi operati dal legislatore sull'istituto, con il decreto lavoro, al fine di delinearne la portata applicativa e di individuare le possibili linee di sviluppo dello strumento.

**Abstract** – This paper aims to trace an initial analysis of the regulatory provision of Article 25 of the decree-law n. 48 of 2023, concerning the *contratto di espansione*. Following an initial overview of the current lines of intervention of the instrument, the main regulatory reforms and the main acts of administrative practice about this topic will be reviewed. On the one hand, these acts have progressively broadened the scope of action of the instrument. On the other hand, they have clarified some important application issues. In the final part, the specific provision of the decree-law n. 48 of 2023 will be examined, in order to outline its scope of application and to identify some possible lines of development of the instrument.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Le principali linee d'azione del contratto di espansione – 3. Interventi normativi e di prassi (2021-2022). – 4. La previsione del D.L. Lavoro: novità e prospettive di sviluppo. – 5. Bibliografia essenziale.

### 1. Introduzione

Introdotta nel 2019, nell'ambito delle previsioni del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, il contratto di espansione ha sostituito il precedente “contratto di solidarietà espansiva”, uno strumento introdotto per la prima volta nel 1984 e che mirava a coniugare riduzioni stabili dell'orario di lavoro con l'assunzione agevolata di nuovi lavoratori. Questo primo strumento, negli oltre 30 anni di attività, era stato oggetto di uno scarso utilizzo nei contesti aziendali nel corso degli anni - nonostante i tentativi del legislatore di introdurre nuovi meccanismi incentivanti per agevolarne l'adozione - a tal punto da essere definito, in sede di commento, come un “oggetto misterioso” (così Domenico Garofalo, 2016).

Anche il neo-istituito contratto di espansione, in un primo periodo, ha ricevuto scarsa attenzione da parte dell'opinione pubblica, nonché da parte degli stessi attori chiamati in causa dal legislatore per farne uso, ossia parti sociali e aziende interessate da

processi di riorganizzazione, anche in ragione di un impianto normativo di riferimento che ne limitava notevolmente il campo d’azione. Tuttavia, se si guarda ai dati comunicati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali relativi agli ultimi due anni, si può notare come recentemente si sia aperta una seconda fase per lo strumento, che con il supporto di un ampio e costante intervento del legislatore – il quale ha gradualmente abbassato i requisiti dimensionali per accedervi e ha introdotto ulteriori incentivi – ha esteso notevolmente la propria portata applicativa.

Se infatti nei primi due anni (2019-2020) di applicazione dell’istituto, l’apporto dello stesso nel supportare procedure di modifica dei processi aziendali è stato pressoché nullo, nonché limitato ad alcune grandi e grandissime realtà aziendali del nostro Paese, nella fase 2021-2022 è stato osservato come lo strumento sia stato esteso anche a realtà aziendali di minori dimensioni. Quanto al 2021, il Ministero ha registrato la sottoscrizione di 40 accordi, per un totale di 11.430 lavoratori coinvolti, mentre con riferimento ai primi 9 mesi del 2022, il dato si attesta a 37 accordi siglati, con una platea di 33.927 lavoratori.

Nell’ambito del presente contributo, dopo una prima parte in cui saranno delineate le principali linee di intervento dell’istituto (§ 2), anche alla luce delle modifiche normative e degli interventi di prassi amministrativa intervenuti negli anni (§ 3), si illustreranno gli specifici punti sui quali interviene il decreto lavoro, anche al fine di individuare le possibili traiettorie future di sviluppo della materia (§ 4).

## **2. Le principali linee d’azione del contratto di espansione**

Al fine di entrare nel merito dei principali elementi che caratterizzano lo strumento, occorre innanzitutto prendere in considerazione i diversi commi (di cui alcuni aggiunti nel tempo dal legislatore con i vari interventi di riforma) attraverso i quali si delinea l’art. 41 del d.lgs. n. 148/2015, che rappresenta la disposizione normativa di riferimento sulla materia.

Già dal combinato disposto dei commi 1 e 2, si può ricostruire la natura del contratto di espansione, che è un “contratto di natura gestionale”, che va stipulato in sede governativa al termine di una procedura di consultazione sindacale ex art. 24 del d.lgs. n. 148/2015 con le «associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero con la rappresentanza sindacale unitaria». In altre parole, per la sottoscrizione del contratto la normativa rimanda alle modalità e ai termini prescritti per la domanda di cassa integrazione straordinaria.

Quanto alle motivazioni che devono essere alla base della adozione dello strumento, viene altresì precisato che sarà possibile fare ricorso al contratto di espansione “nell’ambito dei processi di reindustrializzazione e riorganizzazione delle imprese” che comportino “una strutturale modifica dei processi aziendali finalizzati al progresso e allo sviluppo tecnologico dell’attività, nonché la conseguente esigenza di modificare le competenze professionali in organico mediante un loro più razionale impiego e, in ogni caso, prevedendo l’assunzione di nuove professionalità”. Si tratta di fattori che identificano il contratto di espansione tra quegli strumenti atti a risolvere situazioni, attuali o potenziali di crisi, legate alle profonde trasformazioni che stanno attraversando il mondo del lavoro. Fattori che, allo stesso tempo, le parti devono

illustrare dettagliatamente nell'ambito della procedura, al fine di giustificare il corposo piano di interventi adottato e il ricorso agli incentivi previsti sul punto dal legislatore. Pertanto, guardando alle previsioni concrete dei contratti di espansione finora stipulati, le ampie premesse che precedono l'indicazione delle misure da adottarsi nei singoli contesti aziendali, in cui sono illustrate le trasformazioni in atto e viene precisata la necessità di modificare a tal fine i processi aziendali, non rappresentano un mero aspetto stilistico, bensì servono ad argomentare i motivi del ricorso allo strumento, in linea con quanto previsto dalla legge.

Quanto invece agli interventi operativi sui quali si struttura il contratto di espansione, questo si sviluppa su 3 (e in alcuni casi 4) direttrici, al fine di supportare il processo di riorganizzazione o riconversione aziendale in questione.

In primo luogo, è necessario prevedere un piano di assunzioni di lavoratori con contratto a tempo indeterminato con profili professionali che siano compatibili con processi di riorganizzazione. Nello specifico, occorre sottolineare che lo stesso legislatore esplicita che sono ricomprese in tale ambito le assunzioni con contratto di apprendistato professionalizzante.

Il secondo punto che deve caratterizzare il contratto di espansione è la realizzazione di un programma di formazione e riqualificazione professionale, adeguatamente certificato, volto ad adeguare le competenze di una parte dei lavoratori insieme al numero in forza all'azienda alle trasformazioni in atto. Il processo formativo coinvolgerà un determinato numero di lavoratori, da indicare espressamente nel progetto, in uno con la fissazione del numero complessivo delle ore di formazione previste, dei contenuti e delle competenze iniziali e finali richieste. Al fine di limitare l'impatto sul piano economico dei percorsi formativi, le aziende possono, da una parte, ricorrere a specifiche forme di finanziamento, con l'eventuale supporto dei fondi interprofessionali. Dall'altra parte, per realizzare il programma di formazione e riqualificazione professionale, alle imprese è consentito di prevedere una riduzione di orario di lavoro con intervento straordinario di integrazione salariale di cui all'art. 41, commi 3 e 7, del d.lgs. n. 148/2015 e successive modificazioni.

È questa, quindi, la terza possibile linea di intervento del contratto di espansione, che consiste nella possibilità di introdurre, per i lavoratori in forza, un piano di riduzione dell'orario di lavoro, nel limite del 30% dell'orario medio giornaliero, settimanale o mensile, nonché, a livello individuale, fino al 100% nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto è stato stipulato. A copertura delle ore di lavoro non prestate potrà intervenire la cassa integrazione straordinaria, per un periodo non superiore a 18 mesi anche non continuativi, in deroga rispetto ai limiti di durata del trattamento di integrazione salariale previsti dagli artt. 4 e 22 del d.lgs. n. 148/2015.

In alternativa o in cumulo rispetto al piano di riduzione oraria, è possibile introdurre un piano di uscite anticipate, per i lavoratori prossimi alla pensione. Nello specifico, potranno aderire al programma di esodo, attraverso accordi di non opposizione e prestando esplicito consenso in forma scritta, i lavoratori che si trovino a non più di 60 mesi dal conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia o anticipata (gli attuali requisiti vigenti per il FPLD sono indicati nella circolare INPS 7 febbraio 2020, n. 19). Per tali lavoratori, il datore di lavoro riconoscerà un'indennità mensile commisurata al trattamento pensionistico lordo maturato dagli stessi al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

### 3. Interventi normativi e di prassi (2021-2022)

Nell’ottica di favorire un pieno sviluppo del contratto di espansione, i diversi governi che si sono succeduti negli anni, oltre a rifinanziare periodicamente la misura (attualmente in vigore fino a tutto il 2023), sono intervenuti in diversi momenti sulla disciplina dell’art. 41, da una parte ampliando il campo di applicazione dello strumento, dall’altra intervenendo sugli incentivi previsti per le aziende nell’ambito dei piani di esodo.

Sotto il primo aspetto, si è osservata una particolare attenzione del legislatore volta ad attenuare la “selettività” dello strumento, che nel disegno del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 era stato originariamente concepito in via esclusiva per le imprese che occupavano più di mille dipendenti. In primo luogo, con la legge di bilancio 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178), la soglia di accesso è stata abbassata, sul piano generale, da 1000 a 500 dipendenti, nonché a 250 dipendenti per quanto riguarda il piano di prepensionamento. Con i successivi interventi del d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (c.d. decreto Sostegni-bis) e della legge di bilancio 2022 (l. 30 dicembre 2021, n. 234), il requisito dimensionale minimo è stato ulteriormente abbassato prima a 100 e poi a 50 unità, con l’obiettivo esplicito di una sempre più ampia diffusione dello strumento nel tessuto industriale del nostro Paese. Al riguardo, è importante osservare quanto precisato dall’INPS - prima con la circolare INPS 24 marzo 2021, n. 48, poi con il messaggio INPS 25 giugno 2021, n. 2419 – nel momento in cui viene consentito di riferire il limite dimensionale sia al singolo datore di lavoro che alle ipotesi di aggregazione stabile di imprese con unica finalità produttiva o di servizi. In questo secondo caso, il calcolo complessivo della forza lavoro deve tenere conto dei lavoratori in forza a soggetti giuridici e autonomi e l’accordo dovrà essere sottoscritto dai rappresentanti legali di tutti i lavoratori esodanti.

La seconda linea di intervento del legislatore ha riguardato invece il regime previsto per gli incentivi all’esodo rivolti ai lavoratori coinvolti dal piano di prepensionamento. Nei primi 2 anni di applicazione della misura, per tali lavoratori veniva prevista la corresponsione, da parte delle aziende, di una indennità mensile commisurata al trattamento pensionistico lordo maturata dal datore di lavoro, comprensiva del trattamento di Naspi (se spettante). In caso di primo accesso del lavoratore alla pensione anticipata, invece, veniva prevista anche la corresponsione dei contributi mancanti, utili al raggiungimento del trattamento, fatta eccezione per i periodi coperti dalla contribuzione figurativa conseguente al trattamento di Naspi.

Con la legge di bilancio 2021, tuttavia, questo regime è parzialmente mutato, dato che, allo stato attuale, in seguito a tale intervento l’importo assegnato al lavoratore non è più comprensivo della Naspi. L’incentivo all’esodo, a partire dal 2021, viene infatti commisurato al trattamento pensionistico lordo maturato al momento della cessazione del rapporto di lavoro, ridotto di un importo equivalente alla somma della Naspi teoricamente spettante al lavoratore. La Naspi diventa quindi, in altre parole, un semplice “parametro” per valutare lo sconto da applicarsi al datore di lavoro nella corresponsione del trattamento di incentivo all’esodo. Tale aspetto viene anche precisato dall’INPS, con la circolare 24 marzo 2021, n. 48, nel momento in cui l’Istituto specifica che, dato che ai lavoratori non sarà riconosciuta l’indennità mensile di

disoccupazione, allo stesso tempo le aziende non sono tenute al versamento del c.d. ticket di licenziamento in relazione alle risoluzioni del rapporto di lavoro. Lo stesso principio vale anche in caso di accompagnamento alla pensione anticipata, dato che in tal caso il versamento dei contributi previdenziali viene ridotto, sempre per il periodo di spettanza “teorica” della Naspi, di un importo equivalente alla somma della contribuzione figurativa connessa.

Allo stesso tempo, sempre nell’ottica di intervenire sul regime di accompagnamento alla quiescenza, con il nuovo comma 5-bis dell’art. 41 sono stati riconosciuti ulteriori incentivi alle aziende con più di 1.000 dipendenti che attuino piani di riorganizzazione di particolare rilevanza strategica, in linea con i programmi europei, e che prevedano una nuova assunzione ogni 3 uscite. In tali casi, l’agevolazione aggiuntiva consiste nella riduzione dei versamenti per ulteriori 12 mesi, rispetto al periodo di spettanza “teorica” della Naspi, per un importo calcolato sulla base dell’ultima mensilità di spettanza teorica dello stesso trattamento di disoccupazione.

Per completare la panoramica sul regime incentivante riconnesso allo strumento, occorre infine rilevare quanto precisato dall’INPS con la circolare 18 aprile 2023, n. 1450. L’Istituto ha infatti chiarito che l’obbligo di nuove assunzioni riconnesso al contratto di espansione costituisce il mero adempimento di una clausola del programma contrattuale, al quale il datore di lavoro si assoggetta volontariamente, e non l’attuazione di un obbligo di legge, che impedirebbe, secondo i principi generali in tema di incentivi all’occupazione, l’accesso agli stessi. Pertanto, il contratto di espansione è compatibile con i vari incentivi all’occupazione previsti dalla legislazione vigente.

#### **4. La previsione del D.L. Lavoro: novità e prospettive di sviluppo**

Contrariamente a quanto indicato in alcune prime bozze del decreto, la versione finale pubblicata in Gazzetta ufficiale non contiene una proroga della misura fino al 2025, che sarebbe stata in linea con gli ultimi interventi che hanno previsto il rifinanziamento della misura nel corso degli anni. Il decreto lavoro, piuttosto, introducendo il nuovo comma 1-quater, interviene con un regime speciale rivolto nello specifico a una particolare platea di aziende, e riferito esclusivamente ai piani di esodo incentivato.

Secondo la nuova disposizione introdotta con l’art. 25 del decreto Lavoro, ai gruppi di imprese che occupano più di 1.000 dipendenti sarà consentito di rimodulare le cessazioni dei rapporti di lavoro previste nell’ambito di contratti di espansione stipulati entro il 31 dicembre 2022 e non ancora conclusi. Sul piano operativo, le aziende interessate e le organizzazioni dei lavoratori dovranno sottoscrivere un accordo integrativo in sede ministeriale, che preveda nuove finestre di accesso allo scivolo pensionistico entro un arco temporale di 12 mesi successivi al termine originariamente previsto. In ogni caso, dovranno comunque rimanere invariati l’impegno di spesa complessivo e il numero massimo di lavoratori ammessi allo scivolo pensionistico nell’originario contratto di espansione.

Nel concreto, si tratta quindi di un intervento dalla portata estremamente limitata, volto principalmente a sanare alcune soluzioni già avviate, in merito ad uno specifico aspetto del contratto di espansione, ossia il piano di esodi incentivati, per il quale vengono riaperte le finestre di uscita rispetto a quanto originariamente previsto. In

particolare, con la soglia dei 1.000 dipendenti si osserva il ritorno della logica fortemente “selettiva” che accompagnava la prima versione dello strumento, precedente agli interventi normativi che negli ultimi anni ne hanno ampliato il campo di applicazione.

In estrema sintesi il governo, ad oggi, è parso maggiormente interessato a strade diverse, rispetto al contratto di espansione, per perseguire i plurimi e ambiziosi obiettivi che sono legati a tale strumento. Per quanto riguarda il fine di agevolare e supportare le nuove assunzioni, ad esempio, occorre guardare agli specifici incentivi all’occupazione giovanile, promossi con lo stesso decreto Lavoro (su cui si veda *infra* il contributo di Carmela Garofalo). In merito invece all’obiettivo di promuovere percorsi di formazione e riqualificazione dei lavoratori, a fronte dei profondi processi di trasformazione in atto nei contesti aziendali, lo strumento “contrattuale” su cui il legislatore intende investire appare principalmente il fondo nuove competenze. Si tratta di una misura che, per certi versi, ha seguito un itinerario di sviluppo simile al contratto di espansione, ed è spesso stata adottata in via parallela a tale strumento in alcuni contesti aziendali, visti i notevoli punti in comune, quali *in primis* la possibilità di coprire sul piano economico i piani di riduzione oraria istituiti per promuovere i percorsi formativi negoziati con le rappresentanze dei lavoratori. La differenza di approccio verso i due strumenti nell’ambito del decreto Lavoro appare tuttavia notevole, visto che, se da una parte il contratto di espansione viene trattato solo da una disposizione marginale e estremamente circostanziata, che non tocca il carattere “sperimentale” della misura, il Fondo Nuove Competenze, con l’importante rifinanziamento previsto con l’art. 19 del decreto in esame, pare ora destinato a divenire un elemento di carattere strutturale del nostro sistema (su questo punto, si veda *infra* il contributo di Giorgio Impellizzieri).

Nel complesso, tuttavia, ciò che colpisce maggiormente e che rappresenta il maggiore elemento di discontinuità con i precedenti interventi normativi, è la (finora) mancata considerazione del contratto di espansione anche per i prossimi anni quale misura-tampone per promuovere piani di prepensionamenti dei lavoratori prossimi alla quietanza. Un obiettivo che, negli scorsi mesi, era stato raccolto con favore anche dal sindacato - come si osserva dalla presenza del contratto di espansione tra i punti principali della piattaforma di Cgil, Cisl e Uil in materia previdenziale del 19 gennaio 2023 - e che pareva destinato a rientrare anche in questo provvedimento.

Fino a questo momento, invece, anche su tale specifico aspetto il legislatore pare perseguire altre strade, come testimoniato dalla parallela conferma fino al 2026, nell’ambito del decreto mille proroghe, delle misure che potenziano (estendendone la portata) lo strumento della c.d. isopensione, ossia la principale soluzione contrattuale alternativa per la gestione dei piani di prepensionamento.

Per comprendere quale futuro attende il contratto di espansione, sarà quindi necessario attendere i prossimi provvedimenti in materia di lavoro del governo. In caso di un nuovo intervento, occorrerà osservare attentamente se sarà ripreso il fine estensivo degli ultimi interventi precedenti al 2023, oppure se prevarrà la logica “selettiva” del decreto Lavoro. In caso di mancata proroga dei finanziamenti, potrebbe invece chiudersi prematuramente una parentesi partita in sordina, ma valorizzata nel tempo grazie (anche) all’interesse delle parti coinvolte.

## 5. Bibliografia essenziale

Sul precedente strumento del “**contratto di solidarietà espansiva**” cfr. D. Garofalo, *Il contratto di solidarietà espansiva*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, Cacucci, 2016, pp. 343 ss.

Per un **primo commento** sul “**contratto di espansione**”, alla luce delle previsioni del D.L. n. 34/2019 cfr. V. Fili, *Il lavoro nel “decreto crescita”*, in *LG*, 2019, n. 12, p. 1077 ss.; M. Corti, A. Sartori, *L’eutanasia del contratto di solidarietà espansiva: il nuovo contratto di espansione*, in *RIDL*, 2019, n. 3, III, p. 132 ss.; M. Squeglia, *La natura “polimorfa” del nuovo contratto di espansione: la risposta legislativa alla trasformazione digitale e all’industria 4.0.*, in *ADL*, 2020, n. 3, I, pp. 589 ss. Per una **ricostruzione sui principali elementi che caratterizzano l’istituto**, anche alla luce degli interventi di *restyling* normativo operati negli anni cfr. C. Carchio, *Il contratto di espansione*, in S. Ciucciovino et Al. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021, pp. 174 ss.; M. Faioli, *Il contratto di espansione nell’ambito del piano “Next Generation EU” e delle relazioni industriali italiane*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 13, pp. 140 ss. Per un focus sui **primi casi aziendali di applicazione dell’istituto** cfr. M. Tiraboschi, *Un contratto di espansione per governare il cambiamento*, in *C&CC*, 2021, n. 5, pp. 5 ss.; Adapt, *La contrattazione collettiva in Italia (2021). VIII Rapporto Adapt*, Adapt University Press, 2022, pp. 273 ss.; M. Dalla Sega, *Il contratto di espansione tra riforme e prassi applicativa: una rassegna ragionata* in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2022, n. 1, pp. 206 ss. L. Battista, *Innovazione tecnologica, riorganizzazioni industriali e occupazione: il contratto di espansione*, in *LDE*, 2022, n. 1, pp. 2 ss. Per un **confronto** con lo strumento dell’**isopensione** cfr. A. Vitale, *Isopensione e contratto di espansione*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 21, 2021, pp. 1313 ss.

## **Cassa integrazione guadagni in deroga per eccezionali cause di crisi aziendale e riorganizzazione (art. 30, d.l. n. 48/2023)**

*di Claudia Carchio*

**Abstract** – Il contributo analizza dapprima la fattispecie normativa introdotta dall'art. 30 del d.l. n. 48 del 4 maggio 2023, che ha previsto una nuova ipotesi transitoria di cassa integrazione guadagni straordinaria in deroga. Successivamente, al fine di poter meglio comprendere la *ratio* e i profili applicativi dell'istituto, quest'ultimo è valutato sia alla luce delle finalità generali del provvedimento che lo ha introdotto, sia nel confronto con la disciplina delle altre ipotesi di integrazioni salariali straordinarie in deroga vigenti. In conclusione, la disamina si concentra sul rapporto tra la previsione in parola, che è applicabile anche alle imprese in liquidazioni, e quella di cui all'art. 44 del d.l. n. 109/2018, che regola i trattamenti per cessazione dell'attività d'impresa, evidenziando similitudini e differenze, nonché le possibili sovrapposizioni.

**Abstract** – This paper analyses the legal provision provided for in Article 30, Decree Law no. 48/2023, which introduces a new and transitory hypothesis of extraordinary salary integration by way of derogation. In order to understand the ratio and the implementing rules of the legal institution, the latter is evaluated both, in the light of the aims pursued by the Decree Law n. 48/2023, and in comparison with the regulation of the other hypotheses of extraordinary wage supplements in derogation that are in force. In conclusion, the examination focuses on the relationship between the provision in question, which is also applicable to companies in liquidation, and that referred to in Article 44, Decree Law no. 109/2018, which provides earning integrations in case of termination of the business activity, highlighting similarities and differences, as well as possible overlaps.

**Sommario:** 1. La nuova ipotesi di cassa integrazione guadagni straordinaria in deroga di cui all'art. 30 del d.l. n. 48/2023. – 2. Un inquadramento sistematico. – 3. Il (difficile) raccordo con la previsione di cui all'art. 44, d.l. n. 109/2018 sulla CIGS per cessazione dell'attività d'impresa. – 4. Bibliografia essenziale.

### **1. La nuova ipotesi di cassa integrazione guadagni straordinaria in deroga di cui all'art. 30 del d.l. n. 48/2023**

Nell'ambito del d.l. n. 48 del 4 maggio 2023, che ha previsto l'adozione di misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, il Governo ha introdotto una nuova ipotesi transitoria di cassa integrazione guadagni in deroga (d'ora in poi CIGD) per le imprese che si trovano a dover fronteggiare cause eccezionali di crisi aziendale e di riorganizzazione.

La concessione delle prestazioni in deroga è destinata ad operare a beneficio delle aziende che si trovano a dover fronteggiare situazioni di perdurante crisi aziendale e

di riorganizzazione e che non sono riuscite a dare completa attuazione, nel corso del 2022, ai piani di riorganizzazione e ristrutturazione originariamente previsti per prolungata indisponibilità dei locali aziendali, per cause non imputabili al datore di lavoro. Le aziende interessate, anche qualora si trovino in stato di liquidazione, potranno presentare domanda di accesso al trattamento al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il quale potrà autorizzare, con proprio decreto, in via eccezionale e in deroga agli artt. 4 e 22 del d.lgs. n. 148/2015, un ulteriore periodo, in continuità delle tutele già autorizzate, di CIGS fino al 31 dicembre 2023.

La previsione in parola ammette la proroga dei trattamenti di CIGS per causali riconducibili alla crisi aziendale e alla riorganizzazione rispetto ai quali siano stati raggiunti gli ordinari limiti massimi di fruizione previsti cumulativamente per CIGO e CIGS dall'art. 4 e con riferimento alla sola CIGS dall'art. 22 del d.lgs. n. 148/2015.

Più nello specifico, l'art. 4, comma 1, cit., stabilisce la durata massima totale degli interventi ordinario e straordinario, riferibili a ciascuna unità produttiva, in 24 mesi da computarsi nel quinquennio "mobile" <sup>(1)</sup>; tale limite massimo è esteso nell'ipotesi di cui all'art. 22, comma 5 del d.lgs. n. 148/2015 e cioè ove la causale di concessione della CIGS coincida con il contratto di solidarietà difensivo, nel qual caso il computo della durata dei trattamenti è stabilito nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente, così portando a 36 mesi il periodo di fruizione massimo sempre all'interno del quinquennio mobile <sup>(2)</sup>.

L'art. 22 del d.lgs. n. 148 del 2015 dispone i limiti di durata della CIGS, i quali variano in relazione alla causale invocata e sono pari a 24 mesi, anche continuativi, nel quinquennio mobile per la riorganizzazione (comma 1), a 12 mesi, anche continuativi, per la crisi aziendale (comma 2) <sup>(3)</sup> e a 24 mesi per il contratto di solidarietà difensivo, elevabili a 36, in quanto i primi 24 mesi sono computati al 50% (comma 3), ma con esclusione delle imprese edili ed affini.

L'art. 30, d.l. n. 48/2023, introduce, quindi, una fattispecie di prolungamento – da richiedere entro il 31 dicembre 2023 – delle prestazioni di CIGS che siano già in essere, senza tuttavia chiarire esplicitamente la durata massima della nuova concessione in deroga. Stante il silenzio del legislatore si può ritenere che gli interventi in questione

---

<sup>(1)</sup> Cfr. circ. Inps n. 197/2015, § 1.3, secondo cui, ai fini del calcolo della durata massima complessiva delle integrazioni salariali si deve considerare la prima settimana oggetto di richiesta della prestazione e, a ritroso, si valuteranno le 259 settimane precedenti, il c.d. quinquennio mobile; se in tale arco temporale risultano già autorizzate 104 settimane (cioè a 24 mesi) non potrà essere riconosciuto il trattamento richiesto, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 22, comma 5; il calcolo va rifatto per ogni settimana ulteriore di integrazione richiesta.

<sup>(2)</sup> Si ricorda che al limite di durata generale di cui all'articolo 4, comma 1 del decreto legislativo n. 148/2015, il successivo comma 2 ne aggiunge uno specifico, di 30 mesi per ciascuna unità produttiva, applicabile alle imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini, nonché alle imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo e per quelle artigiane, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dalla attività di escavazione; inoltre *ex* articolo 22, comma 6 del decreto legislativo n. 148/2015, per le imprese edili e affini non opera la riduzione al 50% dei primi 24 mesi in caso di contratto di solidarietà difensivo.

<sup>(3)</sup> In caso di CIGS per crisi aziendale, l'articolo 22, comma 2, seconda parte, del decreto legislativo n. 148/2015, prescrive un limite un'ulteriore in quanto un nuovo trattamento non può essere concesso prima che sia decorso un periodo pari a 2/3 di quello relativo alla precedente autorizzazione.

possano avere una durata massima equivalente a quella prevista per le ipotesi ordinarie di CIGS per crisi o riorganizzazione (rispettivamente di 12 e 24 mesi).

Va, inoltre, segnalato che la relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del d.l. n. 48/2023, riconosce alla previsione di cui all'art. 30, cit., un effetto retroattivo laddove specifica che i trattamenti prorogabili sono quelli concessi a partire dal 1° ottobre 2022 e sino al 31 dicembre 2023 <sup>(4)</sup>. Tuttavia, come evidenziato anche dai Servizi di Bilancio del Senato, l'origine del termine *a quo* di efficacia della disposizione, in quanto non risultante dal dispositivo di legge, dovrebbe essere specificato espressamente.

In aggiunta ai requisiti di accesso sopra menzionati (trattamento di CIGS in corso e raggiungimento dei periodi massimi di utilizzo), la fattispecie di CIGD che si analizza richiede il rispetto di una ulteriore condizione: essa subordina la concessione del trattamento ad una specifica finalizzazione, coincidente con la necessità di «*salvaguardare il livello occupazionale e il patrimonio di competenze acquisito dai lavoratori dipendenti*».

Per le domande relative alla proroga in oggetto non trovano applicazione le norme di cui agli artt. 24 e 25 del d.lgs. n. 148/2015 e s.m.i., cioè le disposizioni inerenti rispettivamente alla consultazione e all'esame congiunto con le organizzazioni sindacali e ai termini temporali e alle modalità di svolgimento del procedimento di concessione dei trattamenti di CIGS.

La possibilità di accedere alle prestazioni in deroga è in ogni caso ammessa nel rispetto del limite di spesa posto dal comma 2 dell'art. 30 cit., il quale provvede anche alla copertura dei relativi oneri finanziari.

Il limite di spesa è fissato in 13 milioni di euro per l'anno 2023 e in 0,9 milioni di euro per l'anno 2024 ed è assistito dal consueto meccanismo di monitoraggio da parte dell'Inps, previa informazione periodica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché dall'eventuale blocco di ulteriori concessioni in caso di raggiungimento, anche in via prospettica, del tetto di spesa.

La copertura finanziaria degli oneri è garantita dalle risorse del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione di cui all'art. 18, comma 1, lett. *a*, del d.l. n. 185/2008 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 2/2009).

## 2. Un inquadramento sistematico

La previsione di cui all'art. 30 del d.l. n. 48/2023, può essere interpretata e compresa adottando due distinte, ma complementari, prospettive.

Da un primo angolo visuale, l'ipotesi di CIGD in parola deve essere contestualizzata all'interno del provvedimento che l'ha introdotta, cioè il d.l. n. 48/2023, il quale persegue una molteplicità di obiettivi tra loro eterogenei che (solo riassuntivamente) possono essere individuati nell'attuazione delle politiche sociali per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, nonché dei percorsi di accompagnamento all'inserimento lavorativo, nel rafforzamento delle previsioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, nella regolazione dei contratti e dei rapporti di lavoro, nel recupero del

---

<sup>(4)</sup> La relazione tecnica è reperibile nell'A.S. n. 685, XIX Legislatura, consultabile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica.

potere d'acquisto delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti minacciato dai fenomeni inflattivi.

In questo composito quadro, la CIGD per eccezionali cause di crisi aziendale e riorganizzazione non dà l'impressione di inserirsi organicamente nell'ambito dell'atto legislativo che la contiene, non condividendone le finalità complessive, neppure per quanto attiene al potenziamento delle politiche sociali. Essa pare, invece, perseguire un fine diverso e specifico come, del resto, spesso accade ed è già storicamente accaduto con riguardo alle previsioni che introducono ipotesi di integrazioni salariali in deroga, le quali mirano a sopperire alla carenza di tutela in situazioni particolaristiche rispondendo a bisogni propri di alcuni settori o addirittura di alcune imprese.

La stessa relazione tecnica al disegno di legge di conversione del d.l. n. 48/2023 è esplicita sul punto, poiché riferisce che il trattamento in deroga è orientato a tutelare il reddito di circa 400 lavoratori, rientranti nel suo ambito di applicazione, operando in situazioni particolari di aziende, anche in stato di liquidazione, per le quali si ritiene urgente consentire un adeguato ulteriore periodo di tutela nella prospettiva di una definitiva riconversione dei siti industriali e di una piena ripresa del lavoro dei dipendenti coinvolti dalle crisi.

Sotto un altro aspetto, l'art. 30 cit. deve essere letto alla luce della complessa e vasta gamma di disposizioni derogatorie alla normativa ordinaria delle integrazioni salariali, di cui anch'esso rappresenta un esempio.

A seguito del riordino della disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro attuato dalla l. n. 234/2021, che ha modificato il d.lgs. n. 148/2015 (con effetto dal 1° gennaio 2022) estendendone il campo di applicazione a tutti i datori di lavoro senza distinzioni settoriali o dimensionali, le ipotesi di CIGD non hanno l'effetto di ampliare l'ambito della protezione offerta dalle integrazioni salariali, come di frequente avveniva nella vigenza delle precedenti discipline delle misure di sostegno al reddito, onde superarne la selettività. Le attuali previsioni, al pari di quella recentemente introdotta dall'art. 30 cit., tendono, invece, a ridurre la rigidità delle regole sulla durata massima delle prestazioni di cui agli artt. 4 e 22 del d.lgs. n. 148/2015, consentendo di fronteggiare situazioni di particolare difficoltà o di emergenza che le imprese non riescono a risolvere entro i tempi di fruizione ordinaria della CIGS.

Oltre all'art. 30 cit., tra le principali disposizioni che ammettono la concessione di proroghe agli interventi oltre i limiti di durata ordinari si possono ricordare: l'art. 22-*bis* del d.lgs. n. 148/2015, come modificato dalla l. n. 234/2021 <sup>(5)</sup> per le aziende di rilevanza economica strategica anche a livello regionale, che presentino rilevanti problematiche occupazionali con esuberanti significativi nel contesto territoriale <sup>(6)</sup>; l'art. 22-*ter* del d.lgs. n. 148/2015 <sup>(7)</sup>, che introduce il c.d. Accordo di Transizione Occupazionale (d'ora in poi ATO); l'art. 44, comma 7, del d.lgs. n. 148/2015, per i lavoratori

---

<sup>(5)</sup> L'articolo 1, comma 129, l. n. 234/2021 ha esteso sino al 2024 la previsione dell'articolo 22-*bis*, decreto legislativo n. 148/2015, originariamente introdotta dall'articolo 1, comma 133, l. n. 205/2017 con effetto per il triennio 2018-2020, poi prorogata dall'articolo 26-*bis*, d.l. n. 4/2019, convertito in l. n. 26/2019 per il 2020 ed infine dall'articolo 1, comma 285, l. n. 178/2020 per gli anni 2021 e 2022.

<sup>(6)</sup> L'originario requisito dimensionale dell'organico superiore ai 100 dipendenti è stato abrogato dall'articolo 25, d.l. n. 119/2018 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 136/2018); cfr. circ. Min. lav. n. 16, 29 ottobre 2018, § 1.

<sup>(7)</sup> Articolo 1, comma 200, l. n. 234/2021 che ha inserito l'articolo 22-*ter*, decreto legislativo n. 148/2015.

dipendenti delle imprese del settore dei *call center* <sup>(8)</sup>; l’art. 44, comma 11-*bis*, del d.lgs. n. 148/2015 <sup>(9)</sup> rivolto alle imprese operanti in aree di crisi industriale complessa <sup>(10)</sup>; l’art. 44, comma 11-*ter*, del d.lgs. n. 148/2015 applicabile, per i soli anni 2022 e 2023 <sup>(11)</sup>, a favore di imprese che non possano più ricorrere ai trattamenti straordinari e si trovino ad affrontare processi di riorganizzazione aziendale e situazioni di grave difficoltà economica; l’art. 1-*bis*, del d.l. n. 243/2016 (convertito nella l. n. 18/2017) <sup>(12)</sup> che prevede la CIGS in deroga per i dipendenti del gruppo ILVA, anche al fine di consentirne la formazione professionale per la gestione delle bonifiche del sito industriale <sup>(13)</sup>; l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 72/2018 per i lavoratori sospesi o impiegati a orario ridotto, dipendenti da aziende sequestrate o confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria <sup>(14)</sup>; l’art. 16, comma 3-*sexies*, del d.l. n. 121/2021 (convertito nella l. n. 156/2021), che dispone una indennità pari al trattamento di CIGS in favore dei lavoratori dipendenti da imprese del territorio di Savona impossibilitati a prestare attività lavorativa, in tutto o in parte, a seguito della frana verificatasi in conseguenza di eccezionali eventi atmosferici nel mese di novembre 2019 <sup>(15)</sup>.

Le disposizioni succitate, che pur presentano aspetti di disciplina differenziati, hanno in comune la medesima funzione, quella cioè di consentire uno sfioramento tanto del limite massimo complessivo di fruizione dei trattamenti nel quinquennio mobile, quanto dei limiti relativi alle singole causali per garantire il completamento, da parte delle imprese che abbiano richiesto la CIGS, dei programmi di riorganizzazione o dei piani di risanamento ad essa sottesi, ma incontrino difficoltà nel darvi compiuta realizzazione entro i termini previsti dalla legge.

Altrettanto condiviso è il finanziamento interamente pubblico delle prestazioni che ammettono la prosecuzione dei trattamenti straordinari di integrazione salariale, nonché la previsione dell’intervento dell’Inps nella fase di monitoraggio della spesa, cui si aggiunge il potere dell’Istituto di interrompere l’erogazione dei trattamenti in eccedenza.

---

<sup>(8)</sup> La previsione in parola è stata prorogata per l’anno 2023 dall’articolo 1, comma 327, l. n. 197/2022; cfr. per i dettagli circa l’attuazione della normativa d.l. n. 22763, 12 novembre 2015, circ. Min. lav. n. 31, 30 novembre 2015 e n. 15, 29 marzo 2016; *adde* circ. Min. lav. n. 42, 30 dicembre 2016 e n. 8, 16 aprile 2019.

<sup>(9)</sup> Introdotto dall’articolo 2, comma 1, lett. *f*, n. 3, decreto legislativo n. 185/2016, poi modificato dall’articolo 3, comma 1, d.l. n. 224/2016 (convertito nella l. n. 19/2017) e dall’articolo 3-*ter*, comma 1, d.l. n. 91/2017 (convertito nella legge n. 123/2017); su cui cfr. circ. Min. lav. n. 20762, 27 ottobre 2016; per l’anno 2023 tale trattamento è stato rifinanziato dall’articolo 1, comma 325, legge n. 197/2022.

<sup>(10)</sup> Per tali intendendosi quelle *ex* articolo 27, d.l. n. 83/2012 (convertito con modificazioni nella legge n. 134/2012).

<sup>(11)</sup> Il comma 11-*ter* è stato inserito nell’art. 44, decreto legislativo n. 148/2015 dall’articolo 1, comma 216, legge n. 234/2021; su cui cfr. circ. Min. lav. n. 1/2022, § 17.

<sup>(12)</sup> La cui efficacia è stata da ultimo prorogata dall’articolo 1, comma 328, legge n. 197/2022 per l’anno 2023.

<sup>(13)</sup> Bonifiche di cui all’articolo 1-*bis*, d.l. n. 243/2017 (convertito nella legge n. 18/2017).

<sup>(14)</sup> La cui efficacia è stata prorogata per il triennio 2021-2023 dall’articolo 1 comma 284, legge n. 178/2020; su cui cfr. msg. Inps n. 2679, 12 luglio 2019.

<sup>(15)</sup> La cui efficacia è stata prorogata per l’anno 2023 dall’articolo 1, comma 510, legge n. 197/2022; su cui cfr. msg. Inps n. 4166, 17 novembre 2022.

Tali elementi caratterizzano anche la previsione dell'art. 30 cit., la quale, tuttavia, si distingue dalla maggior parte delle altre fattispecie di CIGD poiché non condiziona la concessione del trattamento alla sottoscrizione di specifici accordi siglati in ambito ministeriale, richiedendo solo l'adozione di un decreto di autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tale esclusione deriva, all'evidenza, dalla circostanza che l'ipotesi di CIGD in commento integra una estensione di precedenti trattamenti già in corso di fruizione e non necessita, pertanto, secondo la valutazione del legislatore, di reiterare la procedura di confronto con il sindacato, né di una ulteriore specificazione del programma che l'impresa intende attuare dovendo quest'ultimo porsi in continuità e a completamento di quello già presentato inizialmente e non portato a compimento a causa dell'indisponibilità dei locali aziendali.

Un secondo aspetto di differenziazione è costituito dal fatto che l'art. 30 cit., non richiede la presentazione di nuovi piani di recupero occupazionale volti alla ricollocazione del personale eccedentario ovvero la predisposizione di azioni per la riqualificazione professionale dei lavoratori la cui sospensione del rapporto di lavoro o riduzione d'orario sia prorogata.

La norma, infatti, subordina la concessione delle prestazioni alla mera necessità, da parte dell'impresa richiedente, di «*salvaguardare il livello occupazionale e il patrimonio di competenze acquisito dai lavoratori dipendenti*», senza null'altro aggiungere. Essa non contempla espressamente l'adozione di specifiche misure per la gestione delle crisi d'impresa che consentano i processi di transizione occupazionale come, invece, accade per molte delle altre disposizioni in materia di CIGD le quali, diversamente, prescrivono un forte collegamento tra le politiche passive (nella specie in deroga) e le politiche attive, quali la formazione professionale e l'accrescimento delle competenze, in vista dell'agevolazione della ricollocazione dei lavoratori, sia essa interna o esterna all'azienda. Mentre l'art. 30 cit. sembra limitarsi a garantire il mantenimento dei livelli occupazionali sussistenti al momento dell'originaria richiesta di CIGS, altre ipotesi di CIGD contemplano una serie di azioni dirette ad incentivare la rioccupazione, anche promuovendo il passaggio da un impiego all'altro. Così è per le imprese con rilevanza economica strategica anche a livello regionale che devono presentare piani di recupero occupazionale per la ricollocazione delle risorse umane e azioni di riqualificazione, incremento delle competenze dei lavoratori da reimpiegare in azienda o presso altro datore di lavoro (art. 22-*bis* del d.lgs. n. 148/2015), per l'ATO che richiede l'adozione di azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale, veicolate nel programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori - G.O.L. (art. 22-*ter* del d.lgs. n. 148/2015), per le imprese operanti in aree di crisi industriale complessa, le quali devono impegnarsi a realizzare appositi percorsi di politiche attive del lavoro concordati con la Regione e finalizzati alla rioccupazione dei lavoratori (art. 44, comma 11-*bis*, del d.lgs. n. 148/2015).

In tal senso, la norma del d.l. n. 48/2023, nonostante sia destinata ad intervenire in situazioni di crisi o di riorganizzazione di lunga durata, rinuncia a promuovere i percorsi per la ricollocazione dei lavoratori in CIGS che potrebbero favorirne l'uscita dallo stato di disoccupazione parziale e si limita a procrastinarlo garantendo il solo intervento dei sussidi economici. Non stupirebbe, pertanto, se la legge di conversione del d.l. n. 48/2023 ovvero la prassi amministrativa, nello specificare in che modo le imprese interessate possono dare attuazione alla garanzia di salvaguardia dei livelli

occupazionali e del patrimonio di competenze acquisito dai lavoratori, introducessero elementi di raccordo con le misure di politica attiva, “correggendo” la previsione dell’art. 30 cit., nella parte in cui si pone in controtendenza rispetto ad altre vigenti previsioni di CIGD.

### **3. Il (difficile) raccordo con la previsione di cui all’art. 44, d.l. n. 109/2018 sulla CIGS per cessazione dell’attività d’impresa**

Partendo dalla considerazione che la CIGD per eccezionali cause di crisi aziendale e riorganizzazione di cui all’art. 30 del d.l. n. 48/2023 può essere richiesta anche dalle aziende che si trovino in stato di liquidazione, si pone un problema di raccordo tra questa disposizione e quella dell’art. 44, del d.l. n. 109/2018, convertito nella l. n. 130/2018 (c.d. decreto Genova).

Tale ultima previsione <sup>(16)</sup> stabilisce che, in deroga agli artt. 4 e 22 del d.lgs. n. 148/2015, può essere concesso, sino a un massimo di 12 mesi complessivi, un trattamento di CIGS per crisi aziendale qualora l’impresa abbia cessato o cessi l’attività produttiva e alternativamente: a) sussistano concrete prospettive di cessione dell’attività con conseguente riassorbimento occupazionale; b) sia possibile realizzare interventi di reindustrializzazione del sito produttivo, presentati dall’azienda in cessazione ovvero da un’impresa terza subentrante; c) i lavoratori interessati siano coinvolti in specifici percorsi di politica attiva del lavoro posti in essere dalla Regione in cui sono dislocate le unità produttive in cessazione <sup>(17)</sup>.

La norma del c.d. decreto Genova è applicabile, purché sussista una delle condizioni poc’anzi descritte, alle imprese che cessino l’attività, anche ove sottoposte a procedura fallimentare o a liquidazione giudiziale ai sensi del d.lgs. n. 14/2019 e s.m.i., mentre la CIGD di cui all’art. 30 cit., come anticipato, può essere richiesta da aziende in perdurante stato di crisi aziendale, che non abbiano più possibilità di accedere agli ammortizzatori sociale ordinari, anche se poste in liquidazione (non è chiaro se solo volontaria o pure giudiziale stante il silenzio del legislatore).

Le due disposizioni possono, quindi, trovare applicazione in fattispecie sovrapponibili, e cioè nei casi in cui l’attività aziendale sia destinata a cessare, ma sulla base di differenti presupposti, più stringenti per la prima (art. 44,cit.), la quale sola richiede di dimostrare la sussistenza di prospettive di riassorbimento occupazionale conseguente alla continuazione dell’attività produttiva a seguito del trasferimento dell’azienda o di un suo ramo ovvero della reindustrializzazione del sito produttivo o, ancora, dell’attuazione di politiche attive regionali.

La CIGD *ex* art. 30 cit., come si è già detto *supra*, include la tutela dell’occupazione tra le finalità che motivano la richiesta dei trattamenti di integrazione salariale, ma non implica l’adozione di specifiche misure di promozione della ricollocazione o della riqualificazione professionale del personale coinvolto.

---

<sup>(16)</sup> La norma, inizialmente vigente per gli anni 2019 e 2020 è stata poi prorogato per gli anni 2021 e 2022 dall’articolo 1, comma 278, legge n. 178/2020 e per l’anno 2023 dall’articolo 1, comma 329, legge n. 197/2022.

<sup>(17)</sup> Sul punto cfr. circ. Min. lav. n. 15, 4 ottobre 2018; *adde* circ. Min. lav. n. 19, 11 novembre 2018.

Sembra, pertanto, che le due fattispecie possano alternativamente trovare applicazione a favore di aziende in fase di cessazione, potendo però la più recente ipotesi di CIGD essere concessa alle imprese in liquidazione, in assenza di concrete e comprovate prospettive di continuazione dell'attività al termine del periodo di integrazione salariale.

Sul punto sarebbe, tuttavia, indispensabile un intervento chiarificatore poiché la possibilità di riprendere l'attività d'impresa ovvero di proseguire i rapporti di lavoro anche con aziende terze all'esito delle sospensioni/riduzioni d'orario rappresentano un presupposto costitutivo per l'autorizzazione delle misure di sostegno al reddito, non solo di quella in deroga di cui al c.d. "decreto Genova", ma più in generale di tutte le forme di integrazione salariale previste dal d.lgs. n. 148/2015<sup>(18)</sup>, che ha escluso dal novero delle causali CIGS quella per cessazione d'attività, limitando alla riorganizzazione, alla crisi aziendale e al contratto di solidarietà difensivo le causali d'intervento di cui all'art. 21.

Il d.lgs. n. 148/2015, infatti, in linea di continuità con quanto già previsto dalla l. n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero)<sup>(19)</sup>, include tra i propri obiettivi quello di eliminare definitivamente la CIGS per fine dell'impresa sì da attribuire alle misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro la funzione di strumenti temporanei, deputati a intervenire solo per crisi che risultino sin da principio superabili stante la ragionevole prevedibilità della ripresa del lavoro al termine delle sospensioni. In tal modo la riforma del 2015 cerca di marcare una netta distinzione tra gli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione parziale e totale, perché evita che l'utilizzo delle integrazioni salariali a fronte di crisi strutturali finisca per differire nel tempo i licenziamenti del personale non più assorbibile mantenendo fittiziamente in essere rapporti di lavoro destinati a cessare e assurga a surrogato dei trattamenti di disoccupazione.

#### 4. Bibliografia essenziale

**Sulla normativa di cui al d.lgs. n. 148/2015 come modificato dalla l. n. 234/2021:** M. Miscione, *Ammortizzatori sociali dell'universalismo differenziato nel post pandemia*, in *DPL*, n. 1, 2023, pp. 47 ss.; D. Garofalo, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, n. 1, 2022, pp. 114 ss.; Id., *Il riordino dei trattamenti di sostegno al reddito*, in *LG*, Suppl. digitale, 2022, n. 1, pp. 127 ss.; S. Renga, *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale Scientifica, 2022. **Sull'evoluzione della normativa della cassa integrazione guadagni in deroga:** D. Garofalo, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'analisi in deroga*, in Id. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì, F. Seghezzi (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT Labour Studies e-Book series, Vol. III, pp. 148 ss.; Id., *Gli ammortizzatori sociali in deroga. Dal D.L. n. 185/2008 alla L. n. 191/2009 (Legge finanziaria 2010)*, Ipsoa, 2010; F. Liso, *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991*, in *LI*, 1992, suppl. n. 12.

<sup>(18)</sup> Si veda l'articolo 1, comma 2, lett. a, n. 1, legge delega n. 183/2014, che enuncia tra i principi e criteri direttivi poi attuati dal decreto legislativo n. 148/2015, l'impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa.

<sup>(19)</sup> L'articolo 2, comma 70, legge n. 92/2012 aveva previsto l'abrogazione con effetto dal 1° gennaio 2016 dell'articolo 3, legge n. 223 del 1991 che prevedeva la concessione della CIGS nei casi di fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria, concordato preventivo.

**Sull'accordo di transizione occupazione:** D. Garofalo, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, in ADAPT University Press, Working Paper n. 8/2022; P. A. Varesi, *Eccedenza strutturale del personale*, in DPL, 2022, n. 13, pp. 763 ss. **Sulla cassa integrazione guadagni in deroga per cessata attività:** F. Rotondi, P. Speciale, *Strumenti di gestione nelle procedure concorsuali*, in DPL, 2022, n. 11, pp. 641 ss.; M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, in ADAPT University Press, n. 54, 2016, pp. 414 ss.



## **La maggiorazione dell'assegno unico universale per i nuclei vedovili e il rifinanziamento dei centri di assistenza fiscale per picco di attività (artt. 22 e 32, d.l. n. 48/2023)**

*di Valeria Fili*

**Abstract** – L'art. 22 del d.l. n. 48/2023 interviene sull'art. 4, comma 8, del d.lgs. n. 230/2021, relativo ai criteri per la determinazione dell'assegno unico universale, nell'intento di rimediare alla disparità di trattamento creata dalla disposizione originaria tra minori appartenenti a nuclei bigenitoriali e minori appartenenti a nuclei vedovili. La disposizione novellata si espone, però, ad ulteriori censure per discriminazione, specialmente ai danni dei minori appartenenti a nuclei monogenitoriali non vedovili. Inoltre, anche in considerazione dell'incremento del volume di attività per l'elaborazione degli ISEE finalizzati proprio alla richiesta dell'assegno unico, l'art. 32 provvede al rifinanziamento dei centri di assistenza fiscale, limitando però la gratuità del servizio ad una sola DSU per nucleo familiare nell'anno di riferimento.

**Abstract** – Article 22 of Decree-Law n. 48/2023 modifies Article 4 of Legislative decree n. 230/2021, on the criteria for the determination of the “universal single cheque”, to remedy the inequality of treatment, created by the previous provision, between minors belonging to two-parent families and minors belonging to single-parent-widow families. However, the new provision exposes itself to further discrimination, especially against minors belonging to other kinds of single-parent families. Due to Article 32, given the increase in the volume of activities, tax assistance centers (Caf) are refinanced, but the complimentary service is limited to one declaration (DSU) per household in the reference year.

**Sommario:** 1. La terza modifica dell'assegno unico universale in due anni di vita. – 2. L'irragionevole disparità di trattamento tra nuclei familiari bigenitoriali, monogenitoriali vedovili e monogenitoriali non vedovili. – 3. La copertura finanziaria della maggiorazione. – 4. Il rifinanziamento dei Caf per incremento di lavoro – 5. Bibliografia essenziale.

### **1. La terza modifica dell'assegno unico universale in due anni di vita**

L'art. 22 del d.l. n. 48/2023 interviene sull'art. 4 del d.lgs. n. 230/2021, relativo ai criteri per la determinazione dell'assegno unico universale, aggiungendo alla fine del comma 8, dedicato all'ipotesi di maggiorazione nel caso in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro – dipendente o assimilato (anche derivante da NASPI e DIS-COLL), da pensione, autonomo, d'impresa e agrario <sup>(1)</sup> – la previsione secondo

---

<sup>(1)</sup> Così Inps, msg. 20 aprile 2022, n. 1714, [https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2022.04.messaggio-numero-1714-del-20-04-2022\\_13798.html](https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2022.04.messaggio-numero-1714-del-20-04-2022_13798.html) , e circ. 9 febbraio 2022, n. 23, <https://www.inps.it/it/it/inps->

cui, con effetto dal 1° giugno 2023, *«la maggiorazione di cui al presente comma è riconosciuta, altresì, nel caso di unico genitore lavoratore al momento della presentazione della domanda, ove l'altro risulti deceduto, per un periodo massimo di 5 anni successivi a tale evento, nell'ambito del limite di godimento dell'assegno»*.

Sebbene si tratti di un opportuno ritocco manutentivo per prevenire una possibile censura di incostituzionalità della disposizione originaria per disparità di trattamento tra minori con entrambi i genitori viventi e titolari di redditi da lavoro e minori orfani di un genitore con quello superstite titolare di redditi da lavoro, la limitazione temporale della maggiorazione ai «5 anni successivi» al decesso desta, comunque, serie perplessità esponendo la norma ad ulteriori censure di incostituzionalità.

Se, infatti, appare ragionevole e scontata l'applicazione del limite temporale esterno, cioè il rispetto del generale periodo massimo di godimento dell'assegno previsto dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 230/2021 (quindi, di regola, fino al compimento della maggiore età del figlio, salva l'ipotesi in cui sussista la condizione di disabilità, o dei 21 anni quando ricorrono determinate condizioni), decisamente irragionevole appare la scelta di limitare ai 5 anni successivi al decesso l'applicazione del *bonus* ai nuclei c.d. vedovili, specie in considerazione del fatto che la *ratio* dell'assegno unico universale non è quella di premiare i genitori occupati ma di aiutare i nuclei familiari sulla base del numero dei figli e della condizione socio-economica (cfr. art. 1 d.lgs. n. 230/2021) per declinare l'aiuto in ragione delle vulnerabilità, tra cui si può verosimilmente ricomprendere il decesso di un genitore, quanto meno nel caso di nuclei con ISEE fino a 40 mila euro.

Va rilevato che proprio sulla spinosa questione della maggiorazione attribuita ai genitori lavoratori dal comma 8 dell'art. 4 del d.lgs. n. 230/2021, qualche mese prima della novella operata dal d.l. n. 48, era intervenuto l'Inps <sup>(2)</sup> statuendo che *«va preliminarmente considerato che la finalità del bonus in esame è incentivare l'occupazione dei genitori che fanno parte del medesimo nucleo familiare. Per tale motivo, in linea di principio, la maggiorazione per i genitori entrambi lavoratori non può essere richiesta laddove la domanda sia presentata per un nucleo composto da un solo genitore anche se lavoratore (cfr. la circolare n. 23 del 9 febbraio 2022 e il messaggio n. 1714 del 20 aprile 2022). Tanto rappresentato, alla luce del disposto del citato articolo 4, comma 8, tenuto conto della maggiore fragilità dei nuclei vedovili, su conforme parere del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, si comunica che è erogato d'ufficio il bonus per il secondo percettore di reddito ai nuclei vedovili per i decessi del genitore lavoratore che si sono verificati nell'anno di competenza in cui è riconosciuto l'Assegno. Al riguardo, si precisa altresì che, al fine di beneficiare della maggiorazione in argomento, non è previsto alcun adempimento ulteriore in capo agli utenti interessati»*.

In altre parole, l'Inps e il Ministero del Lavoro, rendendosi conto della ingiustificata disparità di trattamento perpetrata dalla versione originaria del comma 8 cit. ai danni dei nuclei vedovili (di cui espressamente si riconosce la «maggiore fragilità»), avevano per via interpretativa esteso parzialmente la portata della previsione legale, disponendo che il decesso di uno dei due genitori lavoratori nel corso dell'annualità di

---

[comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2022.02.circolare-numero-23-del-09-02-2022\\_13712.html](https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2022.02.circolare-numero-23-del-09-02-2022_13712.html)

(2) Inps, msg. 17 febbraio 2023, n. 724, [https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2023.02.messaggio-numero-724-del-17-02-2023\\_14082.html](https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2023.02.messaggio-numero-724-del-17-02-2023_14082.html)

fruizione dell’assegno non comportasse la perdita del *bonus* già acquisito sino alla conclusione dell’annualità della prestazione.

Anche questa interpretazione esponeva, però, il comma 8 dell’art. 4 cit. ad una censura di incostituzionalità, sia per la limitazione temporale del beneficio all’anno di competenza dell’erogazione dell’assegno in cui il decesso del genitore si era verificato sia per non aver esteso la maggiorazione anche ai nuclei non vedovili cioè composti da un solo genitore lavoratore a prescindere dal decesso dell’altro.

Come detto, l’art. 22 del d.l. n. 48, cerca di ovviare alla disparità di trattamento così realizzata e, in maniera estemporanea, estende la maggiorazione solo ai nuclei vedovili per un arco temporale massimo di 5 anni dal decesso.

Certo, se guardiamo all’importo delle maggiorazioni, cioè 30 euro mensili per ciascun figlio, suscettibile di *décalage* in ragione dell’aumentare dell’ISEE del nucleo fino ad azzerarsi alla soglia dei 40 mila euro, il ragionamento appare davvero di poco conto, ma, ovviamente, le questioni giuridiche e di politica del diritto sottese sono tutt’altro che irrilevanti.

Si tratta della terza modifica in appena due anni di vita dell’istituto (la prima ad opera del d.l. n. 73/2022, conv. nella l. n. 122/2022, la seconda della l. n. 197/2022), che testimonia, da un lato, l’interesse generale per questo istituto a carattere universalistico, dall’altro la difficoltà di trovare un bilanciamento (e una coerenza interna) tra gli obiettivi di politica familiare e sociale sottesi e la sostenibilità economica della misura.

## **2. L’irragionevole disparità di trattamento tra nuclei familiari bigenitoriali, monogenitoriali vedovili e monogenitoriali non vedovili**

Il Governo in carica, con l’art. 22 d.l. n. 48/2023, ha tentato di mettere una “toppa” al “buco” provocato dal Governo precedente nella trama delle maggiorazioni dell’assegno unico, a causa di una irragionevole disparità di trattamento, creatasi sin dalla nascita dell’istituto, tra i diversi nuclei familiari, in particolare ai danni di quelli monogenitoriali.

La versione originaria dell’art. 4 del d.lgs. n. 230/2021 prevedeva alcune maggiorazioni rispetto all’importo “standard” dell’assegno <sup>(3)</sup> limitate a specifiche ipotesi:

- a) per ciascun figlio successivo al secondo (comma 3);
- b) per ciascun figlio con disabilità, con importi differenziati e proporzionati in ragione della gravità dell’handicap e della minore o maggiore età (commi 4, 5 e 6);
- c) per ciascun figlio nato da madre di età inferiore a 21 anni (comma 7);
- d) per ciascun figlio minorenni nel caso in cui «*entrambi i genitori [fossero] titolari di reddito da lavoro*» (comma 8);
- e) per i nuclei familiari con quattro o più figli (comma 10).

Nelle ipotesi indicate con le lettere a), b), e) il *fil rouge* è certamente dato dalla maggiore gravosità del carico familiare nel caso di nucleo numeroso o di presenza di un disabile;

---

<sup>(3)</sup> Come si legge nell’articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 230/2021 si tratta di euro 175 per ciascun figlio minorenni appartenente ad un nucleo familiare con ISEE pari o inferiore a 15 mila euro, prevedendosi poi il *décalage* per gli ISEE superiori, fino al tetto massimo dei 40 mila, per poi assestarsi sui 50 euro a prescindere dal valore dell’ISEE e dalla sua presentazione.

nel caso sub c) rileva la presunzione di particolare debolezza psico-sociale (e verosimilmente economica) a cui è esposto un nucleo in cui la madre ha partorito in giovanissima età; diversamente, nella fattispecie di cui alla cit. lett. d) la *ratio* è legata non ad uno stato di bisogno, accertato o presunto, ma «*all'incentivazione dell'occupazione dei genitori che fanno parte del medesimo nucleo familiare*»: testuali parole dell'Inps <sup>(4)</sup>. Proprio questa motivazione spiega, secondo l'Inps, il fatto che «*la maggiorazione per i genitori lavoratori non può essere richiesta in caso di domanda presentata per un nucleo composto da un solo genitore anche se lavoratore*» <sup>(5)</sup>.

Rileggendo i principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 2 della l. delega n. 46/2021 non vi è traccia della volontà di prevedere incentivi all'occupazione dei genitori, e, sebbene nell'art. 1 della medesima legge si faccia riferimento alla promozione dell'occupazione, in particolare femminile, ciò non giustifica la disparità di trattamento tra nuclei familiari in ragione della mono o bigenitorialità, specie per il fatto – notorio e facilmente verificabile – che una maggiore vulnerabilità è solitamente rilevabile proprio nei nuclei familiari con un solo genitore.

La versione originaria dell'art. 4 del d.lgs. n. 230/2021 ha subito alcune modifiche: la prima, nel corso del 2022, ad opera dell'art. 38 del d.l. n. 73/2022, conv. nella l. n. 122/2022, al fine di dare maggior sostegno alle famiglie con figli disabili, con l'estensione del campo di applicazione delle maggiorazioni, sostenendo il costo relativo anche attingendo al Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità di cui all'art. 1, comma 178, l. n. 234/2021.

Il secondo intervento sull'art. 4 cit. si è avuto ad opera dell'art. 1, comma 357, l. n. 197/2022 che, a partire dal 1° gennaio 2023, da un lato, ha incrementato gli importi *standard* per i figli di età inferiore ad un anno e quelli per i nuclei con tre o più figli di età compresa tra uno e tre anni e con quattro o più figli; dall'altro lato, ha abrogato le maggiorazioni per i figli con disabilità maggiorenni previsti dai commi 5 e 6.

Infine, il citato art. 22 del d.l. n. 48, con effetto dal 5 maggio 2023, ha tentato di perequare, con l'aggiunta di un periodo al comma 8 (di cui abbiamo dato conto *supra*), il disequilibrio creatosi tra nuclei mono e bigenitoriali, ma evidentemente senza riuscirci, per due motivi.

Il primo risiede, come già detto, nella circostanza che la maggiorazione – di 30 euro mensili – è riconosciuta al nucleo vedovile per un arco temporale più limitato rispetto al nucleo bigenitoriale. Il secondo motivo si fonda sul fatto che l'estensione della maggiorazione al nucleo con un solo genitore lavoratore riguarda esclusivamente l'ipotesi di nucleo (appunto) vedovile, in cui, cioè, un genitore risulti deceduto, così escludendosi una numerosa serie di casi, molto frequenti nella realtà, in cui la monogenitorialità non deriva da un decesso ma dal mancato riconoscimento del figlio nato fuori dal matrimonio (solitamente da parte del padre), oppure dall'impossibilità giuridica di effettuare l'adozione, come nel caso di coppie omosessuali unite civilmente, in cui il figlio di uno dei *partner* non può essere (di regola) adottato dall'altro.

A ben guardare, la disparità di trattamento tra nuclei monogenitoriali vedovili e monogenitoriali non vedovili, racchiude in sé anche una discriminazione intersezionale, essendo il fattore della monogenitorialità in alcuni casi legato al genere femminile, visto che solitamente è il padre a non riconoscere il figlio nato fuori dal matrimonio,

<sup>(4)</sup> Inps, msg. 17 febbraio 2023, n. 724, cit.

<sup>(5)</sup> Inps, msg. 20 aprile 2022, n. 1714, cit.

viceversa riconosciuto dalla madre (mentre costituisce un’ipotesi decisamente di scuola quella che vede le parti invertite), in altri casi connesso all’orientamento sessuale, essendo al partner di una unione civile legalmente impedito di adottare il figlio dell’altro *partner*.

Le situazioni di monogenitorialità-non vedovile, inoltre, spesso sono esposte a maggiore vulnerabilità economica e a rischio di povertà assoluta (come rilevato dall’Istat)<sup>(6)</sup> e psico-sociale, in quanto i componenti del nucleo sono spesso facilmente preda di discriminazioni (sia nel mercato del lavoro e negli ambienti di lavoro sia in ambito scolastico).

### 3. La copertura finanziaria della maggiorazione

Il *bonus* per i nuclei vedovili viene coperto sul piano finanziario con un incremento di 6,6 milioni di euro per l’anno 2023, 11,5 milioni di euro per l’anno 2024, 11,9 milioni di euro per l’anno 2025, 12,3 milioni di euro per l’anno 2026, 12,6 milioni di euro per l’anno 2027, 13,0 milioni di euro per l’anno 2028 e di 13,4 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2029.

Le risorse per questa operazione vengono reperite tramite la «*corrispondente riduzione dell’autorizzazione di spesa di cui all’art. 1, comma 203, L. n. 232/2016*» concernente l’accesso alla pensione anticipata con requisiti ridotti dei c.d. lavoratori precoci. Questo canale di pensionamento, dal 2017, è diventato strutturale ma sempre legato ad un massimo di risorse annuali, che, con questa disposizione viene ridimensionato.

### 4. Il rifinanziamento dei Caf per incremento di lavoro

L’art. 32 del d.l. n. 48/2023 prevede, per il 2023, un incremento dello stanziamento per i Centri di assistenza fiscale (Caf), convenzionati con l’Inps, di 30 milioni di euro, limitatamente alle attività legate all’assistenza nella presentazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) a fini ISEE. La disposizione motiva l’aumento del finanziamento proprio «*in considerazione dell’incremento dei volumi di dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) ai fini del calcolo dell’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) connesso anche al riordino delle misure a sostegno dei figli a carico attraverso l’assegno unico e universale previsto nonché all’introduzione di nuove misure a sostegno delle famiglie previste nella legge 29 dicembre 2022, n. 197, per l’anno 2023*».

I 30 milioni di euro sopra citati, necessari per il 2023, vengono reperiti in uno specifico Fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>(7)</sup>.

La disposizione precisa, però, che in un’ottica di razionalizzazione dei finanziamenti a favore dei Caf previsti per le attività legate all’assistenza nella presentazione della DSU a fini ISEE, a decorrere dal 1° ottobre 2023, le risorse complessive stanziare per i medesimi (cioè i 30 milioni) non possono essere utilizzate per remunerare gli oneri

---

<sup>(6)</sup> Si leggano i dati Istat sulla povertà per l’anno 2021, cfr. report del 15 giugno 2022, [https://www.istat.it/it/files//2022/06/Report\\_Poverta\\_2021\\_14-06.pdf](https://www.istat.it/it/files//2022/06/Report_Poverta_2021_14-06.pdf)

<sup>(7)</sup> Articolo 34-ter, comma 5, l. n. 196/2009.

connessi al rimborso delle DSU successive alla prima presentate per lo stesso nucleo familiare nel medesimo anno di riferimento.

Detto diversamente, a decorrere da ottobre prossimo, i nuclei familiari che presenteranno più di una DSU nel medesimo anno di riferimento, ad esempio perché sono cambiate le condizioni anagrafiche della famiglia (es. decesso o cambio di residenza di un componente), non potranno godere della prestazione resa gratuitamente dal Caf, oggi garantita dalle risorse stanziare dallo Stato, ma dovranno pagarla.

## 5. Bibliografia essenziale

Per **l'analisi dell'assegno unico universale** cfr. P. Bozzao, *Il "welfare" dei figli, tra "Family Act" e (attuazione della) Direttiva Ue n. 2019/1158*, in RGL, 2022, 4, 1, pp. 578 ss.; V. Filì, *Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale*, in LG, 2022, 3, p. 221; Id., *L'Assegno unico universale tra luci e ombre*, in *L'Osservatorio sul diritto di famiglia*, maggio-agosto, 2022, pp. 39 ss. Sui **profili fiscali** dell'assegno unico universale cfr. M. De Vita, *Solidarietà fiscale e assegno unico universale*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2023, 1, pp. 81 ss.; L. Carpentieri, *Prime avvisaglie di una revisione dell'IRPEF: l'assegno unico e universale come 'silver bullet' per il sostegno a (tutte) le famiglie con figli?*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 2022, 1, p. 267. Sull'**ISEE** cfr. P.M.R. Conoscitore, *ISEE [Indicatore della Situazione Economica Equivalente] quale unico strumento di valutazione della capacità contributiva: l'indennità di accompagnamento non costituisce reddito*, in RIDL, 2022, 4, 2, pp. 679 ss.

**Parte IV**  
**DISPOSIZIONI IN TEMA DI**  
**MERCATO DEL LAVORO**

# Sviluppo delle competenze: alternanza formativa, Fondo nuove competenze e personale dell’Agenzia Industrie Difesa (artt. 17, commi 4-5, 19 e 33, d.l. n. 48/2023)

*di Giorgio Impellizzeri*

**Abstract** – Il contributo ha per oggetto il commento di tre articoli del decreto-lavoro che intervengono in materia di formazione e sviluppo delle competenze dei lavoratori: l’art. 17, commi 4-5 che revisiona parzialmente la disciplina dei percorsi di competenze trasversali e per l’orientamento; l’art. 19 che prevede un rifinanziamento del Fondo nuove competenze per il finanziamento delle intese di rimodulazione dell’orario di lavoro per la formazione dei lavoratori; l’art. 33 che dispone un investimento per lo sviluppo delle competenze strategiche del personale dell’Agenzia Industrie Difesa. L’intervento legislativo è nel complesso marginale, non realizzando alcuna riforma organica né strutturale, ma incide comunque sul funzionamento degli istituti in questione.

**Abstract** – The purpose of this contribution is to comment three norms of the “Decreto-Lavoro” that intervene in the area of training and development of workers’ skills: art. 17, paragraphs 4-5, which partially revises the regulation of “Percorsi di competenze trasversali e per l’orientamento”; art. 19, which provides for a refinancing of the New Skills Fund which finance collective agreements for reshaping working hours and the training of workers; and art. 33, which provides for an investment in the development of strategic competencies for the personnel of the Defense Industries Agency. The legislative intervention is on the whole marginal, carrying out no organic or structural reform, but nevertheless incides on the functioning of the institutions in question.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La mini riforma dei c.d. P.C.T.O. – 3. Fondo nuove competenze: verso la strutturalità? – 4. Disposizioni per l’Agenzia Industrie Difesa in settori ad alta intensità tecnologica e di interesse strategico. – 5. Bibliografia essenziale.

## 1. Introduzione

Il d.l. 4 maggio 2023, n. 48, tra le altre cose, interviene anche in materia di politiche della formazione orientate all’accrescimento delle competenze dei giovani e dei lavoratori. Pur trattandosi di interventi *prima facie* marginali, sussistono dei profili di interesse che incidono sul funzionamento degli istituti in questione.

Il riferimento è in particolare a tre disposizioni eterogenee, inserite una nel capo II «Interventi urgenti in materia di rafforzamento delle regole di sicurezza sul lavoro e di tutela contro gli infortuni, nonché di aggiornamento del sistema di controlli ispettivi», nell’art. 17 del decreto-legge relativo a «Fondo per i familiari degli studenti

vittime di infortuni in occasione delle attività formative e interventi di revisione dei percorsi per le competenze trasversali e per l’orientamento»; e due nel capo III «Ulteriori interventi urgenti in materia di politiche sociali e di lavoro», specificamente con gli artt. 19 e 33, rispettivamente dedicati al «Fondo nuove competenze» e alle «Disposizioni per l’Agenzia Industrie Difesa in settori ad alta intensità tecnologica e di interesse strategico».

## **2. La mini riforma dei P.C.T.O. tra salute, sicurezza e qualità della formazione**

L’art. 17, d.l. 4 maggio 2023, n. 48, come anticipato, introduce un fondo per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione dello svolgimento di percorsi di competenze trasversali e per l’orientamento (c.d. P.C.T.O.) e, al contempo, revisiona la disciplina.

Nel dettaglio, i commi da 1 a 3 dell’articolo in commento disciplinano la costituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un Fondo con una dotazione finanziaria di 12 milioni di euro per gli anni 2023 e 2024 (10 milioni al primo anno e 2 al secondo), per il riconoscimento di un sostegno economico ai familiari degli studenti deceduti a seguito di infortuni occorsi durante un’attività svolta in azienda nell’ambito dei P.C.T.O.

Le modalità di accesso al Fondo, nonché i relativi criteri di quantificazione del sostegno erogato saranno definite da un successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’istruzione e del merito e con il Ministro dell’università e della ricerca, che dovrà essere adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-lavoro. La normativa in commento si limita a ricomprendere tra i beneficiari delle misure le famiglie degli studenti deceduti a causa di infortuni occorsi durante attività formative di qualsiasi percorso di istruzione e formazione di ogni ordine e grado e a fissare un termine dell’accadimento dell’infortunio, il 1° gennaio 2018, oltre il quale non è riconosciuto alcun sostegno economico.

La delicatezza del tema e le drammatiche notizie di cronaca che si sono succedute negli ultimi anni, hanno focalizzato l’attenzione sulla prima parte dell’art. 17 e al Fondo di sostegno (su cui, per l’appunto, si veda più diffusamente il contributo di P. Rausei *supra*, Parte II).

Non è però da trascurare la portata innovativa anche dei commi 4 e 5 che intervengono sempre sulla materia della c.d. alternanza formativa e definiscono alcune nuove regole con riguardo ai percorsi per le competenze trasversali e l’orientamento (ex “alternanza scuola lavoro”).

La novella, in particolare, ha l’obiettivo di integrare i profili di salute e sicurezza dello studente in assetto lavorativo, già anticipati con l’istituzione del Fondo di sostegno economico e successivamente approfonditi con l’art. 18 del decreto-lavoro che estende la tutela assicurativa agli studenti (sul punto si veda ancora P. Rausei), con il nodo della qualità dell’esperienza formativa. Se, per un verso, non v’è dubbio che, nel suo complesso, l’intervento legislativo abbia un carattere marcatamente “difensivo” e un forte significato simbolico-politico, come dimostrano anche i prodromici accordi politici bilaterali o plurilaterali tra Ministero del lavoro, Ministero dell’istruzione,

regioni e Inail, siglati nei giorni immediatamente successivi ai tragici decessi; per l'altro verso, è da segnalare la scelta di legare, pur timidamente e senza un logica di sistema, il presidio della salute e sicurezza dello studente in assetto lavorativo con quello della dimensione formativa dell'alternanza formativa, nella consapevolezza che senza l'uno è difficile che via l'altro.

Nel dettaglio, il comma 4 dell'art. 17 del decreto-lavoro aggiunge all'art. 1, co. 784 della l. 30 dicembre 2018, n. 145, che a sua volta riformulava denominazione e durata dei percorsi di alternanza formativa di cui al d.lgs. 15 aprile 2005, n. 77, i commi 784*bis*, 784*ter*, 784*quater*.

Innanzitutto, è sancito il principio della coerenza formativa, per il quale, come già ampiamente invocato dalla letteratura pedagogica, la progettazione dei percorsi di alternanza formativa deve essere «coerente con il piano triennale dell'offerta formativa e con il profilo culturale, educativo e professionale in uscita dei singoli indirizzi di studio» (co. 784*bis*, primo periodo). A tal fine è altresì formalizzata l'obbligatorietà di una figura, il «docente coordinatore di progetto» invero già diffusa nella prassi, che deve essere individuato in ciascuna istituzione scolastica, anche se «nell'ambito dell'organico dell'autonomia e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (co. 784*bis*, secondo periodo).

In secondo luogo, è costituito, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito che ne definirà le modalità di attuazione, un «sistema di monitoraggio qualitativo dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento» (co. 784*ter*). L'obiettivo è quello di rendere strutturale le attività di monitoraggio che, altrimenti, non sarebbero adeguatamente implementate. Lo dimostra anche l'insuccesso dei report curati dal Ministero competente, di cui si conosce solo una edizione relativa all'anno scolastico 2016/2017 (Miur, Focus «Alternanza scuola-lavoro», 2018), e del mai attivato «Osservatorio nazionale sull'alternanza» istituito con il decreto ministeriale 50/2018 con l'obiettivo di «monitorare lo stato di implementazione delle misure di accompagnamento dell'Alternanza» e di elaborare report semestrali «con particolare attenzione agli obiettivi quantitativi e agli aspetti qualitativi dell'Alternanza». La nuova previsione legislativi replica pertanto il modello già adottato per altri istituti collegati all'alternanza formativa, come il contratto di apprendistato o i percorsi di Istruzione tecnologica superiore, rispetto ai quali è una specifica disposizione di legge a prescrivere le attività di monitoraggio, condotte ogni anno rispettivamente dall'INAPP (art. 10, co. 2, lett. b), d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150,) e da INDIRE (art. 13, l. 15 luglio 2022).

Da ultimo, il comma 4 dell'art. 17, ora ritornando alla prospettiva della tutela della salute e sicurezza dei giovani in formazione, introduce anche il comma 784*ter* all'art. 1 della l. 30 dicembre 2018, n. 145, prescrivendo un nuovo obbligo in capo al datore di lavoro ospitante che, ove iscritto al registro nazionale per l'alternanza di cui all'art. 1, co. 41, l. 13 luglio 2015, n. 107, è ora tenuto a integrare il proprio documento di valutazione dei rischi (DURV) con una sezione appositamente dedicata «alle misure specifiche di prevenzione dei rischi e i dispositivi di protezione individuale da adottare per gli studenti nei percorsi per le competenze trasversali».

Conclude l'art. 17 del decreto-lavoro, la disposizione di cui al comma 5 che, a differenza del precedente, modifica la disciplina dell'alternanza non nella parte contenuta nella l. 30 dicembre 2018, n. 145 ma in quella di cui alla l. 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. «Buona Scuola»). In particolare, con riguardo al già menzionato registro nazionale

delle imprese che ospitano esperienze di alternanza formativa costituito presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, è accresciuto il grado di dettaglio di informazioni ivi contenute. All'interno della sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile, a cui devono essere iscritte le imprese per l'alternanza scuola lavoro, devono ora essere espressamente indicati le «capacità strutturali, tecnologiche e organizzative dell'impresa» nonché l'esperienza da questa «maturata nei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento» e, inoltre, «l'eventuale partecipazione a forme di raccordo organizzativo con associazioni di categoria, reti di scuola, enti territoriali già impegnati nei predetti percorsi». L'obiettivo, sempre nell'ambito di una riforma orientata a valorizzare esperienze di alternanza formativa di qualità, è quello di garantire un maggior grado di trasparenza sulle caratteristiche e la reputazione delle aziende ospitanti.

Con il medesimo fine, è altresì introdotto un obbligo di interazione e di scambio informazioni tra il suddetto registro e la piattaforma nazionale per l'alternanza scuola-lavoro (ora rinominata «Piattaforma per i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento»), accessibile sul sito istituzionale del ministero e funzionale all'incontro tra le aziende e gli studenti del triennio della scuola secondaria di II grado.

### **3. Fondo nuove competenze: verso la strutturalità?**

Il principale intervento in materia di formazione dei lavoratori contenuto nel decreto-lavoro, al pari delle misure di «Supporto per la formazione e il lavoro» di cui all'art. 12 (su cui F. Nardelli, *supra*, Parte III), è il rifinanziamento del Fondo nuove competenze operato dall'art. 19 qui in commento.

Nello specifico, il Fondo nuove competenze di cui all'art. 88 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 18 luglio 2020, n. 77, è incrementato dalle risorse provenienti dal Piano nazionale Giovani, donne, lavoro cofinanziato dal Fondo sociale europeo Plus, nel periodo di programmazione 2021-2027.

Il provvedimento mira a rendere strutturale una misura che, con profili di assoluta originalità rispetto alla storia delle politiche del lavoro e della formazione in Italia, consente il (parziale) rimborso, a favore del datore di lavoro, della retribuzione delle ore di lavoro che il dipendente impiega in attività di formazione, in presenza di accordi di rimodulazione dell'orario di lavoro sottoscritti con le rappresentanze sindacali aziendali o territoriali afferenti alle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Introdotta durante l'emergenza pandemica da Covid-19, il Fondo nuove competenze, in origine, aveva una dotazione finanziaria pari a 730 milioni di euro a valere per 230 milioni sul Programma Operativo Nazionale Sistemi di politiche attive per l'occupazione (Pon SPAO), di provenienza del Fondo sociale europeo 2014-2020 e gestito da Anpal e, per i restanti 500 milioni di euro, a valere sul bilancio dello Stato.

Alla luce dell'interesse raccolto tra gli operatori e del numero di adesioni – secondo la Corte dei conti il numero di istanze ammesse è stato pari a 6.724 (su 14.617), per un totale di 378.182 lavoratori – il governo ha confermato lo strumento, inserendolo all'interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza presentato alla Commissione Europea il 30 aprile 2021, prevedendo un rifinanziamento pari a un miliardo di euro a valere delle risorse del REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of*

*Europe*) – cioè quello speciale fondo europeo introdotto durante la crisi pandemica con l'obiettivo di supportare la transizione dal programma di Politica di Coesione 2014-2020 ai programmi operativi del settennio successivo – poi formalizzato dall'art. 11-*ter* del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215.

Alla luce di ciò, la seconda edizione del Fondo nuove competenze è stata pertanto ricompresa nel più ampio Piano Nazionale Nuove Competenze adottato con Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 14 dicembre 2021 che assorbe lo strumento in un più ampio programma di promozione della formazione e riqualificazione dei lavoratori lungo tutto l'arco della propria vita. Dalla formazione iniziale, ricompresa nel Sistema Duale che incentiva i percorsi di alternanza formativa dei giovani, ai percorsi di *upskilling* e *reskilling* delle persone in cerca di occupazione previsti nel programma di Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (c.d. GOL), sino alla formazione dei lavoratori già occupati ma coinvolti in piani di innovazione (di processo, prodotto o di organizzazione) aziendale attraverso il Fondo nuove competenze.

Più nel dettaglio, il sopraggiunto Decreto del Ministero del lavoro del 22 settembre 2022, ha poi parzialmente ridisegnato l'istituto. Innanzitutto, riducendo la misura del rimborso dei costi dell'azienda per la retribuzione oraria dei lavoratori impegnati in formazione, non più integrale ma pari al 100% (ammesso solo nei casi in cui le parti concordino, oltre che la rimodulazione, anche una riduzione dell'orario di lavoro a parità di retribuzione); ma anche ridefinendo le finalità delle attività formative che devono essere necessariamente orientate a supportare processi di innovazione che richiedano un «aggiornamento delle professionalità dei lavoratori a seguito della transizione digitale ed ecologica».

Non è questa la sede per approfondire le criticità dello strumento che gli esperti non hanno mancato di sollevare. Rimangono però da segnalare alcuni profili controversi che paiono destinati a perpetuarsi anche in futuro considerando che la norma in commento si limita a rifinanziare la misura senza prevedere particolari modifiche sostanziali. Permane, innanzitutto, la farraginosità, ampiamente lamentata dagli operatori, di tabelle e allegati ministeriali (o di provenienza euro-unitaria), allegati al decreto ministeriale, che cristallizzano le competenze di destinazione e gli obiettivi di apprendimento senza un reale coinvolgimento con gli attori della rappresentanza che, al momento della stipula delle intese di rimodulazione dell'orario di lavoro, si ritrovano (non certo senza responsabilità) a maneggiare repertori e classificazioni ben distanti dai sistemi di classificazione e inquadramento del personale dei contratti collettivi di categoria.

Così come è destinata a rimanere rituale la disposizione, prevista sin dalla prima edizione del Fondo nuove competenze, che i percorsi di formazione, al loro termine, siano resi trasparenti attraverso l'attestazione, validazione e certificazione delle competenze per il tramite del sistema nazionale di cui il d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13 che, com'è noto, non è mai stato del tutto implementato.

Né è scongiurato il rischio, ampiamente documentato dai rapporti annuali di ADAPT sulla contrattazione collettiva (vedi in particolare il rapporto del 2022), che i piani formativi abbiano come principali destinatari impiegati e quadri con l'esclusione degli operai che, secondo una distinzione concettuale che trova sempre meno corrispondenza nella realtà, sarebbero meri lavoratori "manuali".

È sanata, invece, la (parziale) incongruenza che sussisteva tra il decreto attuativo del 22 settembre 2022, che vincolava la destinazione delle risorse del Fondo nuove competenze al finanziamento di piani di formazione «per la transizione ecologica e digitale», e il d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, art. 11-*ter*, comma 2 che, piuttosto, indicava che ai datori di lavoro che operano nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica e digitale andava garantita «particolare attenzione» e non certo “esclusiva”. Il secondo comma dell’articolo 19 del decreto-lavoro, pertanto una norma equipollente a quella istitutiva, a differenza dei decreti attuativi, sancisce per la prima volta che, per ottenere il finanziamento, le intese di rimodulazione dell’orario di lavoro devono essere «volte a favorire l’aggiornamento della professionalità dei lavoratori a seguito della transizione digitale ed ecologica».

Su altri profili, come quelli citati, l’art. 19 del decreto-lavoro non interviene, limitandosi per l’appunto a impegnare ulteriori risorse – che comunque non possono che essere accolte positivamente – senza prevedere una riconfigurazione dello strumento per mezzo di un nuovo decreto ministeriale. L’operatività del rifinanziamento, infatti, abbisogna soltanto di un nuovo avviso dell’Agenzia Nazionale delle Politiche Attive (ANPAL), presso la quale è costituito il Fondo ai sensi dell’art. 88, co. 1, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, che, ai sensi della nuova previsione legislativa, potrà aprire un nuovo bando per finanziare le intese sottoscritte a decorrere dal 2023. In questo modo, tra le altre cose, sono così anche ricomprese le eventuali istanze di accesso che non siano state accolte per esaurimento delle risorse o presentazione tardiva entro la precedente scadenza del 27 marzo 2023.

#### **4. Disposizioni per l’Agenzia Industrie Difesa in settori ad alta intensità tecnologica e di interesse strategico**

Un’ultima disposizione del decreto-lavoro che interviene in materia di promozione della formazione professionale dei lavoratori è l’art. 33.

Nello specifico, è autorizzato un contributo di euro 5.500.000 per l’anno 2023 e di euro 9.000.000 per l’anno 2024 a favore dell’Agenzia Industrie Difesa (AID), competente della gestione unitaria delle attività delle unità produttive e industriali della difesa sotto la vigilanza del Ministro della difesa ai sensi dell’art. 48 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66. Tali risorse sono finalizzate a potenziare «la capacità produttiva» nonché ad «incrementare le competenze del personale», in settori «ad alta intensità tecnologica e di interesse strategico» e per «l’apertura di nuove filiere produttive attraverso la realizzazione di interventi di ammodernamento».

Seppur per importi limitati, l’intervento segnala un precipuo interesse all’innovazione e valorizzazione dei processi e delle competenze del settore della difesa. Tanto più se si considera, come si legge dal Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) relativo agli anni 2022-2024, che gli interventi formativi sono «prevalentemente realizzati a costo zero o minimo in quanto la fruizione dei corsi avviene nella maggior parte dei casi per il tramite di scuole della pubblica amministrazione».

E l’investimento si spiega non tanto o non solo per gli sforzi bellici che il Ministero della difesa sta sostenendo dall’avvio del conflitto russo-ucraino nel febbraio 2022, ma anche per le criticità che risalgono a tempi precedenti. Risale per esempio al 23 giugno 2020 la risoluzione approvata all’unanimità dalla IV Commissione Permanente

(Difesa) del Senato della Repubblica (Doc. XXIV, n. 19, d'iniziativa della senatrice GARAVINI) sullo stato e sulle funzioni degli enti dell'area industriale della Difesa, ivi inclusa l'Agenzia Industrie Difesa, che denunciava «una condizione di particolare sofferenza, con riferimento sia alle infrastrutture che al personale», nonché il rischio, «a causa di un *turn over* pesantemente negativo» della «perdita di competenze tecniche ed alta specializzazione, con inevitabili ricadute sulla capacità produttiva e manutentiva delle strutture».

## 5. Bibliografia essenziale

Per una **ricostruzione del quadro normativo dei c.d. P.C.T.O.** si veda F. Baccini, *L'alternanza scuola-lavoro, rectius i 'percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento': problemi giuslavoristici e prospettive per il mercato del lavoro*, in *VTDL*, 2019, 2, pp. 573-602; per un **inquadramento più ampio della materia dell'alternanza formativa** si rimanda a E. Massagli, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, 2016 e C. Maisto, F. Pastore, *Alternanza scuola-lavoro: un bilancio preliminare a un anno dall'attuazione*, in *Economia & lavoro*, 1, 2017, pp. 133-146. Sulla **disciplina del Fondo nuove competenze e l'analisi della prassi contrattuale** sia concesso il rinvio a G. Impellizzieri, *Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata*, in *Dri*, 3, 2021, pp. 895-902. Sul più ampio **quadro giuridico-istituzionale delle politiche attive del lavoro e della formazione** nel quale si colloca il Fondo si vedano L. Casano, *Formazione continua e transizioni occupazionali*, in *VTDL*, 4, 2022, pp. 659-685; S. Ciucciovino, D. Garofalo, A. Sartori, M. Tiraboschi, A. Trojsi, L. Zoppoli, *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021; D. Garofalo, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *Dri*, 2022, pp. 114-160;; P. A. Varesi, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *DRI*, 1, 2022, pp. 75-113.

## **I Fondi per la riduzione della pressione fiscale, per le attività socioeducative, per i servizi di trasporto pubblico e di rotazione, sostegno al settore dell'autotrasporto e attività liquidatoria Alitalia (artt. 20, 21, 31, 34, 41 e 42, d.l. n. 48/2023)**

*di Michela Turollo*

**Abstract** – Tra le misure previste a sostegno dei lavoratori e per la riduzione della pressione fiscale, l'articolo 41 del decreto-legge n. 48 del 2023 ha incrementato il Fondo per la riduzione della pressione fiscale di 4.064 milioni di euro per l'anno 2024, mentre l'articolo 42 ha istituito un Fondo, con dotazione di 60 milioni di euro per l'anno 2023, destinato al finanziamento di attività socioeducative a favore dei minori da parte dei Comuni per il potenziamento dei centri estivi, servizi socioeducativi territoriali e centri con funzione educativa e rieducativa. Una misura, quest'ultima, che si colloca nel solco delle diverse disposizioni normative che sono intervenute in materia nel corso degli ultimi anni in risposta alla pandemia da Covid-19. Con riferimento agli «ulteriori interventi urgenti in materia di politiche sociali e di lavoro» (capo III del decreto), il Governo interviene rispettivamente sul c.d. *bonus* trasporti, sul Fondo di rotazione di cui all'articolo 25, della legge. n. 845 del 1978, sul settore dell'autotrasporto, prevedendo contributi a favore delle imprese esercenti attività di autotrasporto di merci e persone, nonché sul completamento dell'attività liquidatoria della ex compagnia di bandiera italiana "Alitalia".

**Abstract** – To support workers and to reduce the tax burden, Article 41 of Decree-Law No. 48/2023 increased the Fund for reducing tax burden by 4,064 million euros for the year 2024, while Article 42 established a Fund, with an endowment of 60 million euros for the year 2023, destined to finance socio-educational activities proposed by municipalities in favour of minors regarding summer centres, territorial socio-educational services and centres with an educational and re-educational function. This measure aligns with the various regulatory provisions that have recently intervened in the subject in response to the Covid-19 pandemic. Regarding the «further urgent interventions in the field of social and labour policies» (Chapter III of the decree), the Government intervenes respectively on the so-called transport *bonus*, on the Rotation Fund (Article 25 of Law No. 845/1978), on the road haulage sector, providing for contributions in favour of enterprises engaged in the haulage of goods and persons, and on the completion of the liquidation of the former Italian national company "Alitalia".

**Sommario:** 1. Il rifinanziamento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale. – 2. L'istituzione del Fondo per le attività socioeducative a favore dei minori. – 3. La dotazione del fondo per la fruizione dei servizi di trasporto pubblico. – 3.1. *La disciplina del buono trasporti prevista dal decreto-legge n. 50 del 2022.* – 3.2. *La disciplina del buono trasporti prevista dal decreto-legge n. 5 del 2023 e le novità introdotte dal decreto-legge n. 48 del 2023.* – 4. Il Fondo di rotazione di cui all'articolo 25 della legge n. 845 del 1978 e le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 48 del 2023. – 5. La disciplina dei contributi per il settore dell'autotrasporto di merci e persone. – 5.1. Le modifiche apportate dal decreto-legge n. 48 del 2023. – 6. Il completamento dell'attività liquidatoria di Alitalia. – 6.1. La nascita di Alitalia e l'avvio del processo di privatizzazione. – 6.2. L'ammissione alla procedura di

amministrazione straordinaria e la nascita di Alitalia-CAI. – 6.3. Da Alitalia-CAI alla gestione di Etihad. – 6.4. La seconda ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria e l'avvio della procedura di vendita. – 6.5. La nuova gestione commissariale, il Covid-19 e la nazionalizzazione della compagnia. – 7. Bibliografia essenziale.

## **1. Il rifinanziamento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale**

Nel decreto-legge n. 48/2023 (d'ora in poi decreto lavoro) è stato disposto dall'articolo 41 il rifinanziamento per l'anno 2024 del Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'articolo 1, comma 130, legge di bilancio 2023 (legge n. 197 del 2022) che viene incrementato di 4.064 milioni.

Si rammenta che, ai sensi del citato articolo 1, comma 130, legge di bilancio 2023, le maggiori entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni dei commi da 126 a 129 del medesimo articolo (riguardanti la disciplina fiscale applicabile alle crypto-attività) affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere destinate, anche mediante riassegnazione, sulla base del monitoraggio periodico dei relativi versamenti, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, istituito nello stato di previsione del MEF.

Ne consegue che, il nuovo Governo per il 2024 ha predisposto un "tesoretto" per il taglio della pressione fiscale nel 2024 che concorrerà nel medio periodo a una programmata revisione della spesa pubblica (la previsione contenuta nel Def è che la pressione fiscale nel corso della legislatura si ridurrà progressivamente dal 43,3 nel 2023 al 42,7% entro il 2026).

Non è chiara la relazione del Fondo per la pressione fiscale con quello istituito dall'articolo 1, commi da 2 a 7, della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020) per interventi di riforma del sistema fiscale, con una dotazione di 8.000 milioni di euro per l'anno 2022 e 7.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023. A quest'ultimo Fondo sono destinate, tra le altre, risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo (una quota non inferiore a 5.000 milioni di euro e non superiore a 6.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022 è destinata anche all'assegno universale e ai servizi alla famiglia).

La Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza (NADEF) del 2022 pubblicata dal precedente Governo Draghi (la versione della NADEF 2022 integrata e rivista dal Governo Meloni non ripropone tale analisi) ha fornito una valutazione delle entrate strutturali derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, e quindi delle risorse da destinare potenzialmente al Fondo, pari a 1.393 milioni di euro. Tali risorse sono state, pertanto, iscritte nel Fondo nell'ambito del bilancio a legislazione vigente (Sezione II della legge di bilancio 2023); tuttavia la legge di bilancio per il 2023 (articolo 1 comma 872) ha ridotto il Fondo di 1.393 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023.

Pertanto sarà necessario valutare l'entità delle risorse finanziarie messe a disposizione da un lato per la riduzione della pressione fiscale e dall'altro per attuare la riforma del sistema fiscale, due temi di "bandiera" del nuovo Governo.

## 2. L’istituzione del Fondo per le attività socioeducative a favore dei minori

Allo scopo di sostenere le famiglie e di agevolare la conciliazione tra vita privata e lavoro, l’articolo 42 decreto lavoro, ha disposto l’istituzione di un Fondo con una dotazione pari a 60 milioni di euro per l’anno 2023, destinato al finanziamento delle iniziative adottate dai Comuni, anche in collaborazione con enti pubblici e privati, finalizzate al potenziamento dei centri estivi, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa, in cui vengono svolte attività a favore dei minori.

Tale Fondo viene istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell’economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche della famiglia.

Per la disciplina di dettaglio, il comma 2 dell’articolo 42 cit. rinvia ad un emanando decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la famiglia, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 48 del 2023 (quindi entro il 2 agosto 2023), di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato, città ed autonomie locali. In particolare, spetterà al predetto decreto stabilire i criteri di riparto delle risorse da destinare ai Comuni, alla luce dei dati Istat relativi alla popolazione minorenni sulla base dell’ultimo censimento della popolazione residente (articolo 42, comma 2, lett. *a*, decreto-legge n. 48 del 2023), nonché le modalità di monitoraggio dell’attuazione degli interventi finanziati e quelle di recupero delle somme attribuite nelle ipotesi di mancata o inadeguata realizzazione dell’intervento (articolo 42, comma 2, lett. *b*, decreto-legge n. 48 del 2023).

I Comuni che non intendono aderire all’iniziativa, e conseguentemente avvalersi del finanziamento, sono tenuti a dichiararlo entro trenta giorni dall’entrata in vigore del decreto-legge n. 48 del 2023, ovvero entro il 3 giugno 2023, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo il modello reso noto nel sito ufficiale del Governo-Dipartimento per le politiche della famiglia.

La misura introdotta dal decreto lavoro si inserisce all’interno del quadro delle disposizioni normative che, a partire dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, sono intervenute in materia di finanziamento delle attività socioeducative a favore dei minori, in risposta all’impatto che la pandemia da Covid-19 ha avuto sul loro benessere psicofisico e sui percorsi di sviluppo e di crescita. Così, l’articolo 105 del decreto-legge n. 34 del 2020, aveva destinato per l’anno 2020 una quota delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia di cui all’articolo 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, al finanziamento delle iniziative dei Comuni volte ad introdurre interventi di potenziamento dei centri estivi diurni, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività dei minori di età compresa tra zero e sedici anni, nonché progetti volti a contrastare la povertà educativa e a incrementare le opportunità culturali ed educative dei minori.

Successivamente, l’articolo 30, comma 6-*quater*, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, aveva previsto la possibilità di utilizzare fino al 31 dicembre 2021, nel limite di 15 milioni di euro, le risorse non spese del Fondo per le politiche della famiglia destinate ai Comuni, al fine di finanziare le medesime iniziative previste dall’articolo 105 del decreto-legge n. 34 del 2020.

L'articolo 63 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, aveva disposto per l'anno 2021 un incremento di 135 milioni di euro del Fondo per le politiche della famiglia, al fine di finanziare le iniziative dei Comuni di contrasto alla povertà educativa attuate nel periodo dal 1° giugno al 31 dicembre 2021, anche in collaborazione con enti pubblici e privati. L'operatività di tale Fondo era stata inoltre prorogata dalla norma in esame anche per l'anno 2022.

L'articolo 15 del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, aveva poi prorogato al 31 dicembre 2022 la facoltà di utilizzare, nel limite di 15 milioni di euro, le risorse non spese per il finanziamento delle attività di cui all'articolo 105, comma 1, lett. *b*, del decreto-legge n. 34 del 2020, ovvero sia dei progetti volti a contrastare la povertà educativa e ad incrementare le opportunità culturali e educative dei minori, attingendo al Fondo per le politiche della famiglia.

Infine, l'articolo 39 del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, aveva introdotto, con modalità analoghe a quelle degli anni 2020 e 2021, delle misure per favorire il benessere dei minori e per contrastare la povertà educativa. A tal fine era stato istituito un apposito Fondo con dotazione pari a 58 milioni di euro per l'anno 2022, destinato al finanziamento delle iniziative attuate dai Comuni dal 1° giugno al 31 dicembre 2022 per la promozione e il potenziamento di attività, incluse quelle volte a contrastare e favorire il recupero rispetto alle criticità emerse per l'impatto dello stress pandemico sul benessere psico-fisico e sui percorsi di sviluppo e di crescita dei minori, nonché quelle finalizzate alla promozione dello studio delle materie STEM, da svolgere presso i centri estivi, i servizi socioeducativi territoriali e i centri con funzione educativa e ricreativa.

### **3. La dotazione del fondo per la fruizione dei servizi di trasporto pubblico**

L'articolo 20 del decreto lavoro interviene sul c.d. *bonus* trasporti, misura sociale istituita con il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (c.d. "decreto Aiuti"), convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2022, n. 91, con la specifica finalità di «mitigare l'impatto del rincaro dei prezzi dei prodotti energetici sulle famiglie», e più in particolare «in relazione ai costi di trasporto per studenti e lavoratori» (articolo 35, comma 1, decreto-legge n. 50 del 2022).

#### **3.1. La disciplina del buono trasporti prevista dal decreto-legge n. 50 del 2022**

L'articolo 35 del decreto-legge n. 50 del 2022 aveva disposto l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con una dotazione finanziaria pari a 79 milioni di euro per l'anno 2022, dotazione che è stata successivamente elevata a 180 milioni di euro ad opera dell'articolo 27 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (c.d. "decreto Aiuti *bis*"), convertito con modificazioni nella legge 21 settembre 2022, n. 142, da utilizzare per l'erogazione di un buono per l'acquisto di abbonamenti annuali o mensili relativi a servizi di trasporto pubblico.

Il buono è stato riconosciuto in favore delle persone fisiche, studenti e lavoratori, che nell'anno 2021 hanno dichiarato ai fini IRPEF un reddito complessivo non superiore

a 35.000 euro ed è pari al 100% della spesa da sostenere, che comunque non può superare l'importo di 60 euro, per l'acquisto di un solo abbonamento (annuale, mensile, oppure relativo a più mensilità) per i servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, nonché per i servizi di trasporto ferroviario nazionale (articolo 35, comma 1, decreto-legge n. 50 del 2022).

Il buono di cui all'articolo 35, comma 1, decreto-legge n. 50 del 2022:

- a) è personale, in quanto reca il nominativo del beneficiario;
- b) non è cedibile;
- c) non costituisce reddito imponibile del beneficiario;
- d) non rileva ai fini del computo del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

È rimasta invece ferma la detrazione prevista dall'articolo 15, comma 1, lett. *i-decies*, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (c.d. TUIR) sulla spesa per l'acquisto degli abbonamenti rimasta a carico del beneficiario.

Il buono, erogabile nei limiti della dotazione del fondo e fino ad esaurimento delle risorse, poteva essere utilizzato da parte dei soggetti interessati a decorrere dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del decreto interministeriale di cui all'articolo 35, comma 2, del decreto-legge n. 50 del 2022, fino al 31 dicembre 2022 (articolo 35, comma 1, decreto-legge n. 50 del 2022). Il decreto-legge n. 50 del 2022 cit. rimetteva infatti al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, il compito di definire le modalità di presentazione delle domande per il rilascio del *bonus* trasporti e le modalità di emissione dello stesso, «anche ai fini del rispetto del limite di spesa, nonché di rendicontazione da parte delle aziende di trasporto dei buoni utilizzati, nel periodo di cui al medesimo comma 1, ai fini dell'acquisto degli abbonamenti» (articolo 35, comma 2, decreto-lavoro n. 50 del 2022).

Le disposizioni attuative del beneficio sono, dunque, state introdotte con il decreto interministeriale 29 luglio 2022, n. 5, il quale ha escluso dall'ambito di applicazione dell'articolo 35, comma 1, decreto-legge n. 50 del 2022, i servizi di prima classe, *executive*, *business*, club *executive*, salotto, *premium*, *working area* e *business* salottino (articolo 2, comma 2, decreto interministeriale n. 5 del 2022).

L'erogazione del *bonus* è stata affidata ad una apposita piattaforma informatica, per la cui realizzazione è stata stanziata una quota pari a 1 milione di euro delle risorse del fondo di cui all'articolo 35, comma 1, decreto-legge n. 50 del 2022. Ai fini del riconoscimento del beneficio, il soggetto interessato doveva presentare una istanza entro il 31 dicembre 2022 a titolo personale o per conto di un minore a carico, effettuando l'accesso e la registrazione tramite SPID o carta d'identità elettronica (CIE) sul portale dedicato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (articolo 3, comma 1, decreto interministeriale n. 5 del 2022), divenuto attivo dal 1° settembre 2022. Al momento della registrazione, il beneficiario doveva fornire le necessarie dichiarazioni sostitutive di autocertificazione (articolo 3, comma 3, decreto interministeriale n. 5 del 2022) e indicare l'importo del buono richiesto a fronte della spesa prevista, nonché il gestore del servizio di trasporto pubblico presso il quale avrebbe acquistato l'abbonamento (articolo 3, comma 4, decreto interministeriale n. 5 del 2022).

Il buono veniva emesso tramite il portale ed era contrassegnato da un codice identificativo univoco, dal codice fiscale del beneficiario, dall'importo e dalla data di emissione e di scadenza. Il buono così erogato poteva essere speso presso un solo gestore dei servizi di trasporto pubblico tra quelli selezionabili all'atto di registrazione sulla piattaforma digitale e riportato nello stesso buono (articolo 4, comma 2, decreto interministeriale n. 5 del 2022). Il periodo di validità del buono era limitato al mese di emissione. Esso doveva infatti essere utilizzato entro il mese in cui era stato richiesto e ottenuto. Decorso inutilmente tale termine, il buono non utilizzato veniva automaticamente e definitivamente annullato (articolo 4, comma 3, decreto interministeriale n. 5 del 2022). L'emissione del buono, anche nell'ipotesi di mancato utilizzo nei termini, non consentiva comunque al beneficiario di presentare una nuova istanza nel corso dello stesso mese (articolo 4, comma 4, decreto interministeriale n. 5 del 2022). Ai fini della sottoscrizione dell'abbonamento, il soggetto beneficiario presentava il buono emesso per il tramite del portale al gestore del servizio di trasporto pubblico selezionato al momento della richiesta, il quale ne verificava la validità accedendo al portale stesso (articolo 5, comma 1, decreto interministeriale n. 5 del 2022). In caso di esito positivo, il gestore non poteva rifiutare il buono quale pagamento totale o parziale dell'abbonamento ed era pertanto tenuto a rilasciarlo, registrando sul portale l'utilizzo del buono con l'indicazione dell'importo effettivamente fruito da parte del beneficiario (articolo 5, comma 2, decreto interministeriale n. 5 del 2022).

### **3.2. La disciplina del buono trasporti prevista dal decreto-legge n. 5 del 2023 e le novità introdotte dal decreto-legge n. 48 del 2023**

Dopo il rifinanziamento del fondo destinato all'erogazione del *bonus* trasporti per l'anno 2022 ad opera dell'articolo 12 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144 (c.d. "decreto Aiuti *ter*"), convertito con modificazioni nella legge 17 novembre 2022, n. 175, la misura di sostegno al reddito e di contrasto all'impoverimento delle famiglie prevista dal decreto Aiuti è stata confermata, anche per l'anno 2023, dall'articolo 4 del decreto-legge 14 gennaio 2023, n. 5 (c.d. "decreto Carburanti"), convertito con modificazioni nella legge 10 marzo 2023, n. 23.

A cambiare è tuttavia la platea degli aventi diritto, che con il decreto-legge n. 5 del 2023 si vede notevolmente ristretta. Mentre, infatti, il precedente beneficio era riconosciuto alle persone fisiche che avevano conseguito nell'anno 2021 un reddito complessivo non superiore a 35.000 euro, per l'anno 2023, invece, possono fruire del beneficio solo le persone fisiche che nell'anno 2022 hanno conseguito un reddito complessivo non superiore a 20.000 euro.

Per l'erogazione del buono sono stati stanziati 100 milioni di euro, a valere sul fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (articolo 4, comma 1, decreto-legge n. 5 del 2023). Come per l'anno 2022, anche per l'anno 2023 le modalità di presentazione delle domande per il rilascio del buono e le relative modalità di emissione sono state definite mediante un decreto interministeriale (decreto interministeriale 28 marzo 2023, n. 4), il quale ricalca le previsioni contenute nel decreto interministeriale n. 5 del 2022, compreso l'utilizzo della piattaforma informatica per l'erogazione del beneficio, piattaforma per il cui aggiornamento è stata stanziata una quota pari a 500.000 euro delle risorse del fondo di cui all'articolo 4, comma 1, decreto-legge

n. 5 del 2023 (articolo 4, comma 2, decreto-legge n. 5 del 2023). Conseguentemente, anche per l'anno 2023 l'istanza per il *bonus* trasporti deve essere presentata accedendo al portale dedicato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, divenuto nuovamente operativo dal 17 aprile 2023, e deve essere presentata entro il 31 dicembre 2023 e comunque fino ad esaurimento delle risorse messe a disposizione (articolo 4, comma 1, decreto-legge n. 5 del 2023).

È nel quadro così delineato che si inserisce il decreto lavoro, il quale ha previsto la possibilità di utilizzare le risorse del fondo di cui all'articolo 4, comma 1, decreto-legge n. 5 del 2022, nel limite di euro 2.730.660, 28, per il riconoscimento della spesa per i servizi di trasporto pubblico di cui all'articolo 35, comma 1, decreto-legge n. 50 del 2022, la cui domanda di rimborso sia stata presentata oltre la data del 31 dicembre 2022 e, comunque, entro il 28 febbraio 2023.

#### **4. Il Fondo di rotazione di cui all'articolo 25 della legge n. 845 del 1978 e le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 48 del 2023**

Al fine di favorire il completamento dei progetti finanziati con le risorse dei programmi di cui all'articolo 9, comma 1, lett. *z*, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, il decreto lavoro ha modificato l'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, inserendo dopo il sesto comma un'ulteriore disposizione.

L'articolo 25 della legge n. 845 del 1978 (c.d. “legge-quadro in materia di formazione professionale”) rappresenta la norma istitutiva del Fondo di rotazione, un fondo istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo (FSE) e al Fondo regionale europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego.

Tale Fondo è entrato a far parte delle risorse complessive attribuite all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, istitutivo dell'Agenzia stessa.

Per favorire il completamento dei progetti cofinanziati dai fondi europei nell'ambito dei programmi gestiti dall'ANPAL, l'articolo 21 del decreto lavoro ha introdotto la possibilità di utilizzare la parte di disponibilità del Fondo di rotazione non utilizzata a termine di ogni biennio per coprire eventuali spese che, pur essendo ritenute conformi ai regolamenti comunitari da parte delle competenti autorità, sono state dichiarate inammissibili dagli organi di controllo, comportando in tal modo l'impossibilità di chiedere il relativo rimborso.

La norma non incide tuttavia sulle eventuali responsabilità amministrative, contabili e disciplinari derivanti a vario titolo dalla gestione dei fondi nazionali ed europei, le quali rimangono pertanto ferme.

Le risorse in esame possono essere, inoltre, utilizzate anche per la copertura di oneri per il supporto tecnico ed operativo per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in materia di politiche attive del lavoro e della formazione. A tal fine sono stati stanziati circa 23 milioni di euro dal bilancio di previsione 2023 dell'ANPAL, adottato dal Commissario straordinario con deliberazione 30 dicembre 2022, n. 15, e approvato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con nota 27 febbraio 2023, n. 3538.

## 5. La disciplina dei contributi per il settore dell'autotrasporto di merci e persone

Anche la disciplina dei contributi per il settore dell'autotrasporto delle merci e delle persone è stata oggetto di modifica da parte del decreto lavoro.

Si rammenta che, al fine di mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti, l'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 144 del 2022, aveva autorizzato una spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2022, da destinare, nel limite di 85 milioni di euro, a sostegno del settore dell'autotrasporto di merci e, nel limite di 15 milioni di euro, a sostegno del settore dei servizi di trasporto di persone su strada resi ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, ovvero sulla base di autorizzazioni rilasciate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi del regolamento CE 21 ottobre 2009, n. 1073, oppure sulla base di autorizzazioni rilasciate dalle regioni ed enti locali ai sensi delle norme regionali di attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, nonché dei servizi di trasporto di persone su strada resi ai sensi della legge 11 agosto 2003, n. 218.

L'articolo 7 del decreto-lavoro 18 novembre 2022, n. 176 (c.d. "decreto Aiuti *quater*"), convertito con modificazioni nella legge 13 gennaio 2023, n. 6, aveva successivamente delineato l'ambito soggettivo di applicazione dei contributi previsti dall'articolo 14, comma 1, decreto-legge n. 144 del 2022, per il sostegno al settore dell'autotrasporto di merci, precisando come tale sostegno potesse essere erogato esclusivamente alle imprese aventi sede legale o stabile organizzazione in Italia, esercenti le attività di trasporto indicate dall'articolo 24-*ter*, comma 2, lett. *a*, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, ovvero sia quelle effettuate con veicoli aventi una massa massima complessiva pari o superiore a 7,5 tonnellate.

Per i criteri di determinazione, le modalità di assegnazione e le procedure di erogazione di tali risorse, l'articolo 14, comma 2, decreto-legge n. 144 del 2022, rinviava ad un successivo decreto interministeriale.

All'interno del quadro delle misure di sostegno al settore dell'autotrasporto si inseriscono anche le disposizioni contenute nel capo III della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (c.d. legge di bilancio 2023), riguardante i settori delle infrastrutture e dei trasporti. L'articolo 1, comma 503, della legge n. 197 del 2022, ha infatti autorizzato la spesa di 200 milioni di euro per l'anno 2023, finalizzata al riconoscimento di un contributo alle imprese aventi sede legale o stabile organizzazione in Italia, esercenti l'attività di trasporto di merci con veicoli di massa massima complessiva pari o superiore a 7,5 tonnellate, esercitata da persone fisiche o giuridiche iscritte nell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi (articolo 24-*ter*, comma 2, lett. *a*, n. 1, del decreto legislativo n. 504 del 1995). Tale contributo ha la finalità di «mitigare gli effetti degli incrementi di costo per l'acquisto del gasolio impiegato in veicoli di categoria euro 5 o superiore utilizzati per l'esercizio delle predette attività» (articolo 1, comma 503, legge n. 197 del 2022) e viene erogato nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato (articolo 1, comma 503, legge n. 197 del 2022).

Il successivo comma 504 ha operato un rinvio ad un futuro decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, per la disciplina delle modalità e dei termini per l'erogazione del contributo in esame.

### 5.1. Le modifiche apportate dal decreto-legge n. 48 del 2023

Il decreto-legge n. 48 del 2023 ha abrogato l'articolo 7 del decreto-legge n. 176 del 2022, e modificato l'articolo 14 del decreto-legge n. 144 del 2022, al fine di ridisegnare il riparto della spesa di 100 milioni di euro già autorizzata per l'anno 2022.

Nello specifico, l'articolo 34 del decreto lavoro ha previsto che dei 100 milioni di euro, 85 milioni siano destinati al riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta, a favore delle imprese aventi sede legale o stabile organizzazione in Italia, esercenti l'attività di trasporto merci con veicoli di massa complessiva pari o superiore a 7,5 tonnellate, munite della licenza di esercizio dell'autotrasporto di cose in conto proprio e iscritte nell'elenco a tal fine istituito (articolo 24-*ter*, comma 2, lett. *a*, n. 2, del decreto legislativo n. 504 del 1995). Tale contributo viene riconosciuto nella misura massima del 28% della spesa sostenuta nel primo trimestre dell'anno 2022 per l'acquisto del gasolio impiegato nei veicoli di categoria “euro 5” o superiore, utilizzati per l'esercizio delle predette attività (articolo 34, comma 1, decreto-legge n. 48 del 2023).

Le imprese aventi sede legale o stabile organizzazione in Italia ed esercenti attività di trasporto di merci con veicoli di massa massima complessiva pari o superiore a 7,5 tonnellate, ma iscritte nell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi (articolo 24-*ter*, comma 2, lett. *a*, n. 1, decreto legislativo n. 504 del 1995), sono interessate da questa misura solo in via residuale. L'articolo 34, comma 1, del decreto lavoro, ha infatti previsto la possibilità di utilizzare le eventuali risorse residue per il riconoscimento del contributo nella misura massima del 12% della spesa sostenuta nel secondo trimestre del 2022 dalle imprese esercenti l'attività di trasporto di cui all'articolo 24-*ter*, comma 2, lett. *a*, n. 1, del decreto legislativo n. 504 del 1995.

Relativamente invece ai restanti 15 milioni di euro, il decreto-legge n. 48 del 2023 ha previsto che essi siano destinati al riconoscimento di un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta, a favore delle imprese che effettuano servizi di trasporto di persone su strada. Queste ultime avranno, dunque, diritto a percepire il contributo nella misura massima del 12% della spesa sostenuta nel secondo semestre dell'anno 2022 per l'acquisto di gasolio impiegato nei veicoli di categoria “euro 5” o superiore, utilizzati per l'esercizio della predetta attività.

In entrambe le ipotesi previste dal novellato articolo 14, comma 1, lettere *a* e *b*, del decreto-legge n. 144 del 2022, i crediti di imposta possono essere utilizzati entro il 31 dicembre 2023 e non concorrono alla formazione del reddito di impresa né della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive e non rilevano ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del TUIR (articolo 14, comma 1-*bis*, decreto-legge n. 144 del 2022).

La disciplina così delineata si applica nel rispetto della normativa dell'UE in materia di aiuti di Stato, mentre i relativi criteri e modalità di attuazione vengono rimessi al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (articolo 14, comma 2, decreto-legge n. 144 del 2022).

Il decreto-legge n. 48 del 2023 è, inoltre, intervenuto sull'articolo 1, comma 503, della legge n. 197 del 2022, riconoscendo alle imprese aventi sede legale o stabile

organizzazione in Italia, esercenti le attività di trasporto indicate dall'articolo 24-ter, comma 2, lett. a, n. 1, del decreto legislativo n. 504 del 1995, un contributo, sempre sotto forma di credito di imposta, nella misura massima del 12% della spesa sostenuta nel secondo trimestre dell'anno 2022 per l'acquisto del gasolio impiegato nei veicoli di categoria "euro 5" o superiori, utilizzati per l'esercizio delle predette attività, «al fine di mitigare gli effetti economici derivanti dall'aumento del prezzo del gasolio utilizzato come carburante» (articolo 1, comma 503, legge n. 197 del 2022).

Come i crediti di imposta previsti dall'articolo 14, comma 1, decreto-legge n. 144 del 2022, anche quelli previsti dall'articolo 1, comma 503, legge n. 197 del 2022, non concorrono alla formazione del reddito di impresa né della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive e non rilevano ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del TUIR (articolo 1, comma 503-bis, legge n. 197 del 2022).

## **6. Il completamento dell'attività liquidatoria di Alitalia**

L'articolo 31 del decreto-legge n. 48 del 2023 reca una serie di disposizioni finalizzate al completamento dell'attività liquidatoria di Alitalia, aggiungendo così un nuovo tassello alla lunga e travagliata storia di quella che è stata la compagnia di bandiera italiana, una storia che si ritiene opportuno ripercorrere brevemente, quantomeno in relazione ai suoi profili principali, al fine di meglio comprendere il perimetro entro il quale collocare il recente intervento legislativo.

### **6.1. La nascita di Alitalia e l'avvio del processo di privatizzazione**

Fondata a Roma il 16 settembre 1946 dal Governo italiano, Alitalia nasce in un contesto in cui il primato nel mercato del trasporto aereo era detenuto dalle compagnie di bandiera, imprese di Stato, la cui proiezione internazionale veniva regolamentata da singoli accordi tra Stati.

A partire dalla fine degli anni Ottanta, a seguito del processo di liberalizzazione del trasporto aereo e del conseguente ingresso delle compagnie *low cost*, Alitalia vide perdere importanti quote di mercato, soprattutto quelle relative alle tratte di breve e medio raggio.

La liberalizzazione del trasporto aereo e il conseguente aumento della concorrenza da parte dei nuovi vettori, nonché l'assenza di investimenti da parte dei privati, iniziarono a pesare sempre di più sui conti dell'azienda. La compagnia di bandiera iniziò così a versare in uno stato di perdurante crisi, seguito da vari tentativi finalizzati a risanare la relativa situazione finanziaria, tentativi che non andarono tuttavia a buon fine, portando le autorità italiane a maturare nel 2006 la decisione di cedere le azioni rimaste in mano pubblica. Senonché, nel luglio 2007 l'asta pubblica per la vendita di tali azioni andò deserta a causa dei numerosi vincoli imposti nel bando di gara che, in quanto onerosi, rendevano l'acquisto poco allettante. All'offerta pubblica si era così sostituita la trattativa privata, nel corso della quale la proposta ritenuta più idonea dal Consiglio di amministrazione fu quella presentata da Air France-KLM, con la quale iniziò una fase di negoziazione in esclusiva. Ad un passo dalla finalizzazione dell'offerta, Air France-KLM si ritirò dalle trattative, dichiarando di non essere più interessata

all’acquisto delle azioni e delle obbligazioni di Alitalia e, in generale, ad investire nella società italiana. La ragione di tale cambio di rotta è da rinvenirsi principalmente nell’opposizione alla vendita ad Air France-KLM manifestata dalla nuova maggioranza di Governo, risultata vincitrice nelle elezioni politiche generali del 13 e 14 aprile 2008, opposizione che incontrò anche il favore dei sindacati.

Privata del suo potenziale acquirente, Alitalia non disponeva più della liquidità necessaria per assicurare la continuità delle operazioni. Conseguentemente, il Governo decise, con il decreto-legge 23 aprile 2008, n. 80, di concedere ad Alitalia un c.d. prestito-ponte di 300 milioni di euro, prestito che doveva essere rimborsato da parte della compagnia aerea non appena effettuata la cessione delle azioni statali e, comunque, entro il 31 dicembre 2008.

## **6.2. L’ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria e la nascita di Alitalia-CAI**

Vennero così intraprese nuove iniziative finalizzate alla ricerca di un acquirente alternativo per consentire la continuità aziendale di Alitalia, ma nessuna prospettiva concreta si manifestò, aggravando ulteriormente le condizioni finanziarie della società, ad un punto tale da indurre quest’ultima a presentare il 29 agosto 2008 la domanda di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modificazioni nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (c.d. “legge Marzano”), procedura estesa ad Alitalia dal decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134 (c.d. “decreto Alitalia”).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri emanò pertanto il provvedimento di ammissione della società alla procedura e il Tribunale di Roma ne dichiarò lo stato di insolvenza con sentenza del 5 settembre 2008.

Durante la procedura di amministrazione straordinaria l’attività d’impresa proseguì in vista della ricerca di un nuovo acquirente per l’azienda, acquirente che venne individuato nella Compagnia aerea italiana S.p.a. (CAI), costituita il 26 agosto 2008 nell’ambito del c.d. “Progetto Fenice” elaborato dal Governo al fine di preservare “l’italianità” della compagnia di bandiera, mediante cessione della stessa ad una cordata di imprenditori italiani denominati “capitani coraggiosi”.

L’offerta presentata dalla CAI venne accettata e il 12 dicembre 2008, su disposizione del Presidente del Consiglio dei Ministri, venne stipulato dal commissario straordinario il contratto di cessione di Alitalia.

## **6.3. Da Alitalia-CAI alla gestione di Etihad**

Le speranze di risollevare le sorti di Alitalia cedendola ad una cordata di imprenditori italiani furono tuttavia disattese. La *newco* Alitalia-CAI, divenuta operativa nel 2009, aveva infatti accumulato nel corso di quattro anni di gestione ingenti perdite, a tal punto da rendere ineludibile la realizzazione di una ricapitalizzazione al fine di allontanare lo spettro del fallimento.

È così che iniziò la fase della ricerca di nuovi soci che si concluse nell’estate del 2014 con la firma dell’accordo con Etihad Airways.

Nasceva così una *newco*, denominata Alitalia-Società Aerea Italiana S.p.a. (Alitalia-SAI), il cui capitale era detenuto per il 51% dalla vecchia Alitalia-CAI (la quale aveva trasferito alla nuova società tutti gli *asset* operativi) e per il restante 49% da Etihad, a fronte di un investimento complessivo di 560 milioni di euro.

Il nuovo piano industriale approvato prevedeva un ritorno alla redditività entro l'anno 2017, ma la strada fu tutt'altro che in discesa. Diverse furono infatti le difficoltà che andarono ad aggravare la situazione finanziaria della nuova Alitalia, quali l'incendio del Terminal 3 di Roma Fiumicino, le dimissioni dell'amministratore delegato, nonché l'ondata di scioperi che si verificò nella seconda parte dell'anno 2016.

#### **6.4. La seconda ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria e l'avvio della procedura di vendita**

Dinanzi alle rilevanti perdite che continuavano ad essere registrate, l'unica strada percorribile fu quella della ricapitalizzazione. Una soluzione, questa, che non andò tuttavia a buon fine, portando il Consiglio di amministrazione a formulare la richiesta di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria ai sensi del decreto-legge n. 347 del 2003, mentre con il decreto-legge 2 maggio 2017, n. 55, il Governo concedeva un prestito-ponte di 600 milioni, da restituire entro sei mesi dall'erogazione del medesimo.

Iniziava così nel maggio 2017 la gestione commissariale, il cui obiettivo era quello di evitare la liquidazione della società, giungendo alla cessione dei cespiti aziendali. Venne, dunque, pubblicato a inizio agosto il bando ufficiale della procedura di vendita che prevedeva il 2 ottobre 2017 quale termine per la presentazione delle proposte vincolanti (successivamente prorogato al 16 ottobre) e il 5 novembre 2017 per la conclusione della procedura di vendita.

Senonché i termini per l'espletamento della procedura furono più volte prorogati, al fine di consentire un miglioramento delle offerte ricevute. Nel frattempo, con il decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, veniva concesso alla compagnia un secondo prestito-ponte di 300 milioni di euro, alle stesse condizioni di quello precedente di 600 milioni, al quale andava ad affiancarsi.

Il prestito-ponte ammontava, dunque, a 900 milioni di euro e il relativo termine di restituzione era stato esteso in conseguenza delle proroghe del termine di espletamento della procedura di vendita.

#### **6.5. La nuova gestione commissariale, il Covid-19 e la nazionalizzazione della compagnia**

Dopo circa due anni e mezzo di gestione commissariale di Alitalia senza che una compagine societaria fosse disposta a rilevarla, il Governo emanò il decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, con il quale venne concesso un finanziamento semestrale di 400 milioni di euro, delineando al contempo una nuova procedura per pervenire al trasferimento dei complessi aziendali di Alitalia e delle altre società del gruppo entro il 31 maggio 2020.

Così, il 10 dicembre 2019 la terna commissariale diede le proprie dimissioni e venne nominato un nuovo Commissario straordinario, il quale avviò la procedura di vendita della società, mediante la pubblicazione in data 5 marzo 2020 dell’invito a manifestare l’interesse per l’acquisizione delle attività aziendali facenti capo ad Alitalia, fissando al 18 marzo il termine per le manifestazioni di interesse e al 31 maggio la presentazione delle offerte vincolanti, alla quale avrebbe fatto seguito la trattativa.

Senonché a distanza di pochi giorni dalla pubblicazione del bando entrò in vigore il d.P.C.M. 9 marzo 2020 che, come noto, aveva esteso a tutto il territorio nazionale le misure di *lockdown* per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da Covid-19. In ragione della situazione che si era venuta a determinare con l’emergenza da Covid-19, l’articolo 79 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. “decreto Cura Italia”), aveva autorizzato, in relazione ad Alitalia, la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell’economia e delle finanze ovvero da una società a prevalente partecipazione pubblica, anche indiretta, prevedendo contestualmente un fondo iniziale di 500 milioni di euro per far fronte agli effetti della pandemia.

L’articolo 79 del decreto-legge n. 18 del 2020 era stato successivamente modificato dall’articolo 202 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. “decreto Rilancio”), il quale aveva autorizzato la costituzione della nuova società secondo le modalità previste dal decreto Cura Italia, subordinando tuttavia l’efficacia della disposizione all’autorizzazione della Commissione europea.

L’articolo 202, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, rinviava ad un successivo decreto del Ministero dell’economia e delle finanze il compito di definire, «l’oggetto sociale, il capitale sociale iniziale e ogni altro elemento necessario per la costituzione e il funzionamento della società». Il Ministero dell’economia e delle finanze veniva inoltre autorizzato «a partecipare al capitale sociale e a rafforzare la dotazione patrimoniale della società [...] con un apporto complessivo di 3.000 milioni di euro, da sottoscrivere nell’anno 2020 e versare anche in più fasi e per successivi aumenti di capitale o della dotazione patrimoniale, anche tramite società a prevalente partecipazione pubblica» (articolo 202, comma 4, decreto-legge n. 34 del 2020).

Con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 9 ottobre 2020 è stata così costituita la società Italia Trasporto Aereo S.p.a. (ITA Airways), società controllata dal Ministero dell’economia e delle finanze, divenuta operativa il 15 ottobre 2021 a seguito del raggiungimento dell’accordo per l’acquisizione del marchio Alitalia.

La decisione di costituire una nuova società rispondeva alla necessità di garantire la discontinuità economica con Alitalia, al fine di evitare l’acquisizione delle passività dell’ex compagnia di bandiera italiana, inclusi i rimborsi degli aiuti di Stato ricevuti e dichiarati illegali dalla Commissione europea. Quest’ultima è infatti intervenuta a più riprese per verificare la compatibilità con il mercato comunitario dei vari prestiti concessi dallo Stato italiano a favore di Alitalia.

In particolare, la Commissione europea ha ritenuto illegittimi in quanto aiuti di Stato in violazione dell’articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, sia i due prestiti (di 600 milioni e di 300 milioni di euro) concessi in favore di Alitalia nel 2017 (decisione della Commissione europea 10 settembre 2021), sia l’ultimo prestito (di 400 milioni di euro) concesso nel 2019 (decisione della Commissione europea 27 marzo 2023), imponendo pertanto allo Stato italiano di adottare tutte le misure necessarie per il relativo recupero (articolo 16, paragrafo 1, del regolamento UE 2015/1589).

Parallelamente, prosegue la gestione della procedura di amministrazione straordinaria della società Alitalia ed è in tale contesto che si inserisce il decreto-legge n. 48 del 2023.

Con l'articolo 31, comma 1, il Governo in carica ha, infatti, previsto che l'esecuzione del programma, nei termini rivenienti dalla decisione della Commissione europea di cui all'articolo 79, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 18 del 2020, integra il requisito richiesto dall'articolo 73, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, ai sensi del quale «nei casi in cui è stato autorizzato un programma di cessione dei complessi aziendali, se nel termine di scadenza del programma, originario o prorogato a norma dell'articolo 66, è avvenuta la integrale cessione dei complessi stessi, il tribunale, su richiesta del commissario straordinario o d'ufficio, dichiara con decreto la cessazione dell'esercizio dell'impresa».

Al comma 2, il cit. articolo 31 stabilisce che, completata la cessione di tutti i compendi aziendali che formano oggetto del programma autorizzato ed emesso il decreto di revoca dell'attività di impresa, l'amministrazione straordinaria proseguirà nel completamento dell'attività liquidatoria, i cui proventi saranno prioritariamente destinati al soddisfacimento in prededuzione dei crediti verso lo Stato, compresi i crediti da recupero di aiuti di Stato dichiarati illegittimi dalla Commissione europea.

## 7. Bibliografia essenziale

Per una **ricostruzione della vicenda di Alitalia** si vedano A. Giacco, L. Stecchetti, *La saga di Alitalia e il mantello dello Stato salvatore*, in *Mercato concorrenza regole*, 2020, 2, pp. 505 ss.; A. Napolitano, *Il ritorno decisivo dello Stato imprenditore. Dalla nazionalizzazione di Alitalia alla estensione dei c.d. golden powers*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2020, 2; S. Pedrabissi, *L'intervento dello Stato e la nazionalizzazione del trasporto aereo*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2020, 3, pp. 139 ss.; S. Bonfatti, *La procedura "Alitalia-bis" e il futuro dell'Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2017, 4, pp. 619 ss.; L. Stecchetti, *Voli e monopoli. Le molte anime dell'AGCM*, in *Mercato concorrenza regole*, 2012, 3, pp. 483 ss.; L. Stanghellini, *Caso Alitalia e procedure concorsuali*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2010, 2, pp. 383 ss.; P. Filippi, *Amministrazione straordinaria Alitalia: la deroga al divieto di concentrazione e utilità sociale del salvataggio*, in *Il Fallimento e le altre procedure concorsuali*, 2011, 2, pp. 153 ss.; C. Scarpa, *Ricordarsi l'Alitalia*, in *Il Mulino*, 2009, 2, 210 ss.; L. Stecchetti, *Law cost: ripercussioni della legge «salva Alitalia»*, in *Mercato concorrenza regole*, 2008, 3, pp. 513 ss.; C. Osti, *Alitalia: la dolorosa istoria. I puntata*, in *Mercato concorrenza regole*, 2008, 2, pp. 317 ss. Sugli **aiuti di Stato** concessi ad Alitalia si vedano F. Marconi, *Aiuti di Stato nell'emergenza pandemica: il caso delle compagnie aeree tra circostanze eccezionali e grave turbamento dell'economia*, in *Euojus*, 2022, 2, pp. 147 ss.; S. Pedrabissi, *Il trasporto nazionale*, in *GDA*, 2019, 3, pp. 324 ss.; F. Gaspari, *Aiuti di Stato e ordinamento italo-comunitario del trasporto aereo alla luce dei recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali: verso un sistema giuridico più vincolante?*, in *Concorrenza e mercato*, 2015, 1, pp. 127 ss.; A. Pezza, *Sulla "continuità economica" tra imprese in materia di aiuti di Stato nel caso Ryanair c. Alitalia*, in *GC*, 2012, 1, pp. 1941 ss.

## **Disposizioni in materia di diritti dell'azionista e contenimento dei costi (art. 43, d.l. n. 48/2023)**

*di Caterina Mazzanti*

**Abstract** – Il contributo offre una prima interpretazione dell'art. 43, disposizione che ha l'obiettivo di contenere i costi a carico delle finanze pubbliche nell'ambito dei rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni. La norma interviene, al primo comma, sul computo del limite massimo retributivo dei lavoratori pubblici, ivi includendo anche i gettoni di presenza al personale dipendente. Il secondo comma invece introduce alcuni obiettivi da perseguire in materia di politica di remunerazione dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo di società con azioni quotate partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

**Abstract** – The essay offers a first interpretation of Article 43, a provision which aims to contain the costs charged to public finances in the context of employment or self-employment relationships with public administrations. The law intervenes, in the first paragraph, on the calculation of the maximum salary limit for public workers, also including the attendance fees for employees. The second paragraph introduces some objectives to be pursued with regard to the remuneration policy of the members of the administrative and control bodies of companies with listed shares owned by the Ministry of the Economy and Finance.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. L'inclusione dei gettoni di presenza nel computo del limite massimo retributivo dei lavoratori pubblici (art. 43, comma 1). – 3. La remunerazione e i compensi corrisposti nelle società quotate partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze (art. 43, comma 2). – 4. Considerazioni conclusive. – 5. Bibliografia essenziale.

### **1. Premessa**

La disposizione in esame, che trova collocazione all'interno del capo IV del d.l. n. 48/2023 sulle misure a sostegno dei lavoratori per la riduzione della pressione fiscale, ha l'obiettivo di contenere i costi a carico delle finanze pubbliche nell'ambito dei rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni. Oltre alla previsione di una nuova voce da tenere in considerazione ai fini del computo del tetto massimo retributivo dei lavoratori pubblici (comma 1), la norma suscita particolare interesse nella parte in cui introduce alcune disposizioni in materia di compensi degli organi di amministrazione e controllo delle società a partecipazione pubblica e prevede dei criteri volti a orientare l'esercizio del diritto di voto del Ministero dell'Economia e delle Finanze nelle vesti di azionista (comma 2).

Con particolare riguardo a quest'ultimo profilo la norma si colloca nella più ampia tematica del compenso degli amministratori, di portata trasversale nell'ordinamento

giuridico. Si tratta, infatti, di un tema che ha impegnato – e continua a impegnare – gli studiosi (non solo italiani) di diritto societario e di diritto del lavoro, oltre che (per pochi, ma non marginali profili applicativi) di diritto tributario. Negli ultimi anni, note vicende relative a grandi gruppi industriali italiani hanno richiamato l'attenzione mediatica per l'impatto etico-sociale del tema e sono state oggetto di alcune pronunce giurisprudenziali, suscitando riflessioni anche sotto il profilo della sostenibilità di impresa.

L'argomento ha pertanto una portata interdisciplinare, favorendo un dialogo tra il diritto del lavoro e il diritto societario, quest'ultimo con particolare riferimento alle società quotate e, più in generale, alle società di capitali, al punto tale che lo stesso è annoverato dalla Suprema Corte di Cassazione tra i più importanti nell'ambito delle problematiche del governo societario.

La disposizione in commento, peraltro, secondo una prospettiva interpretativa desumibile da entrambi i commi che la compongono, suggerisce di prendere in considerazione il concetto di remunerazione in senso lato e di non limitare il discorso al "compenso base" degli amministratori quale mera remunerazione per la carica rivestita, bensì esteso a profili che nella prospettiva fattuale paiono addirittura preponderanti: ossia, il trattamento di fine mandato (c.d. buonuscita) e i trattamenti premiali degli amministratori.

Tutto ciò, con particolare attenzione nell'assicurare il massimo grado di trasparenza possibile nella determinazione del compenso degli amministratori: espressione della disciplina vincolata che il legislatore ha previsto per le società per azioni sin da prima della riforma organica di diritto societario del 2003 (d.lgs. n. 17/2003). Proprio in questo tipo societario, infatti, a differenza delle società di persone e delle società a responsabilità limitata, il fatto che i soci non siano direttamente compartecipi alla conduzione dell'attività di impresa impone una disciplina improntata a una maggiore cautela (e, dunque, regolamentazione) nel momento in cui si prevedano oneri patrimoniali a carico della società: ossia, nel caso di specie, i compensi degli amministratori.

## **2. L'inclusione dei gettoni di presenza nel computo del limite massimo retributivo dei lavoratori pubblici (art. 43, comma 1)**

In sintesi, il d.l. n. 201/2011 (convertito nella l. n. 214/2011), stabilisce che, per garantire la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito dei rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali è definito con D.P.C.M. Il parametro massimo di riferimento, a tal fine, è rappresentato dal trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione, ricomprendendosi, nel computo, in modo cumulativo, le somme comunque erogate all'interessato, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso o diversi organismi nel corso dell'anno.

La disposizione precisa, inoltre, che i citati lavoratori, qualora siano chiamati all'esercizio di funzioni direttive, dirigenziali o equiparate, anche in posizione di fuori ruolo o di aspettativa, presso Ministeri o enti pubblici nazionali, comprese le autorità amministrative indipendenti, conservano il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza e non possono ricevere, a titolo di retribuzione o di

indennità per l’incarico ricoperto, o anche soltanto per il rimborso delle spese, più del 25% dell’ammontare complessivo del trattamento economico percepito.

Con il medesimo D.P.C.M. possono essere previste deroghe motivate per le posizioni apicali delle rispettive amministrazioni ed è stabilito un limite massimo per i rimborsi di spese.

Nel 2013, ai sensi della l. n. 147, questo limite è stato esteso anche agli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle autorità amministrative indipendenti e delle amministrazioni pubbliche.

Nel 2023, con l’art. 43, comma 1, oggetto del presente commento, tale limite è stato ulteriormente esteso ai gettoni di presenza erogati dalle amministrazioni pubbliche.

### **3. La remunerazione e i compensi corrisposti nelle società quotate partecipate dal Ministero dell’economia e delle finanze (art. 43, comma 2)**

L’art. 43, comma 2, individua alcuni parametri di cui il Ministero dell’economia e delle finanze deve tenere conto nell’approvazione della politica di remunerazione dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo delle società con azioni quotate partecipate dallo stesso Ministero in veste di azionista.

La norma interessa indirettamente l’art. 123-ter, d.lgs. n. 58 del 1998 (c.d. Testo Unico della Finanza), relativo all’obbligo delle società con azioni quotate di redigere e mettere a disposizione del pubblico (almeno ventuno giorni prima della data dell’assemblea ordinaria) una relazione sulla politica di remunerazione e sui compensi corrisposti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo.

Si tratta di un documento composto da due sezioni, la prima delle quali illustra in modo chiaro e comprensibile la politica della società in materia di remunerazione dei componenti degli organi di amministrazione, dei direttori generali e dei dirigenti con responsabilità strategiche, con riferimento almeno all’esercizio successivo, nonché le procedure utilizzate per l’adozione e l’attuazione di tale politica.

La norma pone al centro la politica di remunerazione, che assume in questo contesto primaria rilevanza, in quanto contribuisce alla strategia aziendale, al perseguimento degli interessi a lungo termine e alla sostenibilità della società. Le società sottopongono al voto dei soci la politica di remunerazione, con deliberazione vincolante, almeno ogni tre anni o in occasione di modifiche della politica medesima e attribuiscono i compensi in conformità con i contenuti approvati.

Una deroga temporanea alla politica di remunerazione è ammessa, ai sensi del citato art. 123-ter, solo in presenza di circostanze eccezionali e, cioè, di situazioni in cui essa sia richiesta per garantire il perseguimento di interessi a lungo termine e per assicurare la sostenibilità della società nel suo complesso.

La seconda sezione della relazione deve invece fornire nominativamente per ciascun componente dei predetti organi un’adeguata rappresentazione di ciascuna delle voci che compongono la remunerazione, compresi i trattamenti previsti in caso di cessazione dalla carica o di risoluzione del rapporto di lavoro, rispetto ai quali è necessario evidenziare la coerenza degli stessi rispetto alla politica precedentemente enunciata. Inoltre, tale sezione illustra analiticamente i compensi corrisposti nell’esercizio di riferimento, a qualsiasi titolo e in qualsiasi forma, dalla società e da società controllate

o collegate, segnalando le eventuali componenti dei suddetti compensi che sono riferibili ad attività svolte in esercizi precedenti o in esercizi successivi.

Ebbene, in tale contesto, l'art. 43, oggetto del presente commento, individua i criteri cui il Ministero si deve attenere nel momento in cui esprime il diritto di voto nell'assemblea convocata per l'approvazione delle predette politiche di remunerazione. In particolare, il voto del Ministero deve essere orientato ad assicurare che, per gli incarichi conferiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, vengano adottate strategie dirette a contenere i costi di gestione. A tal fine, si privilegiano le componenti variabili direttamente collegate alle *performance* aziendali e individuali rispetto a quelle fisse e si escludono o comunque si limitano i casi e l'entità delle indennità e degli emolumenti (in qualunque modo denominati) corrisposti a causa o in occasione della risoluzione del rapporto di lavoro riconducibile alla volontà del lavoratore e nei casi di fine mandato.

#### 4. Considerazioni conclusive

La norma di cui al secondo comma dell'art. 43 cit. conferma che il tema della remunerazione dei componenti degli organi di amministrazione e controllo occupi una posizione trasversale tra il diritto del lavoro e il diritto societario e, in tal senso, si inserisce nel più ampio dibattito sulla qualificazione del rapporto tra amministratore e società, da sempre controversa in dottrina e giurisprudenza.

Al riguardo, gli orientamenti accolti sono tradizionalmente riconducibili a due filoni principali, a seconda dell'adesione alla teoria organica o contrattualistica. Il dibattito è stato solo inizialmente sopito da una sentenza della Suprema Corte a Sezioni Unite del 1994 (Cass. 14 dicembre 1994, n. 10680, in *FI*, 1995, 5, col. 1886 ss.), che, in adesione alla teoria contrattualistica, ha affermato la natura parasubordinata del rapporto (c.d. interno) di amministrazione. *In thesi*, l'immedesimazione organica tra società e organo amministrativo che consente di imputare direttamente alla prima gli atti compiuti dal secondo sarebbe operativa solo nei confronti dei terzi (c.d. rapporto esterno); nei profili interni prevarrebbe, invece, un autonomo rapporto obbligatorio caratterizzato da etero-coordinamento e da una posizione di debolezza contrattuale dell'amministratore, da cui deriverebbe, appunto, la natura parasubordinata del rapporto (cfr. Cass. 2 ottobre 1991, n. 10259, in *Rep. Foro it.*, 1991, voce «Lavoro e previdenza (controversie in materia di)», n. 69; nonché Cass. 24 marzo 1981, n. 1722, in *FI*, 1981, I, 1934.).

Questi argomenti, però, ampiamente dibattuti e anche disattesi da parte della stessa giurisprudenza nei due decenni successivi, non sono parsi convincenti. Ciò, in particolare, all'esito della citata riforma organica del diritto societario del 2003, allorquando la materia è stata innovata sotto un duplice profilo procedurale e sostanziale.

Hanno, infatti, inciso in termini dirimenti su una diversa soluzione della questione, innanzitutto, l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di impresa, competenti a conoscere (tra l'altro) le controversie relative ai «rapporti societari»; in secondo luogo, l'attribuzione all'organo amministrativo del generale ed esclusivo potere di gestione dell'impresa (art. 2380-*bis* c.c.) e la contestuale limitazione dei poteri dell'assemblea, la cui ingerenza sull'operato dell'organo amministrativo (anche ove

statutariamente prevista) non ne può in ogni caso vincolare l'autonomia decisionale (art. 2364, n. 5, c.c.).

Principalmente questi motivi hanno spinto le Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 20 gennaio 2017, n. 1545, in *www.dejure.it.*) – chiamate nuovamente ad esprimersi nel 2017 dopo circa un ventennio – a superare il proprio precedente orientamento e a qualificare il rapporto in commento quale «rapporto societario»: ossia, un rapporto *sui generis* «di società», che, in ragione dell'immedesimazione tra società e amministratore quale organo deputato ad eseguire il relativo contratto, serve ad assicurare l'agire della società e, in quanto tale, non è assimilabile ad alcuna categoria contrattuale (di lavoro subordinato o parasubordinato, di mandato o di prestazione d'opera). Il che consente di ritenere superata la distinzione fra l'attività a rilevanza esterna degli amministratori e il rapporto (interno) di natura obbligatoria di questi ultimi con la società (Cass., 12 settembre 2008, n. 23557, in *www.dejure.it.*).

In definitiva, siccome l'amministratore è, nelle parole della Suprema Corte di Cassazione, «il vero egemone dell'ente sociale», non è (più) possibile riscontrare alcun elemento di etero-direzione e debolezza contrattuale in capo allo stesso, ma deve essere valorizzata la sua figura in relazione all'agire sia interno sia esterno della società. Ne deriva, sotto certi profili, l'estraneità del rapporto di amministrazione societaria alla materia lavoristica. Il che, però, non vale a escludere in assoluto ogni altro rapporto di lavoro tra le parti.

È, infatti, ammissibile il cumulo tra la carica sociale di amministratore e un rapporto di lavoro subordinato, che generalmente è di tipo dirigenziale. Il tema – da tempo dibattuto (Cass., 24 marzo 1956, n. 845, in *Giur. it.*, 1957, I, 1, 586) – è stato risolto dalla giurisprudenza in senso affermativo, anche dopo la sentenza del 1994 che ha qualificato gli amministratori di società come collaboratori parasubordinati (Cass., 30 settembre 2016, n. 19596, in *Riv. dott. comm.*, 2017, 102).

Lo stesso amministratore può, pertanto, intrattenere anche un autonomo rapporto giuridico di lavoro con la società, purché le relative mansioni siano distinguibili dalle incombenze legate alla funzione amministrativa (senza ostacolare il libero esplicarsi di quest'ultima) e purché sussistano determinati elementi sintomatici dell'ulteriore rapporto di lavoro, che può essere di tipo autonomo (anche d'opera intellettuale), parasubordinato o subordinato. Ciò, inoltre, senza che il *nomen iuris* con cui il rapporto è formalizzato possa avere un ruolo interpretativo dirimente.

Ne deriva, in sintesi, un'astratta presunzione relativa di compatibilità tra i due rapporti (di amministrazione e di lavoro subordinato), salva la verifica nel caso concreto. Il tema, dunque, si sposta sul piano probatorio: da un lato, si deve trattare di mansioni che non siano ricomprese nei poteri di gestione che discendono dalla carica di amministratore; d'altro lato, deve sussistere l'assoggettamento al potere direttivo, di controllo e disciplinare dell'organo di amministrazione della società.

Conseguentemente, il cumulo sembra ammissibile non solo in capo agli amministratori privi di deleghe, ma anche in capo a membri del consiglio di amministrazione cui sia conferita la sola rappresentanza (in quanto ciò non estende automaticamente anche i relativi poteri deliberativi) o che siano muniti di deleghe comunque circoscritte. Diversamente, il cumulo non pare ammissibile nel caso dell'amministratore unico o del presidente con deleghe gestorie.

## 5. Bibliografia essenziale

Con riferimento ai contributi che affrontano trasversalmente la tematica del **compenso degli amministratori**, si veda, tra molti, a livello monografico, A. Pilati, *Lavoro e funzione negli amministratori di società per azioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, Nei commenti, G. Giannelli, A. Dell'Osso, *sub art. 2389*, in P. Abbadessa, G.B. Portale (diretto da), *Le società per azioni. Codice civile e norme complementari*, M. Campobasso, V. Cariello, U. Tombari (a cura di), I, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 1313 ss.

Sul tema della **sostenibilità sociale nelle politiche di remunerazione**, si veda, nella dottrina, I. Capelli, *La sostenibilità ambientale e sociale nelle politiche di remunerazione degli amministratori delle società quotate: la rilevanza degli interessi degli stakeholder dopo la SHRD II*, in *Riv. ODC*, 2020, pp. 553 ss.

Sulle politiche di remunerazione degli amministratori nelle società con azioni quotate (in relazione all'art. 123-ter TUF), cfr. I. Capelli, *Le remunerazioni*, in M. Cera, G. Presti (diretto da), *Il Testo Unico finanziario*, vol. II, Zanichelli, Bologna, 2020, pp. 1887 ss. Nella giurisprudenza, si veda Cass., Sez. Un., 29 agosto 2008, n. 21933, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

In merito al problema della **qualificazione del rapporto tra amministratore e società**, si veda P. Petino, *Rapporto di amministrazione e rapporto di lavoro subordinato*, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 23 ss.; M. Spadaro, *La controversa qualificazione giuridica del rapporto che lega la società di capitali al suo amministratore*, in *Società*, 2017, pp. 613 ss.; nonché, nella giurisprudenza, Cass., Sez. Un., 20 gennaio 2017, n. 1545, in *GI*, 2017, pp. 1160 ss.

Per la disciplina applicabile agli **incarichi esterni (dirigenziali)** ai componenti dell'organo amministrativo A. Pisani Massamormile, *Uno sguardo (appena un po' indiscreto) sui pagamenti diversi da quelli di cui parla l'art. 2389 c.c. della s.p.a. in favore dei propri amministratori*, in Aa.Vv., *La remunerazione degli amministratori nelle società di capitali*, C. Amatucci (a cura di), 2010, pp. 124 ss.; G. Caselli, *Vicende del rapporto di amministrazione*, in *Trattato delle società per azioni*, in G.E. Colombo, G.B. Portale (diretto da), IV, Utet, Torino, 1991, pp. 63 ss.

**Parte V**  
**INCENTIVI E MISURE FISCALI**

## Le misure di incentivazione (artt.10, 27, 28 e 35, d.l. n. 48/2023)

di Carmela Garofalo

**Abstract** – Il contributo analizza il pacchetto di incentivi predisposto dal d.l. n. 48/2023 con particolare riguardo a quelli collegati ai nuovi istituti dell’Assegno di Inclusione e del Supporto per la formazione e il lavoro (art. 10) che andranno a sostituire, rispettivamente a partire dal 1° gennaio 2024 e dal 1° settembre 2023 il Reddito di Cittadinanza e i relativi benefici assunzionali. Il Governo ha poi previsto due nuovi incentivi, di durata limitata nel tempo, in favore dei giovani NEET e delle persone disabili al fine di favorirne l’occupazione e la piena inclusione lavorativa, (artt. 27 e 28). Da ultimo viene esaminato l’esonero stanziato per il 2023 in favore delle imprese di autotrasporto merci per conto terzi per mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti e dei prodotti energetici (art. 35).

**Abstract** – The contribution analyzes the incentive package prepared by the l.d. n. 48/2023 regarding those connected to the new institutes of the Inclusion Allowance and Support for training and work (art. 10) which will replace, respectively starting from January 1st, 2024, and from September 1st, 2023, the Citizenship Income and related employment benefits. The Government then provided for two new incentives of limited duration, in favor of young NEETs and disabled people to promote their employment and full inclusion in the workplace (articles 27 and 28). Lastly, the exemption allocated for 2023 in favor of road haulage companies on behalf of third parties is examined to mitigate the economic effects deriving from the exceptional increases in the prices of fuels and energy products (art. 35).

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Gli incentivi collegati all’Assegno di Inclusione (art. 10). – 2.1. L’incentivo in favore dei datori di lavoro privati (art. 10, co.1, 2 e 3). – 2.2. L’incentivo riconosciuto alle Agenzie per il lavoro (art. 10, co.4). – 2.3. L’incentivo per la ricollocazione di soggetti disabili (art. 10, co.5). – 2.4. L’incentivo all’autoimpiego e all’autoimprenditorialità (art. 10, co.6). – 2.5. Regole comuni di accesso agli incentivi (art. 10, co.7, 8 e 9). – 3. Gli incentivi per il Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, co. 10). – 4. Gli incentivi per l’occupazione giovanile (art. 27). – 5. Gli incentivi per il lavoro delle persone con disabilità (art. 28). – 6. L’esonero dal versamento del contributo per il funzionamento dell’Autorità di regolazione dei trasporti (art. 35). – 7. Bibliografia essenziale.

### 1. Premessa

Robusto è l’apparato incentivante introdotto dal d.l. n. 48/2023 (d’ora in poi, per brevità, Decreto Lavoro) *in primis* per fornire sostegno ai neonati istituti dell’Assegno di Inclusione e del Supporto per la formazione e lavoro (art. 10), che entreranno in vigore rispettivamente dal 1° gennaio 2024 e dal 1° settembre 2023, con la conseguenza che anche i nuovi benefici potranno essere fruiti a partire dalle medesime date

e andranno a sostituire quelli oggi previsti per le assunzioni dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza introdotti dall’art. 8 d.l. n. 4/2019 e dall’art. 1, co. 294-296, l. n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023).

L’attenzione del Governo si è poi indirizzata specificatamente verso due categorie di soggetti svantaggiati, i NEET e le persone con disabilità, per il cui sostegno sono stati introdotti nuovi benefici (artt. 27 e 28), che non sostituiscono ma vanno ad aggiungersi agli altri già operativi, a livello strutturale, nel nostro ordinamento in un rapporto non sempre di complementarità, creando gli ormai noti problemi di coordinamento e di sovrapposibilità.

Infine, si analizzeranno le specifiche disposizioni dettate per le imprese di autotrasporto merci per conto terzi per contrastare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti e dei prodotti energetici prevedendosi un esonero dal versamento del contributo per il funzionamento dell’Autorità di regolazione dei trasporti per l’anno finanziario 2023 (art. 35).

## **2. Gli incentivi collegati all’Assegno di Inclusione (art. 10)**

Il primo incentivo previsto dal Decreto Lavoro è quello collegato al neoistituito Assegno di Inclusione (d’ora in poi per brevità AdI), che dal 1° gennaio 2024 sostituirà il Reddito di Cittadinanza (d’ora in poi per brevità RdC), quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all’esclusione sociale delle fasce più deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e politica attiva del lavoro.

Per delimitare la platea dei soggetti assumibili con il nuovo incentivo, va detto preliminarmente che l’AdI è una misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale riconosciuta ai nuclei familiari composti da soggetti con disabilità, minorenni o con almeno 60 anni di età, a condizione che presentino e mantengano specifici requisiti reddituali, finanziari e patrimoniali indicati nell’art. 2 Decreto Lavoro.

I nuclei familiari beneficiari dell’AdI, una volta sottoscritto il patto di attivazione digitale, sono tenuti ad aderire ad un percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa. Il percorso viene definito nell’ambito di uno o più progetti finalizzati a identificare i bisogni del nucleo familiare nel suo complesso e dei singoli componenti. Sono tenuti all’obbligo di adesione e alla partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle misure di politica attiva, comunque denominate, individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa, i componenti del nucleo familiare, maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, e che non abbiano carichi di cura.

In continuità con quanto già previsto per il RdC, anche per l’AdI l’art. 10 del Decreto Lavoro predispose un pacchetto di misure di incentivazione con lo scopo di promuovere l’occupazione dei percettori del nuovo beneficio.

I nuovi benefici ricalcano quelli introdotti per il RdC dall’art. 8 d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 96/2018 [come modificato dall’art.1, co. 74, lett. g) l. n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022)], recuperandone la suddivisione in quattro tipologie di misure in base al soggetto destinatario e differenziandosene per l’entità e la modalità di erogazione mutuata, invece, dall’art. 1, co. 294-296, l. n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023) che ha stanziato solo per il 2023 un nuovo incentivo per l’assunzione di

percettori di RdC (alternativo a quello già previsto) sottoforma di esonero contributivo totale.

Comparando vecchi e nuovi incentivi, vi sono conferme ma anche novità, potendosi fondatamente ritenere che il nuovo strumento mira a correggere le anomalie applicative emerse per il vecchio, solo in parte risolte con il doppio intervento novellatore delle leggi di bilancio per il 2022 e per il 2023, anche se, come si vedrà, viene completamente esclusa dall'impianto dei nuovi benefici connessi all'AdI la componente formativa.

### **2.1. L'incentivo in favore dei datori di lavoro privati (art. 10, co.1, 2 e 3)**

Ai datori di lavoro privati che assumono i beneficiari dell'AdI con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, pieno o parziale, o anche mediante contratto di apprendistato (art. 10, co.1) spetta l'esonero totale (100%) dal versamento dei contributi a carico del datore di lavoro, *more solito* con esclusione dei premi INAIL, per 12 mesi nel limite massimo annuo di euro 8.000 (riparametrato e applicato su base mensile) e ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.

Quindi si opta per un esonero contributivo con percentuali fisse e predeterminate, in continuità con quello alternativo introdotto per i percettori di RdC dalla legge di bilancio per il 2023; di contro viene definitivamente abbandonato il metodo di calcolo previsto per l'incentivo RdC *ex art.* 8 d.l. n. 4/2019 che parametra(va) l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali all'importo mensile del sussidio percepito dal lavoratore all'atto dell'assunzione, per un periodo pari alla differenza tra diciotto mensilità e quelle già godute dal beneficiario e, comunque, per un importo non superiore a 780 euro mensili e per un periodo non inferiore a cinque mensilità.

L'esonero viene riconosciuto anche in caso di trasformazione di un contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato, nel limite di 24 mesi inclusi i periodi di esonero previsti dal comma 2 per le assunzioni con contratto a tempo determinato. È consentita, infatti, anche l'assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato o stagionale, pieno e parziale, ma con una riduzione del beneficio al 50% nel limite massimo annuo di euro 4.000, riparametrato e applicato su base mensile, e per un periodo massimo di 12 mesi (compreso proroghe ma non anche rinnovi) o comunque non oltre la durata del rapporto di lavoro (art. 10, co.2). Pur se non espressamente disposto nel comma 2, si deve ritenere che anche per tale esonero resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche, trattandosi di una regola di carattere generale desumibile dal nostro ordinamento in conformità al principio vigente di distinzione tra le aliquote contributive e l'aliquota di computo; inoltre una differente lettura porterebbe ad un'evidente disparità di trattamento rispetto all'incentivo riconosciuto ai sensi del comma 1 per le assunzioni a tempo indeterminato di beneficiari dell'AdI.

Dal combinato disposto dei commi 1, ultimo periodo e 2 dell'art. 10 si evince che il datore di lavoro può dapprima assumere il beneficiario dell'AdI con contratto a termine godendo dell'esonero contributivo al 50% per massimo 12 mesi, potendo poi convertire il contratto a tempo indeterminato, nel qual caso potrà godere di un ulteriore periodo di esonero al 100% per un massimo di 12 mesi (e per un totale complessivo di 24 mesi).

La riduzione dell’esonero al 50% in caso di assunzioni a tempo determinato ha l’evidente scopo di promuovere forme di occupazioni stabili per le quali l’esonero contributivo è *ab initio* totale; tuttavia, la possibilità di cumulare i due periodi di esonero per un totale di 24 mesi potrebbe apparire una contraddizione perché incentiva la prassi di assumere il lavoratore dapprima a tempo determinato, salvo poi trasformare il rapporto a tempo indeterminato per prolungare il godimento del beneficio; questo meccanismo, già sperimentato con l’art. 8, l. n. 223/1991 per l’assunzione dei lavoratori percettori dell’indennità di mobilità, ha indubbiamente delle ricadute occupazionali maggiori in quanto consente di sperimentare la convenienza alla prosecuzione del rapporto di lavoro, alleggerendo in tal modo i vincoli connessi ad una assunzione stabile sin dall’inizio. Quindi più che di contraddizione si potrebbe parlare di una consapevole scelta guidata dalle ricadute occupazionali connesse alla ipotesi della assunzione a termine con successiva stabilizzazione.

È stata introdotta, altresì, quale condizione di accesso al beneficio la registrazione del datore di lavoro al sistema informativo SIISL istituito e disciplinato dall’art. 5 Decreto Lavoro (art. 10, co.3). Condizione finalizzata per un verso a creare un unico canale di accesso alle offerte di lavoro da parte dei beneficiari dell’AdI, azzerando quelli informali o irregolari; per altro verso a garantire la tracciabilità delle offerte di lavoro e a verificare il rispetto della nuova condizionalità da parte dei beneficiari del sussidio che, a loro volta, sono tenuti a registrarsi sulla piattaforma per accedere alle informazioni e alle proposte di lavoro, ai corsi di formazione e ai tirocini di orientamento e formazione.

Per le sole assunzioni di cui al comma 1 dell’art. 10 viene specificato che in caso di licenziamento del beneficiario dell’AdI effettuato nei 24 mesi successivi all’assunzione il datore di lavoro è tenuto alla restituzione del beneficio fruito maggiorato delle sanzioni civili [*ex art. 116, co. 8, lett. a), della l. n.388/2000*], a meno che il licenziamento avvenga per giusta causa o per giustificato motivo.

La previsione ricalca quella già contenuta nell’art. 8 d.l. n. 4/2019 per gli incentivi RdC che esclude(va) il divieto di licenziamento, operante per 36 mesi, in presenza di una giusta causa o di un giustificato motivo, ma senza specificare se oggettivo o soggettivo, optandosi per quest’ultima ipotesi essendo riconducibile la prima a scelte del datore di lavoro. Potrebbero allora trovare applicazione anche per questo nuovo incentivo, salva diversa interpretazione fornita in sede applicativa, le posizioni assunte dall’INPS sul beneficio RdC con la circ. n.104/2019 dove viene precisato che anche l’interruzione del rapporto di lavoro per recesso del datore di lavoro durante il periodo di prova (*ex art. 2096 c.c.*), comporta la restituzione dell’incentivo mentre essa non opera se il datore di lavoro risolve il rapporto di lavoro, in applicazione di una clausola del contratto collettivo di automatica risoluzione del rapporto lavorativo al raggiungimento dell’età pensionabile, in quanto tale fattispecie non integra un’ipotesi di licenziamento. L’incentivo fruito deve essere altresì restituito nel caso di dimissioni per giusta causa, in quanto l’interruzione del rapporto di lavoro non è riconducibile alla volontà del lavoratore, ma a comportamenti del datore di lavoro che non consentono la prosecuzione, neanche temporanea, del rapporto di lavoro.

Nel Dossier n. 93 del Servizio Studi sul d.l. n. 48/2023 del 9 maggio 2023 si evidenzia l’opportunità di specificare in sede di conversione se anche per l’esonero previsto in

caso di assunzioni a tempo determinato il datore di lavoro sia tenuto alla restituzione di quanto percepito qualora ricorrano determinate fattispecie di licenziamento.

Tuttavia, si rammenta che per il contratto a tempo determinato, l'unica ipotesi di recesso *ante tempus* è prevista in caso di giusta causa, la stessa che esclude l'operatività del divieto di licenziamento di cui al comma 1; mentre la naturale scadenza del contratto non integra un'ipotesi di licenziamento. Sicché l'estensione della clausola di durata minima prevista dal comma 1 anche in caso di assunzione a termine appare superflua o quanto meno necessita di una specificazione che tenga conto della peculiarità di siffatta ipotesi.

Viene meno, infine, nell'impianto del nuovo beneficio AdI qualsiasi obbligo di formazione a carico del datore di lavoro, invece previsto, in via meramente eventuale, dall'art. 8, ultimo periodo, d.l. n. 4/2019 che impone al datore di lavoro contestualmente all'assunzione del beneficiario di RdC e «ove necessario» la stipulazione presso il Centro per l'impiego di un patto di formazione, onde garantire un percorso formativo o di riqualificazione professionale al lavoratore. La formulazione della disposizione ha da subito destato qualche perplessità nella misura in cui la locuzione «ove necessario» non chiarisce a chi compete detta valutazione. La contestualità del patto con l'assunzione lascia presumere che la valutazione in ordine alla necessità dello stesso sia rimessa al Centro per l'impiego; del resto, è poco probabile che il datore di lavoro, una volta assunto il percettore, si vada spontaneamente a vincolare a un percorso formativo destinato a quest'ultimo.

Di fronte a questi dubbi applicativi la scelta del nuovo Governo è stata quella di eliminare totalmente la previsione, affidando la qualificazione e riqualificazione dei percettori dell'AdI ai servizi competenti e non anche alla responsabilità del datore di lavoro.

## **2.2. L' incentivo riconosciuto alle Agenzie per il lavoro (art. 10, co.4)**

Viene confermata anche per il nuovo incentivo AdI il riconoscimento alle Agenzie per il lavoro per ogni soggetto assunto a seguito di specifica attività di mediazione effettuata mediante l'utilizzo della piattaforma digitale messa a disposizione per la presa in carico e la ricerca attiva, un contributo pari al 30% dell'incentivo massimo annuo (totale o parziale) accordato al datore di lavoro

Viene, perciò, confermata la disposizione introdotta dalla legge di bilancio per il 2022 con i commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 8 d.l. n. 4/2019 per i beneficiari di RdC con il riconoscimento alle Agenzie per il lavoro di un incentivo pari al 20% di quello che spetterebbe al datore di lavoro.

Diverso appare, però, il sistema di calcolo dell'incentivo, prevedendosi nell'art. 10, co.4, Decreto Lavoro che all'Agenzia viene riconosciuto il 30% non del beneficio accordato al datore di lavoro (come nel caso dell'incentivo RdC), ma «*dell'incentivo massimo annuo di cui ai commi 1 e 2*».

Stante il tenore letterale della disposizione ne consegue che, indipendentemente dall'incentivo effettivamente goduto dal datore di lavoro (nel limite massimo annuo di 8.000 o 4.000, a seconda che l'assunzione sia a tempo indeterminato, anche in apprendistato, o a tempo determinato), all'Agenzia per il lavoro verrà riconosciuto sempre un contributo di 2.400,00 (30% di 8.000) o di 1.200 (30% di 4.000).

Di contro non è stata riproposta la previsione del comma 1-*quater* dell’art. 8 d.l. 4/2019 (anch’essa introdotta dalla legge di bilancio 2022) che impone ai servizi per il lavoro accreditati ai quali sia stata affidata l’attivazione di interventi in favore di beneficiari di RdC nell’ambito del Programma GOL, di comunicare tempestivamente o comunque entro 5 giorni, la mancata accettazione di un’offerta di lavoro congrua, pena la decadenza dalla partecipazione da parte del medesimo servizio per il lavoro al Programma GOL per 6 mesi con riferimento all’attivazione di interventi in favore di qualsivoglia nuovo beneficiario.

La mancata riproposizione va ricondotta alla nuova procedura prevista per il riconoscimento dell’AdI e per il controllo del rispetto da parte del beneficiario della c.d. condizionalità.

Infatti, è previsto all’art. 8, co.10, Decreto lavoro che tutti i soggetti che accedono al SIISL «mettono a disposizione, immediatamente e comunque non oltre 10 giorni dalla data dalla quale ne sono venuti a conoscenza, attraverso il medesimo sistema informativo, le informazioni sui fatti suscettibili di dar luogo a sanzioni».

Ciò significa che il controllo è stato non solo centralizzato attraverso il SIISL, ma generalizzato a tutti i soggetti coinvolti.

Per altro verso il richiamato comma 1-*quater* dell’art. 8 d.l. n. 4/2019 fa espresso ed esclusivo riferimento ai servizi per il lavoro accreditati affidatari di interventi nell’ambito del Programma GOL che nella nuova disciplina dell’AdI sono solo eventuali, potendo (e non dovendo) il patto di servizio personalizzato prevedere l’adesione ai percorsi formativi di tale Programma (art. 6, co. 3).

Si esclude, invece, che possa trovare applicazione ai servizi per il lavoro accreditati la previsione di cui all’art. 8, co. 12, Decreto Lavoro che individua una responsabilità amministrativo-contabile del personale delle amministrazioni interessate, degli altri soggetti incaricati e comunque preposti allo svolgimento delle funzioni in caso di «mancata comunicazione dell’accertamento dei fatti suscettibili di dar luogo alla revoca o alla decadenza dal beneficio». Troverà applicazione, però, l’art. 13 d.m. 11 gennaio 2018 («criteri per la definizione dei sistemi di accreditamento dei servizi per il lavoro») che individua le ipotesi di revoca o sospensione dell’accreditamento dei servizi.

### **2.3. L’ incentivo per la ricollocazione di soggetti disabili (art. 10, co.5)**

Nuovo è l’incentivo riconosciuto dal comma 5 dell’art. 10 Decreto Lavoro ai patronati, agli enti, anche del Terzo settore, alle associazioni e alle imprese sociali che svolgono attività dirette alla tutela della disabilità o all’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati o disabili [si tratta degli enti che svolgono le attività di cui all’art. 6, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 276/2003, all’art. 5, co. 1, lett. p) d.lgs. n.117/2017 e all’art. 2, co. 1, lett. p). d.lgs. n.112/2017], ove autorizzati all’attività di intermediazione, per ogni persona con disabilità (senza specificazione se ai sensi della l. n. 68/1999 o ai sensi del Regolamento in materia di ISEE di cui al D.P.C.M. n.159/2013) assunta a seguito della loro attività di mediazione, secondo quanto indicato nel patto di servizio personalizzato.

Il beneficio è pari al 60% dell’intero incentivo riconosciuto al datore di lavoro in caso di assunzione a tempo indeterminato o in apprendistato e pari all’80% in caso di

assunzione a tempo determinato. Il beneficio per gli enti interessati, a differenza di quanto accade per le Agenzie per il lavoro, dipenderà da quello effettivamente spettante al datore di lavoro in base alla tipologia di contratto di lavoro (se a tempo indeterminato o a tempo determinato) e al trattamento normativo ed economico accordato al lavoratore (nel rispetto dell'art. 1, co. 1175, l. n. 296/2006).

Ai fini del riconoscimento dell'incentivo in questione, il patto di servizio personalizzato definito con i servizi per il lavoro competenti prevede che i predetti soggetti assicurino, per il periodo di fruizione dell'incentivo riconosciuto al datore di lavoro, la presenza di una figura professionale che svolga il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo.

La formulazione della disposizione non è chiara, in quanto non si comprende la portata del vincolo richiesto agli enti (è utilizzato il verbo "assicurare"). Una soluzione potrebbe essere quella per cui il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo sia ricoperto da un dipendente del datore di lavoro che assume il soggetto disabile mentre gli enti svolgono una funzione di garanzia e di controllo sulla presenza di tale figura per tutto il periodo di godimento del beneficio. Tanto giustificerebbe anche la successiva previsione che consente il cumulo del beneficio assunzionale in esame con l'eventuale rimborso forfettario al datore di lavoro delle spese necessarie per istituire il responsabile dell'inserimento lavorativo (R.I.M.) nei luoghi di lavoro, oltre che per l'adozione di accomodamenti ragionevoli e l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche in favore dei lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50% previsto dall'art. 14, co.4, lett. b), l. n. 68/1999.

Un'altra soluzione può essere attinta dalle Linee guida sul collocamento mirato adottate l'11 marzo 2022, nelle quali viene precisato che nel settore privato, in cui non è ancora regolamentata la figura del responsabile dell'inserimento lavorativo, la stessa potrebbe essere supportata da organismi interni all'azienda e incardinata in processi già esistenti, tali da rappresentare una sede di confronto e sostegno per le azioni da intraprendere, e con i quali operare in modo sinergico. Mentre nei contesti lavorativi di dimensioni ridotte per i quali l'individuazione delle funzioni necessarie ad un adeguato accompagnamento dell'inserimento lavorativo di persone con disabilità all'interno della realtà lavorativa stessa non è sostenibile economicamente, si suggerisce di fare ricorso all'esternalizzazione di tali funzioni attraverso il coinvolgimento di associazioni di categoria o di Enti del terzo settore che al loro interno abbiano individuato figure professionali opportunamente formate in grado di rivestire il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo e che mettano a disposizione tale servizio tramite forme consulenziali. Ciò permetterebbe di garantire anche nelle imprese del settore privato, la stessa attenzione da parte del datore di lavoro verso la creazione di un ambiente di lavoro inclusivo per le persone con disabilità che entrano o rientrano al lavoro e per quelle che già sono inserite, ma per le quali è necessario mantenere una continuità di presa in carico con il centro per l'impiego.

In tale prospettiva, gli enti interessati potrebbero mettere a disposizione del datore di lavoro privato per tutto il periodo di fruizione dell'incentivo in esame tale servizio sotto forma di consulenza esterna.

Per valutare quale delle due ipotesi prospettate è in linea con la scelta del Governo sarà necessario attendere i chiarimenti ministeriali, ove confermata in sede di conversione la formulazione della disposizione.

#### **2.4. L' incentivo all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità (art. 10, co.6)**

Quanto agli incentivi erogabili direttamente ai beneficiari dell' AdI si conferma il riconoscimento in un'unica soluzione di un beneficio addizionale pari a 6 mensilità del sussidio, nei limiti di 500 euro mensili, nel caso di avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale ovvero di adesione in qualità di socio ad una società cooperativa, entro i primi 12 mesi di fruizione della misura, alla stregua del modello già adottato per il lavoratori in mobilità, per i percettori di CIGS o NASpI e, da ultimo, di RdC.

Le modalità di richiesta ed erogazione del beneficio addizionale sono state rimesse a un decreto interministeriale, senza tuttavia specificare il termine per l'adozione, che potrà ricalcare, con i dovuti adattamenti alla nuova disciplina, l'analogo d.m. adottato il 21 febbraio 2021 per la liquidazione anticipata del RdC.

#### **2.5. Regole comuni di accesso agli incentivi (art. 10, co.7, 8 e 9)**

Il diritto alla fruizione dei benefici testé elencati, stante la loro natura contributiva, è subordinato al rispetto delle condizioni di cui all'art. 1, co. 1175, l. n. 296/2006 (Durc regolare, rispetto dei trattamenti economici e normativi previsti dalla contrattazione collettiva “leader”, rispetto degli altri obblighi di legge). In continuità con quanto già previsto per gli incentivi RdC, i datori di lavoro devono essere in regola anche con gli obblighi di assunzione di cui alla l. n. 68/1999, fatta salva l'ipotesi di assunzione di beneficiario iscritto alle liste di cui alla medesima legge (art. 10, co. 7).

Non vengono richiamate, invece, le ulteriori condizioni previste dall'art. 8 d.l. n.4/2019 per i benefici RdC e cioè l'incremento occupazionale netto e quelle generali di cui all'art. 31 d.lgs. n. 150/2015.

Si potrebbe validamente ritenere che tale esclusione sia giustificata dall'espressa riconducibilità delle misure in esame al regime di Aiuti “*de minimis*” [Reg. (UE) n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013; Reg (UE) n. 1408 del 18 dicembre 2013; Reg. (UE) n. 717/2014 del 27 giugno 2014], che per il loro modesto importo, sono dispensati dal controllo sugli Aiuti di Stato in quanto si ritiene che non abbiano alcuna incidenza sulla concorrenza e sugli scambi nel mercato interno dell'Unione europea. Tuttavia, anche i benefici RdC rientra(va)no nel regime “*de minimis*” e nonostante ciò, espressamente se ne subordina(va) l'accesso alle ulteriori condizioni sopra richiamate partendo dal presupposto che la non operatività dei vincoli europei in tema di Aiuti di Stato non preclude allo Stato membro di assoggettare gli incentivi adottati a regole di fruibilità (aggiuntive).

L'omissione, allora, può rappresentare una precisa scelta del Governo finalizzata ad alleggerire le condizioni poste in capo ai datori di lavoro oppure si deve ritenere che tali condizioni trovino comunque applicazione, pur se non espressamente richiamate, trattandosi di incentivi comunque riconducibili alla nozione di cui all'art. 30, co.2,

d.lgs. n. 150/2015 («benefici normativi o economici riconosciuti ai datori di lavoro in relazione all'assunzione di specifiche categorie di lavoratori») e quindi sottoposti alle regole generali di cui al successivo art. 31.

Anche in questo caso sarà necessario attendere un chiarimento da parte dell'INPS per comprendere la portata degli obblighi in capo al datore di lavoro per l'accesso ai nuovi benefici.

Da ultimo viene disciplinato al comma 9 dell'art. 10, il regime di compatibilità con altri incentivi, tra cui vengono espressamente richiamati quelli per l'assunzione di *under 36* e di «donne svantaggiate» previsti dalla legge di bilancio 2023 (art. 1, co. 297-298) e quelli *ex art.* 13 l. n. 68/1999.

Il regime di compatibilità dell'incentivo per i beneficiari dell'AdI con l'incentivo «*under 36*» e «donne svantaggiate» richiede, tuttavia, alcune precisazioni, stante il problematico coordinamento tra le misure.

Il comma 9 dell'art. 10 Decreto Lavoro richiama gli incentivi previsti dall'art. 1, co. 297-298, legge di bilancio 2023 che ha prorogato per l'anno 2023 le disposizioni di cui all'art. 1, co. 10 e 16, l. n. 178/2020 (legge di bilancio per il 2021) rispettivamente riguardanti l'esonero contributivo totale per l'assunzione (a tempo indeterminato o per le trasformazioni di contratti a termine in contratto a tempo indeterminato) di *under 36* e quello per le assunzioni (a tempo indeterminato o tempo determinato) per le «donne svantaggiate», aumentandone, in entrambi i casi, il limite annuo ad euro 8.000 (rispetto ai precedenti euro 6.000).

Il primo problema di coordinamento è, quindi, di carattere temporale in quanto l'AdI entrerà in vigore dal 1° gennaio 2024 e con esso gli incentivi di cui all'art. 10 Decreto Lavoro con una totale sovrapposibilità tra le misure nel caso di assunzioni a tempo indeterminato (esonero contributivo al 100% con un limite massimo annuo di 8.000 euro) almeno per 12 mesi. Ne consegue che indubbiamente le misure in questione non potranno essere contemporaneamente godute nel 2023, potendole ritenere al più «compatibili» a partire dal 1° gennaio 2024 con un effetto spiazzante per i primi 12 mesi stante la loro totale sovrapposibilità.

Unica eccezione potrebbe riguardare le assunzioni di beneficiari dell'AdI con contratto a tempo determinato per le quali l'esonero contributivo è riconosciuto al 50% nel limite annuo di 4.000 euro e l'estensione degli incentivi *ex art.* 10 al Supporto per la formazione e il lavoro che, invece, entrerà a regime dal 1° settembre 2023.

V'è poi da evidenziare che, a partire dal 2024, gli incentivi prorogati dalla legge di bilancio 2023 non saranno più operativi, stante il loro carattere temporaneo (per le assunzioni effettuate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023), ritornando in vigore, salvo diverse e ulteriori disposizioni, quelli strutturali introdotti per gli *under 30* dall'art. 1, co. da 100 a 105 e 107, l. n. 205/2017 -legge di bilancio per il 2018 (esonero contributivo al 50% per 36 mesi nel limite massimo annuo di 3.000 euro) e per le «donne svantaggiate» dall'art. 4, co. da 8 a 12, l. n. 92/2012 (esonero contributivo al 50% per 12 o 18 mesi).

Di fronte a queste incertezze che indubbiamente potranno avere ricadute applicative sui nuovi incentivi per l'AdI, sarebbe preferibile in sede di conversione non richiamare, con riferimento al regime di compatibilità, i benefici di cui alla legge di bilancio per il 2023, ma quelli strutturali, oggetto nell'ultimo triennio delle predette proroghe

ed estensioni (non osta alla cumulabilità tra i due incentivi l'art. 1, co. 114, l. n.205/2017 secondo cui l'esonero contributivo non è cumulabile con «altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente, limitatamente al periodo di applicazione degli stessi» in quanto la circ. INPS 2 marzo 2018, n. 40 ha precisato che il ritrascritto disposto non può che applicarsi agli strumenti previgenti e non a quelli introdotti successivamente alla sua entrata in vigore).

Altro problema attiene all'(in)operatività degli incentivi prorogati dalla legge di bilancio per il 2023 che espressamente sono stati assoggettati all'autorizzazione della Commissione europea ex art. 108 TFUE, ancora oggi non pervenuta [così come non sono stati ancora autorizzati gli incentivi previsti dall'art. 1, co. 10 -15, l. n. 178/2020 (legge di bilancio per il 2021) per le assunzioni di *under 36* effettuate per il periodo 1° luglio – 31 dicembre 2022] (sul punto v. risposta del MLPS fornita in data 13 aprile 2023 in Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati all'interrogazione n. 5-00683 in materia di autorizzazione della Commissione europea al beneficio previsto dall'art. 1, co. 297, della legge di bilancio 2023 in caso di assunzioni *under 36*).

In disparte sia consentito sollevare qualche dubbio sulla necessità della preventiva autorizzazione della Commissione europea per l'incentivo *under 36*.

Come visto, sia la legge di bilancio per il 2023 sia ancora prima quella per il 2021 non hanno introdotto nuovi incentivi per l'assunzione di giovani, ma hanno esteso (nel *quantum* e nei requisiti di accesso) quello strutturale già istituito dalla l. n. 205/2017 volto a creare uno speciale regime contributivo relativo alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tutele crescenti di cui al d.lgs. n. 23/2015, con la precipua finalità della creazione di forme di occupazione giovanile stabile.

Quest'ultimo incentivo, secondo l'indicazione dell'INPS (v. circ. INPS n. 40/2018), ancorché costituisca una misura di riduzione del costo del lavoro con l'utilizzo di risorse statali, si caratterizza come intervento non solo strutturale, ma anche generalizzato, ovvero potenzialmente rivolto a tutti i datori di lavoro privati che operano in ogni settore economico del Paese, le cui unità produttive siano localizzate in qualsiasi area del territorio nazionale.

Per le sue caratteristiche la norma non risulta, conseguentemente, idonea a determinare un vantaggio a favore di talune imprese o settori produttivi o aree geografiche del territorio nazionale. Pertanto, la disciplina del predetto esonero non è sussumibile tra quelle disciplinate dall'articolo 107 TFUE (aiuti concessi dallo Stato ovvero mediante risorse statali).

La natura dell'incentivo in relazione alla normativa europea, l'ha preservato dalla preventiva richiesta di autorizzazione alla Commissione europea.

Allorquando la legge di bilancio per il 2021 ha innalzato l'esonero contributivo al 100% nel limite di 6.000 euro annui per le assunzioni di *under 36* effettuate nel biennio 2021-2022 (v. art. 1, co. 10 -15, legge di bilancio per il 2021 nonché circ. INPS n. 56/2021 e msg. INPS n. 3389/2021) ha ricondotto la misura nell'ambito del *Temporary Framework* subordinando la sua efficacia all'autorizzazione della Commissione europea (anche perché venivano esclusi dal godimento dell'incentivo alcuni settori, tra cui quello finanziario e veniva innalzato a 48 mesi il periodo di fruizione per le assunzioni effettuate nelle Regioni del Mezzogiorno). La Commissione europea ha autorizzato lo sgravio in esame fino al 31 dicembre 2021 con la decisione C(2021) 6827 *final* del

16 settembre 2021, prorogando poi l'applicabilità dell'agevolazione sino al 30 giugno 2022 con la decisione C(2022) 171 *final* dell'11 gennaio 2022.

Una volta scaduti il *Temporary Framework* (giugno 2022) e i relativi condizionamenti (compreso la selettività degli interventi di aiuto) la misura in questione teoricamente ha recuperato l'originaria vocazione generalizzata (ad eccezione dell'incentivo per le assunzioni effettuate nelle Regioni del Mezzogiorno) sottraendola alla preventiva autorizzazione della Commissione europea. Nonostante ciò, sia per il secondo semestre 2022 sia per l'ulteriore proroga nel 2023 (disposta dalla legge di bilancio per il 2023) si è nuovamente subordinata l'operatività della misura al procedimento *ex art. 108 TFUE*, forse dimenticandosi delle precisazioni fornite dall'Istituto previdenziale sulla natura dell'intervento e sulla sua non riconducibilità nella nozione di Aiuto di Stato incompatibile.

In altri termini si dubita fortemente che questo ulteriore passaggio procedurale, che allo stato sta bloccando l'operatività dell'incentivo, sia necessario, salvo non ritenere a monte errate le considerazioni formulate sull'incentivo strutturale introdotto dalla legge di bilancio per il 2018.

### **3. Gli incentivi per il Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, co. 10)**

Gli incentivi di cui all'art. 10 Decreto lavoro vengono estesi, senza alcun filtro di compatibilità, anche per l'assunzione dei soggetti che si avvalgono del Supporto per la formazione e il lavoro (d'ora in poi, per brevità, SFL) istituito dall'art. 12 a far data dal 1° settembre 2023 quale misura di attivazione al lavoro, mediante partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento e di accompagnamento al lavoro e di politiche attive comunque denominate (ricomprendendosi anche il Servizio Civile Universale).

Il nuovo istituto è destinato ai componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra 18 e 59 anni, con un valore dell'ISEE familiare non superiore a euro 6.000 annui, che non hanno i requisiti per accedere all'AdI o ai componenti di nuclei familiari che percepiscono l'AdI, ma non sono calcolati nella scala di equivalenza e non sono sottoposti agli obblighi di cui all'art. 6 Decreto Lavoro.

A seguito della stipulazione del patto di servizio personalizzato (dopo la sottoscrizione del patto di attivazione digitale), attraverso la piattaforma SIISL, l'interessato può ricevere offerte di lavoro, servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, ovvero essere inserito in specifici progetti di formazione erogati da soggetti, pubblici o privati, accreditati alla formazione dai sistemi regionali, da Fondi paritetici interprofessionali e da Enti bilaterali.

In caso di partecipazione ai programmi formativi e a progetti utili alla collettività, per tutta la loro durata e comunque per un periodo massimo di 12 mesi, l'interessato riceve un beneficio economico quale indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa, pari ad euro 350 mensili.

Non si registrano particolari profili di adattabilità al nuovo istituto dell'impianto incentivante di cui all'art. 10, con l'unica eccezione del contributo addizionale per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità parametrato all'importo del sussidio che nel caso del SFL è erogato solo eventualmente sotto forma di indennità di partecipazione.

Per la tipologia di servizi offerti ai beneficiari del SFL, con particolare riferimento a quelli formativi durante i quali i soggetti percepiscono anche l'indennità di partecipazione sarebbe stato opportuno, piuttosto che estendere *tout court* l'apparato di benefici di cui all'art. 10 Decreto Lavoro, riproporre l'incentivo previsto dall'art. 8 d.l. 4/2019 per i beneficiari di RdC che prevede(va) il coinvolgimento degli enti di formazione accreditati, quali soggetti istituzionalmente preposti all'erogazione della formazione. A quest'ultimi, infatti, viene riconosciuto un incentivo, pari alla metà di quello previsto per il datore di lavoro, non inferiore a sei mensilità se al termine del periodo di formazione viene stipulato con il soggetto preso in carico un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato coerente con il profilo formativo realizzato. La quantificazione dimezzata dell'incentivo incide anche sulla misura massima dello stesso, non superiore a 390 euro mensili, essendo destinata l'altra metà (per un massimo di 390 euro mensili e non inferiore a sei mensilità per metà dell'importo del RdC) all'ente di formazione che ha garantito al lavoratore assunto il predetto percorso formativo o di riqualificazione professionale, sotto forma di sgravio contributivo applicato ai contributi previdenziali e assistenziali dovuti per i propri dipendenti sulla base delle stesse regole valide per il datore di lavoro che assume il beneficiario di RdC.

È evidente che la scelta del Governo di non riproporre un simile meccanismo nell'ambito della disciplina dell'AdI può giustificarsi a fronte della diversa natura del sussidio, più di contrasto alla povertà che di politica attiva (come era qualificato il RdC), invece, riscontrabile nel SFL («misura di attivazione al lavoro») che si pone il concreto obiettivo di inserimento nel mercato del lavoro di lavoratori formati e quindi occupabili. Obiettivo che si potrebbe meglio raggiungere assicurando non solo alle Agenzie per il lavoro (per l'attività di intermediazione), ma anche agli enti di formazione accreditati con il coinvolgimento dei Fondi interprofessionali (per l'attività di formazione) un beneficio per l'attività svolta nei confronti dei destinatari del SFL.

#### **4. Gli incentivi per l'occupazione giovanile (art. 27)**

Nel rispetto dell'art. 32 Reg. (UE) n. 651/2014 [di cui si è annunciata la proroga sino al 2026 con Comunicazione della Commissione C(2023) 1712 *final* del 3 marzo 2023] e al fine di sostenere l'occupazione giovanile è stato introdotto all'art. 27 Decreto Lavoro un nuovo incentivo, davvero limitato nel tempo, per i datori di lavoro privati che assumano a decorrere dal 1° giugno e sino al 31 dicembre 2023, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, pieno o part time, anche a scopo di somministrazione o con contratto di apprendistato professionalizzante, giovani NEET che non hanno compiuto il 30° anni di età (29 anni e 364 giorni) e che sono iscritti al PON “Iniziativa Occupazione Giovani” che gestisce il Programma Garanzia Giovani.

L'incentivo è concesso nella misura del 60% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali per un periodo di 12 mesi e viene erogato mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili.

Poiché l'incentivo è riconosciuto entro determinati limiti di spesa, anche in relazione alla ripartizione regionale (che verrà disposta con decreto dall'ANPAL), pari a 80 milioni di euro per il 2023 e a 51,8 milioni di euro per il 2024, al comma 4 è stata prevista una specifica procedura di domanda e di concessione gestita telematicamente dall'INPS e per la quale sarà necessario attendere le relative istruzioni operative, anche

se si può già evincere che il datore di lavoro è messo nelle condizioni di conoscere prima dell'assunzione se v'è un'effettiva disponibilità di risorse per l'accesso all'incentivo che verrà erogato solo dopo l'avvenuta stipula del contratto di lavoro.

Il nuovo incentivo giovani può essere cumulato con quello *under 36* della legge di bilancio 2023 (in deroga al regime di incumulabilità previsto dal citato art. 1, co. 114, l. n. 205/2017) o con altri esoneri o riduzioni previsti dalla normativa vigente, nei limiti massimi dovuti dalla normativa europea in materia di Aiuti di Stato (intendendosi per tali quelli di cui all'art. 32 Reg. 651/2014) e limitatamente ai periodi di applicazione degli stessi, con una riduzione della misura al 20% (in luogo del 60%) della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali per ogni lavoratore NEET assunto.

Chiude la previsione dell'art. 27 l'autorizzazione all'ANPAL di riprogrammare nell'ambito del PON SPAO e PON IOG, in coerenza con le spese effettivamente sostenute e nei limiti di 700 milioni di euro, le misure introdotte dalla legge di bilancio 2022 e cioè il beneficio *under 36* (esonero contributivo totale nel limite massimo di 6.000 euro), il beneficio «donne svantaggiate» (esonero contributivo totale 100% nel limite massimo di 6.000 euro) e la «Decontribuzione Sud», fermo restando gli importi complessivi appositamente stanziati (pari a 4.466 milioni di euro).

Quest'ultima previsione conferma le perplessità già espresse riguardo al regime di compatibilità tra gli incentivi AdI e quelli previsti dalla legge di bilancio per il 2023 che, per evidenti ragioni di spesa pubblica, non saranno nuovamente prorogati.

## 5. Gli incentivi per il lavoro delle persone con disabilità (art. 28)

L'art. 28 non ha introdotto direttamente un incentivo, ma al fine di valorizzare e incentivare le competenze professionali dei giovani con disabilità e il loro diretto coinvolgimento nelle diverse attività produttive previste nello Statuto e nelle iniziative imprenditoriali, ha istituito un apposito Fondo nello stato di previsione del MEF, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, finalizzato al riconoscimento di un contributo agli enti del Terzo settore (come definiti dall'art. 4 del codice del Terzo settore, di cui al d.lgs. n. 117/2017 e s.m.i.), alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale interessate dal processo di trasmigrazione dai relativi registri speciali al Registro unico [v. art. 54 del citato codice del Terzo settore, nonché il d.m. 15 settembre 2020 (come modificato dal decreto direttoriale del 29 luglio 2021)], alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) iscritte alla relativa anagrafe, per ogni assunzione effettuata con contratto di lavoro a tempo indeterminato (dal 1° agosto 2022 al 31 dicembre 2023), ai sensi della l. n. 68/1999, di persona con disabilità *under 35* anni.

Pur se si fa espresso riferimento alle assunzioni effettuate ai sensi della l. n. 68/1999, si segnala che le relazioni illustrativa e tecnica allegate al disegno di legge di conversione del Decreto Lavoro hanno evidenziato che l'incentivo - fermo restando il rispetto delle altre condizioni previste - concerne le assunzioni di tali soggetti anche se effettuate in eccedenza rispetto alle quote d'obbligo (purché le assunzioni siano effettuate secondo le modalità previste dalla l. n. 68/1999).

Condizioni per l'erogazione del contributo è che l'assunzione del soggetto disabile deve essere finalizzata al suo coinvolgimento in attività professionali che apportino

all'ente un effettivo contributo («per attività conformi alla statuto») e avvenga con contratto a tempo indeterminato per assicurare una stabilità professionale.

Si rinvia ad un dPCM o ad un decreto interministeriale (del Ministro delegato per le disabilità e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) da adottare entro il 1° marzo 2024 la definizione delle modalità di ammissione, quantificazione ed erogazione del contributo, delle modalità e dei termini di presentazione delle domande nonché delle procedure di controllo.

Trattasi, quindi, di un incentivo che sarà reso operativo solo nel 2024, ma con effetto retroattivo per le assunzioni effettuate dal 1° agosto 2022 al 31 dicembre 2023, ponendo tale sfasatura temporale limitare l'obiettivo di incentivare le competenze professionali dei giovani con disabilità, giacché si erogheranno contributi anche per assunzioni già avvenute.

Quanto alla copertura finanziaria, vengono riassegnate, nel limite di spesa di 7 milioni di euro per il solo anno 2023, le somme non utilizzate (residui di stanziamento) del “Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità” (istituto dall'art. 104, co.3, d.l. n. 34/2020, con dotazione finanziaria di 40 milioni per il 2020, per garantire la concessione di un indennizzo agli enti gestori delle strutture semiresidenziali, comunque denominate dalle normative regionali, a carattere socio-assistenziale, socio-educativo, polifunzionale, socio-occupazionale, sanitario e socio-sanitario per persone con disabilità, che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno dovuto affrontare gli oneri derivanti dall'adozione di sistemi di protezione del personale e degli utenti).

Manca, invece, una copertura finanziaria per l'anno 2022 considerato che il contributo riguarderà le assunzioni effettuate dal 1° agosto 2022, salvo non voler ritenere tale riferimento temporale un refuso da correggere in sede di conversione del Decreto Lavoro.

## **6. L'esonero dal versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti (art. 35)**

Al fine di mitigare gli effetti economici derivanti dagli aumenti eccezionali dei prezzi dei carburanti e dei prodotti energetici è stato prorogato anche per l'esercizio finanziario 2023, in favore delle imprese di autotrasporto merci per conto terzi, iscritte all'Albo nazionale, l'esonero dal versamento del contributo (annuale) di finanziamento per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) (istituita dall'art. 37 d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011).

Il predetto contributo, determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il MEF (si veda, per l'anno 2023, la Deliberazione 6 dicembre 2022, n. 242/2022), viene versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio, con la previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato [art. 37, co.6, lett. b), d.l. n.201/2011, conv. in l. n. 214/2011].

La misura era già stata disposta per le annualità 2021 (art. 37-*bis* d.l. n. 41/2021) e 2022 (art. 16 d.l. n. 21/2022) al fine di sostenere il settore in considerazione dei gravi

effetti derivanti prima dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 (nel 2021) e poi dagli aumenti dei prezzi del carburante e dei prodotti energetici (nel 2022).

Per l'esonero 2023 viene autorizzata la spesa nel limite di 1,4 milioni di euro per l'anno 2023 cui si provvede a valere sul fondo di parte corrente di cui all'art. 34-ter, co.5, l. n. 196/2009, iscritto nello stato di previsione delle spese del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che presenta la necessaria disponibilità finanziaria.

## 7. Bibliografia essenziale

Per un **primo commento all'Assegno di Inclusione e al Supporto per la formazione e lavoro** v. l'opera monografica di S. Caffio, *Povert , reddito e occupazione*, Adapt University Press, e-book series n. 98, 2023. Per un approfondimento sugli **incentivi all'assunzione di percettori di RdC** v. Fondazione Consulenti del Lavoro, *Il bonus per l'assunzione di lavoratori percettori del reddito di cittadinanza*, 25 novembre 2019; E. Massi, *Le assunzioni dei lavoratori titolari di Reddito di Cittadinanza – benefici e criticit *, in *dottrinalavoro.it* (29 aprile 2019) nonch  B. Gallo, *Assunzione di persone beneficiarie del reddito di cittadinanza*, in Guida alle paghe, 2019, 12, pp. 771 ss. Invita a porre attenzione al beneficiario di RdC agli sgoccioli della prestazione P. Sandulli, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze risalenti e pretese recenti: profili di criticit  e problemi di finanziamento*, in R. Fabozzi, G. Sigill  Massara (a cura di), *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Cacucci, Bari, 2021, p. 12. Per una **critica al rigoroso ancoraggio dell'apparato incentivante ai contratti a tempo indeterminato**, v. Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali (a cura di), *Il reddito di cittadinanza*, in *Itinerari previdenziali* del 30 gennaio 2019. Per un'**analisi degli incentivi per l'assunzione di giovani under 36** v. A. Sartori, M. Corti, *I nuovi incentivi per l'assunzione dei giovani nella legge di stabilit , la tutela per i "whistleblower"*, in Riv. it. dir. lav., 2018, 2, III, pp. 147-159; E. Massi, *I benefici per chi assume lavoratori Under 36 nel 2023*, in *dottrinalavoro.it* (11 marzo 2023); C. Garofalo, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*. Seconda edizione, Cacucci, Bari, 2022; Adde, *Il ripensamento delle politiche di inclusione lavorativa dei disabili e dei soggetti svantaggiati all'indomani della pandemia Covid -19*, in 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, 2021, pp. 418-458; D. Garofalo, *Gli incentivi all'occupazione "difensivi" nell'emergenza epidemiologica*, in Id. (a cura di), *Volume II. Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in Garofalo D., Tiraboschi M., Fili V., Seghezzi F. (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, in Adapt Labour Studies, e-Book series n. 90, Adapt University Press, 2020, pp. 345 ss; M. Sferrazza, *Incentivi all'assunzione per il triennio 2015-2017*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, Padova, 2016, pp. 339 ss. Sugli **incentivi per l'assunzione di «donne svantaggiate» ex l. n. 92/2012** v. M. Brollo, *Misure per l'occupazione femminile tra tutele e incentivi*, in Lav. giur., 2013, 2, pp. 113 ss.; V. Fili, *Le tutele e gli incentivi per l'occupazione femminile*, in M. Brollo (a cura di), *Trattato di Diritto del lavoro*, in F. Carinci, M. Persiani (diretto da), vol. VI, Cedam, Padova, 2012, pp. 891 ss.; D. Garofalo, *Gli incentivi alle assunzioni*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Commentario della riforma Fornero* (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012), suppl. Dir. prat. lav., n. 33, del 15 settembre 2012.

## L'esonero contributivo parziale per i dipendenti (art. 39, d.l. n. 48/2023)

di Carmela Garofalo

**Abstract** – Il contributo esamina il contenuto dell'art. 39 d.l. n. 48/2023 che al fine di aumentare il potere di acquisto delle retribuzioni e di contrastare il perdurante fenomeno inflattivo ha innalzato, per i periodi di paga dal 1° luglio 2023 al 31 dicembre 2023, l'esonero dei contributi IVS a carico dei lavoratori dipendenti (pubblici e privati), già introdotto dalla legge di bilancio per il 2022 (art. 1, co. 121, l. n. 234/2021) e prorogato nel 2023 dalla legge di bilancio per il 2023 (art. 1, co. 281, l. n. 197/2022).

**Abstract** - The contribution examines the content of the art. 39 l.d. n. 48/2023 which, in order to increase the purchasing power of wages and to counter the ongoing inflationary phenomenon, raised the exemption from IVS contributions for employees for the pay periods from July 1st 2023 to December 31st 2023 (public and private), already introduced by the budget law for 2022 (art. 1, co. 121, l. n. 234/2021) and extended in 2023 by the budget law for 2023 (art. 1, co. 281, l. n. 197/2022).

**Sommario:** 1. L'innalzamento dell'esonero dei contributi IVS a carico dei lavoratori dipendenti (pubblici e privati). – 2. Gli effetti dell'esonero sulla tredicesima mensilità.

### 1. L'innalzamento dell'esonero dei contributi IVS a carico dei lavoratori dipendenti (pubblici e privati)

Come preannunciato sin dai primi giorni di insediamento del nuovo Governo, al fine di aumentare il potere di acquisto delle retribuzioni e di contrastare il perdurante fenomeno inflattivo, è stata rafforzata la politica di fiscalizzazione dei contributi previdenziali dapprima con la legge di bilancio per il 2023 (art. 1, co. 281, l. n.197/2022) e, a distanza di pochi mesi, con l'art. 39 d.l. n. 48/2023 (d'ora in poi Decreto lavoro), prevedendo un ulteriore abbattimento dei contributi IVS (invalidità, vecchiaia e superstiti) a carico dei lavoratori dipendenti pubblici e privati.

Trattasi di una misura introdotta all'indomani dell'emergenza sanitaria da Covid-19 con l'art. art. 1, co. 121, l. n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022) e che ha visto, per mano dei due provvedimenti sopra richiamati, un ampliamento del *quantum* dell'esonero, seppur in limitati periodi di tempo.

Già la legge di bilancio per il 2022, infatti, in via del tutto eccezionale e sperimentale, aveva riconosciuto, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2022 (ad esclusione dei rapporti di lavoro domestico), un esonero sulla quota dei contributi IVS a carico dei lavoratori pari allo 0,8%, a condizione che la retribuzione imponibile previdenziale, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non eccedesse

l'importo di 2.692 euro al mese, maggiorato, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima.

Unicamente per i periodi di paga dal 1° luglio 2022 al 31 dicembre 2022, nei confronti dei medesimi lavoratori e alle stesse condizioni retributive, l'esonero è stato elevato a 2 punti percentuali (art. 20, d.l. n. 115/2022 - c.d. decreto "Aiuti-bis") [Per la corretta individuazione della retribuzione imponibile a fini previdenziali cfr. circ. INPS n. 43/2022 e msg. INPS n. 3499/2022].

Con la legge di bilancio 2023 è stato confermato l'esonero in questione anche per i periodi di paga dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023 con una differenziazione delle percentuali in base all'ammontare della retribuzione imponibile: nella misura del 2%, a condizione che la retribuzione imponibile, anche nelle ipotesi di rapporti di lavoro a tempo parziale, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 2.692 euro, maggiorato, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima; nella misura del 3% nel caso in cui la retribuzione imponibile ai fini previdenziali, come sopra considerata, non ecceda l'importo mensile di 1.923 euro, sempre maggiorato, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima (v. circ. INPS n. 7 del 24 gennaio 2023).

Per espressa previsione della norma, resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche (tale aliquota - che consiste nella percentuale applicata alla retribuzione per calcolare il montante contributivo annuo da rivalutare nel sistema contributivo - per i lavoratori dipendenti è pari al 33%). Continuano a rimanere esclusi dal beneficio i rapporti di lavoro domestico in relazione ai quali il quadro normativo in vigore già prevede l'applicazione di aliquote previdenziali in misura ridotta rispetto a quella ordinaria.

L'art. 39 Decreto Lavoro interviene, perciò sull'impianto della misura sin qui descritta, prevedendo per i periodi di paga dal 1° luglio 2023 al 31 dicembre 2023, un aumento di 4 punti percentuali dell'esonero IVS portandolo dal 2% al 6%, per le retribuzioni imponibili non eccedenti l'importo mensile di 2.692 euro e dal 3% al 7% per quelle non eccedenti l'importo mensile di 1.923 euro «senza ulteriori effetti sul rateo di tredicesima» (*infra*). Per gli altri periodi di paga ricadenti nel 2023 la misura di tale esonero rimane rispettivamente, al 2% e al 3%.

Inoltre, tenuto conto dell'eccezionalità di tale misura, resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.

## **2. Gli effetti dell'esonero sulla tredicesima mensilità**

La disposizione in commento precisa che l'incremento della percentuale di esonero ivi previsto non produce «ulteriori effetti sul rateo di tredicesima».

Per comprendere l'inciso normativo è necessario riepilogare brevemente le modalità di applicazione dell'esonero contributivo da ultimo previsto dalla legge di bilancio per il 2023 relativamente alla tredicesima mensilità - ovvero al singolo rateo di tredicesima, laddove l'ulteriore mensilità sia erogata mensilmente invece che in un'unica soluzione nel mese di dicembre 2023 (v. nel dettaglio circ. INPS n. 7/2023).

L'art. 1, co. 281, legge di bilancio per il 2023 prevede espressamente che i massimali mensili di riferimento, pari a 2.692 euro (per la riduzione del 2%) e a 1.923 euro (per

la riduzione del 3%), debbano essere maggiorati, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima.

La riduzione della quota contributiva a carico del lavoratore, nel mese di competenza di dicembre 2023, potrà di conseguenza operare, distintamente, sia sulla retribuzione corrisposta nel mese, laddove inferiore o uguale al limite di importo di 2.692 euro (riduzione del 2%) o di 1.923 euro (riduzione del 3%), sia sull'importo della tredicesima mensilità corrisposta nel medesimo mese, laddove inferiore o uguale all'importo di 2.692 euro (riduzione del 2%) o di 1.923 euro (riduzione del 3%).

Laddove, invece, i ratei di mensilità aggiuntiva vengano erogati nei singoli mesi, la riduzione della quota a carico del lavoratore potrà operare, distintamente, sia sulla retribuzione lorda (imponibile ai fini previdenziali, al netto dei ratei di mensilità aggiuntiva corrisposti nel mese), laddove sia inferiore o uguale al limite di 2.692 euro (riduzione del 2%) o di 1.923 euro (riduzione del 3%), sia sui ratei di tredicesima, qualora l'importo di tali ratei non superi nel mese di erogazione l'importo di 224 euro (pari all'importo di 2.692 euro/12) ovvero di 160 euro (pari all'importo di 1.923 euro/12) [analoghe considerazioni, con riferimento al massimale della tredicesima e dei singoli ratei, sono valide anche per gli operai e impiegati edili, per i quali l'erogazione della mensilità aggiuntiva viene corrisposta direttamente dalla Cassa Edile].

Se questo è il regime generale, come detto l'art. 39 Decreto Lavoro prevede espressamente che la novella legislativa non abbia effetti sul rateo di tredicesima (per le prime istruzioni operative v. msg. INPS n. 1932/2023).

Ciò significa che l'esonero in oggetto, in relazione alla tredicesima mensilità e per il periodo preso in considerazione, resterà pari alle percentuali già vigenti con la conseguenza che all'imponibile dichiarato a tale titolo verrà applicata l'aliquota contributiva del 3% o del 2% se risulterà essere rispettivamente minore o uguale a 1.923 euro o a 2.692 euro; mentre nel caso di erogazione della tredicesima con cadenza mensile, i massimali per il diritto all'agevolazione rimarranno, rispettivamente, 160 euro per la riduzione del 3% e 224 euro per la riduzione del 2%.

Ed allora, tenuto conto che, come già detto, la verifica del rispetto delle soglie retributive, ai fini dell'applicabilità della riduzione, nonché ai fini della determinazione della sua entità, deve essere effettuata in maniera distinta sulla retribuzione mensile e sui ratei di tredicesima per i quali l'innalzamento dell'esonero di cui alla novella legislativa non produce effetti, la riduzione della quota contributiva a carico del lavoratore, per il periodo di paga da luglio 2023 a dicembre 2023, sarà differenziata: sulla retribuzione corrisposta nel mese opererà la riduzione del 6% se di importo inferiore o uguale a 2.692 euro o del 7% se inferiore o uguale a 1.923 euro; mentre sull'importo della tredicesima mensilità corrisposta nel mese di competenza di dicembre 2023, la riduzione sarà del 2% laddove inferiore o uguale a 2.692 euro o del 3% se inferiore o uguale a 1.923 euro.

In caso di pagamento mensile dei ratei di tredicesima, sempre nel medesimo periodo di paga, la riduzione della quota a carico del lavoratore potrà operare, distintamente, sia sulla retribuzione lorda (imponibile ai fini previdenziali, al netto dei ratei di mensilità aggiuntiva corrisposti nel mese), se inferiore o uguale al limite di 2.692 euro (riduzione del 6%) o di 1.923 euro (riduzione del 7%), sia sui ratei di tredicesima, qualora l'importo di tali ratei non superi nel mese di erogazione l'importo di 224 euro, pari

all'importo di 2.692 euro/12 (riduzione del 2%), ovvero di 160 euro, pari all'importo di 1.923 euro/12 (riduzione del 3%).

## Limiti, peculiarità e funzionamento dei nuovi “*fringe benefit* per la natalità” (art. 40, d.l. n. 48/2023)

di *Emmanuele Massagli*

**Abstract** – Il c.d. DL Lavoro, per la quinta volta in tre anni, modifica la disciplina dei *fringe benefit* regolati dall’art. 51, comma 3 del TUIR. Il nuovo intervento innalza a 3.000 euro la soglia non ricompresa nel reddito da lavoro (quindi senza tassazione e contribuzione) soltanto per i dipendenti con figli a carico. Questa novità, finalizzata al contrasto alla denatalità, è stata accolta freddamente da imprese e sindacati. I dubbi non sono soltanto di natura tecnica, ma anche metodologica e culturale.

**Abstract** – For the fifth time in three years, the decree n. 48/2023 modifies the discipline of fringe benefits regulated by art. 51, c. 3 of TUIR. The new intervention raises the threshold not included in the income from work to 3-000 euros only for employees with children. This novelty, aimed at contrasting the decreased birth-rate, has been criticized by companies and trade unions. The doubts are not only of a technical nature, but also methodological and cultural.

**Sommario:** 1. Un “successo” inaspettato, ma prevedibile. – 2. I contenuti dell’intervento operato nel c.d. DL Lavoro. – 3. Antefatto. - 4. Primi dubbi applicativi. – 4.1. La decontribuzione dei “*fringe benefit* per la natalità”. – 4.2. La riparametrazione per due genitori e le procedure per il godimento del beneficio – 4.3. L’informativa alle RSU. – 5. I falsi amici del welfare aziendale. – 5.1. Il ribaltamento del metodo: dal beneficio al beneficiario. - 5.2. Welfare Story: verso il sostegno al reddito e oltre. – 6. Bibliografia essenziale.

### 1. Un “successo” inaspettato, ma prevedibile

L’art. 40 del d.l. 4 maggio 2023, n. 48 è rubricato «Misure fiscali per il welfare aziendale». Come si comprende dalla collocazione nell’impianto dell’intervento legislativo e dalle prime comunicazioni degli uffici stampa ministeriali, nelle intenzioni del Governo non dovrebbe essere questa una delle materie centrali del c.d. DL lavoro, molto più sbilanciato sulla riforma del Reddito di Cittadinanza, sul taglio al cuneo fiscale e sulla regolazione dei contratti a termine. Eppure l’attenzione riservata all’art. 40 dalle parti sociali, *in primis* il sindacato, dalle aziende e dagli addetti ai lavori è stata elevata, tanto da guadagnarsi le prime pagine delle testate giornalistiche anche generaliste e da convincere la 11° Commissione permanente del Senato (lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), impegnata nel processo di conversione in legge del decreto (A.S. n. 685), a convocare in audizione l’Associazione Italiana Welfare Aziendale (AIWA), che rappresenta le aziende che implementano i piani di welfare.

Invero, non era imprevedibile questo “successo”: nessun’altro istituto come il welfare aziendale ha conosciuto negli ultimi otto anni un numero così elevato di modifiche legislative, sempre in allargamento delle competenze e degli ambiti di intervento. L’avvio del conteggio è volontariamente posizionato al 1° gennaio 2016, ovvero il giorno nel quale è entrata in vigore la l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di bilancio 2016) che ai commi 182-190 dell’art. 1 recava l’intervento di ammodernamento della disciplina del c.d. welfare aziendale contenuta agli artt. 51 e 100 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. È stata quella la prima azione emendativa di una lunga serie: sono seguite novità nelle leggi di bilancio 2017 e 2018 (l. 11 dicembre 2016, n. 232 e l. 27 dicembre 2017, n. 205), a loro volta completate da ben cinque interventi in quattro anni dedicati soltanto ai c.d. *fringe benefit* di cui all’art. 51, comma 3 del TUIR (queste disposizioni saranno analizzate nelle pagine seguenti).

La ragione di questa stratificazione legislativa è certamente da ricercarsi nel gradimento delle misure di volta in volta approvate nel tessuto produttivo e tra i lavoratori. A riconferma di questa spiegazione vi è il dato più volte ricordato da AIWA e calcolato dall’Osservatorio di Secondo Welfare relativo alla crescita del numero di piani di welfare del 487% dal 2016 al 2021. Nessun altro istituto della gestione del personale e delle relazioni industriali si è diffuso con una velocità simile, neanche lo *smartworking*, pure “agevolato” dalla legislazione emergenziale approvata durante la pandemia da COVID-19.

Non era perciò difficile prevedere una elevata attenzione di aziende e parti sociali verso il nuovo, annunciato, intervento in materia di welfare aziendale.

## 2. I contenuti dell’intervento operato nel c.d. DL Lavoro

La rubrica dell’art. 40 è, invero, imprecisa: la finalità della disposizione non è l’allargamento degli spazi di cui ai commi 2, 3 o 4 dell’art. 51 del TUIR (i beni, prestazioni e servizi di welfare aziendale, appunto), né la loro regolazione fiscale, bensì il riconoscimento, limitatamente al periodo di imposta 2023, di *fringe benefit* entro il limite complessivo di euro 3.000 per i soli lavoratori dipendenti con figli. In questa soglia, che ricomprende gli ordinari 258,23 euro, possono essere ricomprese anche somme erogate o rimborsate per il pagamento delle utenze domestiche del servizio idrico, dell’energia elettrica e del gas naturale. Si tratta di una facoltà (non certo di un obbligo), concessa dal legislatore «in deroga a quanto previsto dall’art. 51, comma 3, prima parte del terzo periodo». Rispetto alla disciplina ordinaria del comma 3 dell’art. 51 del TUIR, i datori di lavoro che volessero usufruire di questa opportunità devono richiedere ai dipendenti interessati il codice fiscale dei figli e dare informazione della iniziativa di welfare alle rappresentanze sindacali unitarie, laddove presenti.

L’intento esplicito della norma è quello di azionare la leva del welfare aziendale (*rectius*: dei *fringe benefit*) per incentivare la natalità e così contrastare l’ “inverno demografico” da tempo attenzionato, quantomeno nei messaggi mediatici, dalla coalizione che ha la maggioranza in Parlamento. È stata perciò temporaneamente creata una variante dei c.d. buoni welfare, che si potrebbe definire “*fringe benefit* per la natalità”.

### 3. Antefatto

Il parto di questo articolo è stato travagliato, ultimo erede di una casata di interventi sui *fringe benefit* piuttosto caotica.

Pochi giorni prima della circolazione delle bozze di decreto, il Ministro dell’Economia Giorgetti esternò, generando non poco dibattito sui media, la necessità di incoraggiare fiscalmente le famiglie con due o più figli (si tratta di 5,4 milioni di nuclei, il 52% delle famiglie con figli, che però sono una minoranza delle 25,6 milioni di famiglie residenti in Italia, di cui circa 8,5 unipersonali). La prima versione di quello che oggi è l’art. 40 andava esattamente in questa direzione: il Governo, pur sapendo che dal 1° gennaio 2023 la soglia dei *fringe benefit* è tornata dai 3.000 euro (cifra individuata per tutti i lavoratori per i soli mesi di novembre e dicembre 2022 dallo stesso esecutivo che ha approvato questa nuova norma)<sup>(1)</sup> a 258,23 euro, complicando non poco la costruzione dei piani di welfare aziendale nelle imprese, aveva deciso di re-innalzare il valore solo per i dipendenti con figli.

Le prime indiscrezioni provocarono un sensibile malcontento tra le imprese e i sindacati. I *fringe benefit* sono in effetti uno strumento molto flessibile, non vincolato dalla finalità sociale, riconoscibili anche *ad personam*. Per motivi diversi, tanto il sindacato (che non ha apprezzato la selettività nei destinatari e il ricorso a misure declinabili unilateralmente), quanto le imprese (sovente impossibilitate, anche per ragioni di codice etico o di consuetudini interne, ad approvare piani differenti tra i dipendenti in ragione di scelte private come quelle legate alla maternità/paternità) chiesero al Governo di modificare la disposizione.

Due erano le alternative. La prima prevedeva la conferma definitiva (anche per il futuro) della soglia di 600 euro per tutti, come già accaduto per dieci mesi nel 2022 (Art. 21 del d.l. 9 agosto 2022, n. 115, convertito con modificazioni dalla l. 21 settembre 2022, n. 142.)<sup>(2)</sup> e in coerenza con quanto previsto nel 2020 (art. 112 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126) e 2021 (art. 6-quinques del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, convertito dalla l. 21 maggio 2021, n. 69, quando la soglia fu 516,46 euro), con la possibilità di raddoppio fino a 1.200 solo per chi avesse figli. La seconda, invece, concedeva il raddoppio fino a 1.200 solo laddove vi fossero accordi o contratti con il sindacato. Era, questa, una *fiches* che il Governo avrebbe potuto mettere sul tavolo del confronto con CGIL, CISL, UIL e UGL svoltosi il 30 aprile 2023.

Così non è stato ed è prevalsa la linea sostenuta dal Ministro dell’Economia: il Consiglio dei Ministri, pur specificando nel testo che «i datori di lavoro provvedono all’attuazione del presente comma previa informativa alle rappresentanze sindacali unitarie laddove presenti», ha reputato ragionevole usare questa disposizione per certificare la volontà concreta di sostenere la natalità, nonostante il costo elevato (154 milioni per

---

<sup>(1)</sup> Art. 3, comma 10, del d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito con modificazioni dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204.

<sup>(2)</sup> Per il solo anno 2022 il legislatore permise di gestire all’interno della franchigia di cui all’art. 51 comma 3 del TUIR anche «le somme erogate o rimborsate ai medesimi [dipendenti] dai datori di lavoro per il pagamento delle utenze domestiche del servizio idrico integrato, dell’energia elettrica e del gas naturale».

otto mesi di vigenza)<sup>(3)</sup>, la tiepidezza dei responsabili del personale e lo scetticismo dei rappresentanti dei lavoratori.

Indipendentemente da ogni valutazione di merito sui diversi interventi approvati dal 2020, è evidente che una instabilità normativa di questo genere sia dannosa ai fini della conoscibilità e affermazione delle nuove opportunità tra imprese e lavoratori, che pure hanno dimostrato di apprezzare molto i *fringe benefit*, ricorrendone sempre più frequentemente (come confermato anche dalle Certificazione Uniche analizzate dalla Agenzie delle Entrate).

#### 4. Primi dubbi applicativi

Subito dopo l'approvazione del decreto-legge, numerosi dubbi interpretativi sono sorti tra gli addetti ai lavori. Tali domande sono state sottoposte alla Commissione del Lavoro del Senato dai sindacati, dalle parti sociali e anche dalle stesse amministrazioni pubbliche, perché i quesiti più rilevanti potessero essere sciolti già in sede di conversione in legge.

##### 4.1. La decontribuzione dei “*fringe benefit* per la natalità”

La disposizione dell'attuale art. 40 è simile a quella dell'art. 1 del d.l. 14 gennaio 2023, n. 5 (c.d. decreto-legge trasparenza carburanti), convertito con modificazioni dalla l. 10 marzo 2023, n. 23. Si tratta della conferma dei buoni carburanti anche per l'anno 2023. Per quanto esplicitamente ricompresi nelle regole di funzionamento dell'art. 51, comma 3, del TUIR, questi *voucher* hanno assunto nel corso del tempo un funzionamento proprio, dissimile da quello della norma a cui sono stati originariamente associati. Molta fu la sorpresa tra gli imprese e consulenti quando, in sede di conversione del decreto-legge, il Governo approvò un inciso ove si dispone che la «esclusione dal concorso alla formazione del reddito del lavoratore [...] non rileva ai fini contributivi». Una novità assoluta, ancor più incomprensibile se si osserva che a valere nell'anno precedente era stata approvata una norma del tutto sovrapponibile, non soggetta però a contribuzione (il riferimento è all'art. 2 del d.l. 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla l. 20 maggio 2022, n. 51). In forza del nuovo chiarimento, i buoni carburanti riconosciuti nel corso del 2023 entro la misura massima di 200 euro, pur non essendo reddito da lavoro, maturano contribuzione.

Il timore di imprese e lavoratori è che la disposizione in commento possa avere un decorso simile. Il regime generale di esenzione di cui all'art. 51, comma 3, del TUIR concerne non soltanto il reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi, ma anche

---

<sup>(3)</sup> La conferma della soglia di 600 euro, stando alle relazioni tecniche degli atti citati nelle note precedenti, sarebbe costata circa 86,3 milioni per un anno, 258,9 milioni se stabilizzata. Questo senza considerare gli introiti positivi: un recente studio del Centro Studi Ambrosetti ha infatti stimato che l'ampliamento della soglia dei *fringe benefit* nell'anno 2022 ha generato maggiori entrate fiscali (garantite da maggiori consumi) per 287,6 milioni di euro, con un saldo positivo rispetto al costo di 201,3 milioni di euro per i primi dieci mesi dello stesso anno 2022. L'ampliamento ai 3.000 euro per tutti per i mesi novembre e dicembre è stato invece quotato dalla Ragioneria generale dello Stato ben 243 milioni di euro.

la base imponibile della contribuzione previdenziale; medesimo dovrebbe essere il trattamento di questa deroga alla disciplina generale. Tuttavia c'è già stato chi ha osservato che nell'art. 40 non è specificata la parità di trattamento contributivo e che nella relazione tecnica allegata al disegno di legge non sono contemplate le minori entrate contributive. In punto di diritto, non ve ne sarebbe bisogno; i precedenti però non rassicurano chi teme di dovere operare costosi conguagli di fine anno allorquando decidesse di applicare la norma da subito, prima della conversione in legge.

#### **4.2. La riparametrazione per due genitori e le procedure per il godimento del beneficio**

Un secondo fronte problematico concerne i beneficiari della disposizione, poiché i genitori sono sempre due, quale sia la natura civilistica del loro rapporto al momento del potenziale godimento dei “*fringe benefit* per la natalità”. Ebbene, non è chiaro se l'innalzamento della soglia dell'art. 51, comma 3 sia riconosciuta a tutti i lavoratori che abbiano figli a carico, anche parzialmente, o se, altrimenti, siano necessarie impegnative e burocratiche selezioni di un solo genitore allorquando il carico fiscale sia condiviso oppure la riparametrazione della misura rispetto alla percentuale di responsabilità fiscale. Questa ultima ipotesi è forse la più coerente con similari normative approvate in passato, ma è anche assai difficile da gestire perché presuppone l'acquisizione di molta documentazione (o delle autocertificazioni connesse) su una materia che gli stessi lavoratori sovente non comprendono.

A corollario di quanto accennato, non si dimentichi che un figlio autocertificato come a carico, potrebbe non esserlo più nel corso dello stesso anno. Sarà perciò necessario immaginare meccanismi di correzione delle certificazioni precedenti, per procedere con ordinati conguagli che, ancora una volta, saranno giudicati dagli uffici del personale delle imprese, dai consulenti del lavoro, dai fiscalisti e dagli stessi lavoratori, onerosi adempimenti burocratici che potrebbe valere la pena scansare per una possibilità che dura soltanto sette mesi.

#### **4.3. L'informativa alle RSU**

Da ultimo, non è chiaro se l'informativa da fornire alle rappresentanze sindacali unitarie, laddove presenti, sia adempimento obbligatorio (alla lettera, così parrebbe) e cosa possa accadere quando l'impresa non procedesse in questo senso. Se il datore di lavoro decidesse di informare direttamente i propri dipendenti destinatari della misura senza alcuna interlocuzione con la rappresentanza sindacale, quale sarebbe la sanzione? La disapplicazione della legge impedirebbe il trattamento di favore dei *fringe benefit* riconosciuti in esito a una procedura lacunosa?

### **5. I falsi amici del welfare aziendale**

Indipendentemente dagli scompensi tecnici a cui si è fatto brevemente cenno, è opportuno dare risalto a due caratteristiche più concettuali, se non culturali, che

tradiscono una visione del welfare aziendale che potrebbe minare la tenuta di questo istituto nel lungo periodo.

### 5.1. Il ribaltamento del metodo: dal beneficio al beneficiario

La prima attiene al metodo utilizzato. Il welfare aziendale, nel nostro ordinamento, è l'insieme delle misure di carattere sociale che il datore di lavoro può riconoscere ai propri dipendenti. La finalità sociale, assolutamente obbligatoria perché è la ragione del regime agevolato, è da individuarsi nella tipologia della misura di welfare: previdenza, assistenza sanitaria, istruzione, *long-term care*, cura delle persone non autosufficienti etc. A nulla rileva la situazione soggettiva del destinatario, in termini di salute fisica, sociale o economica. In altri termini: il TUIR si occupa degli «oneri di utilità sociale» (rubrica dell'art. 100 che è sempre stata utilizzata per identificare quello che in epoca di inglesismi chiamiamo “welfare aziendale”) e non dei beneficiari in situazione di bisogno sociale. È una distinzione rilevante. Quanto approvato dal Governo va in direzione opposta: viene individuata la categoria bisognosa di copertura sociale (i lavoratori-genitori) e a questa viene concesso un beneficio che non ha alcun vincolo a realizzarsi in servizi sociali.

### 5.2. Welfare Story: verso il sostegno al reddito e oltre

Per i motivi già affrontati, è difficile immaginare che l'art. 40 accompagni le imprese scoprire *ex-novo* il welfare o che sia utilizzato nella direzione ipotizzata dal Governo, ossia per “premiare” i lavoratori che hanno figli (ancor più che incentivare la scelta genitoriale, durando l'incentivo meno dei mesi di gestazione). Più facile invece prevedere una differente modulazione del paniere di beni e servizi di welfare per i destinatari con figli, all'interno di piani già approvati e di importo uguale all'interno delle tradizionali categorie attorno alle quali si costruiscono queste politiche. Si verificasse questa seconda ipotesi, assisteremmo a una curiosa eterogenesi dei fini: la norma non soltanto non riuscirebbe a incentivare la maternità/paternità, ma addirittura potrebbe allontanare i lavoratori con figli da quei beni e servizi maggiormente vocati alla cura familiare, che non sono regolati nel potenziato art. 51, comma 3, bensì nel precedente comma 2 (si pensi al rimborso delle rette scolastiche, di quanto speso per i libri di testo, della tariffa per ripetizioni private per i figli studenti, della retribuzione riconosciuta alla/al *babysitter*, etc.).

L'appiattimento, ancora una volta, sul solo comma 3 contribuisce a limitare il dibattito sul welfare aziendale sul funzionamento e sulle soglie massime/minime dei *fringe benefit*. Si tratta di un grave errore tecnico e strategico.

Tecnico perché il comma 3 non richiede alcuna finalità sociale e permette l'erogazione *ad personam*, poiché si tratta della esenzione riconosciuta originariamente ai piccoli omaggi aziendali (primo fra tutti il regalo natalizio). È indubbio che negli anni i beni e servizi regolati da questo comma siano diventati un canale di ingresso al welfare aziendale (si pensi alla regolazione di questa materia nei contratti collettivi nazionali di lavoro, *in primis* quello metalmeccanico); la connotazione non è però quella della

copertura di esigenze sociali, bensì quella (pure meritevole di tutela, ma ben diversa e forse anche meno originale) del sostegno al reddito.

Errore strategico perché si continuano a sottovalutare gli ampi benefici di utilità sociale elencati nel comma 2. Invece, proprio in quelle righe sono elencate le misure a caratterizzazione mutualistica e di benessere non economico, tra l'altro da sempre non limitate a valori massimi di importo e quindi molto più modulabili dei *fringe benefit*, tanto quelli tradizionali, quanto la nuovissima variante “per la natalità”.

## 6. Bibliografia essenziale

Per **inquadrare il welfare aziendale in una prospettiva giuslavoristica** si vedano, tra gli altri, le curatele di T. Treu per IPOSA Walters Kluwer: *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali* (2016) e *Welfare aziendale. Modelli e buone pratiche* (2020). Parimenti, interessante anche la lettura di I. Alvino, S. Ciucciovino, R. Romei (a cura di), *Il welfare aziendale. Una prospettiva giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2019 e si permetta il rimando al contributo di E. Massagli, *Ragioni, finalità ed evoluzione del welfare aziendale: spunti dalla esperienza* in G. Canavesi, E. Ales (a cura di), *Welfare negoziale e nuovi bisogni. Tradizione ed emergenza. Seminari previdenziali maceratesi - 2021*, Collana Temi di Sicurezza Sociale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 77-93. **Per un inquadramento contemporaneamente teorico e pratico del welfare, non solo aziendale**, ineludibile è la lettura dei rapporti annuali *Welfare for people* curati dal gruppo di ricerca di ADAPT coordinato da M. Tiraboschi e giunti nel 2023 alla sesta edizione; i rapporti annuali di Secondo Welfare (nel 2022 è uscita la quinta indagine); il periodico *Monitoraggio del mercato dei provider dei servizi gestionali di supporto al Welfare Aziendale (WA)*, avviato nel 2018 da ALTIS Università Cattolica, a cura di L. Pesenti e G. Scansani. Da ultimo, **per comprendere il funzionamento pratico del welfare aziendale**, le tipologie di piano attivabili nelle aziende, il funzionamento dei beni e servizi più utilizzato e il contenuto degli accordi sindacali, si rimanda a E. Massagli, M. Tiraboschi, S. Spattini, *Fare welfare in azienda. Guida pratica per imprese, consulenti, sindacalisti, operatori*, seconda edizione aggiornata, ADAPT University Press, Modena, 2023.

**Parte VI**  
**ISPEZIONI E SANZIONI**

## Il rafforzamento dell'attività ispettiva (artt. 7, 15 e 16, d.l. n. 48/2023)

di Gianluca Picco e Pierluigi Rauser\*

**Abstract** – Il contributo, dopo una disamina degli interventi in materia di ispezione sul lavoro in Italia negli ultimi venti anni, fornisce un primo commento degli artt. 7, 15 e 16 del d.l. n. 48/2023 (c.d. decreto lavoro), volti a rafforzare l'attività ispettiva sia attraverso una condivisione delle banche dati, sia tentando di avviare una storica estensione dell'ambito territoriale di operatività dei servizi ispettivi del lavoro nazionali nelle regioni Sicilia e Trentino-Alto Adige.

**Abstract** – After an examination of the provisions adopted in the last twenty years in the field of labor inspection in Italy, the paper provides a first comment on articles 7, 15 and 16 of the legislative decree no. 48 of 2023 (the so-called “Decreto Lavoro”). The aim is to strengthen the inspection activity both by sharing databases and by trying to extend the territorial scope of the national labor inspection services to the regions of Sicily and Trentino Alto Adige.

**Sommario:** 1. Ispezione del lavoro in Italia: venti anni di riforme. – 2. Le novità del c.d. “Decreto Lavoro”: condivisione dati ed espansione territoriale per rafforzare le ispezioni. – 3. L'art. 15: la condivisione delle informazioni da soggetti privati ed enti pubblici. – 4. L'art. 16: INL anche in Sicilia e in Trentino Alto-Adige. – 5. Alcune considerazioni conclusive. Luci e ombre dell'intervento normativo. – 6. Bibliografia essenziale.

### 1. Ispezione del lavoro in Italia: venti anni di riforme

L'ispezione del lavoro rappresenta, dal punto di vista funzionale, un elemento fondamentale di tutela (costituzionale) del lavoro e dell'impresa. Infatti, il mercato del lavoro necessita di un'attività volta a verificare l'osservanza delle norme poste dall'ordinamento a protezione del lavoratore, soggetto debole nel rapporto di lavoro, al fine di darne effettività. Tale esigenza trova risposta nelle funzioni amministrative esercitate dallo Stato relative alla vigilanza, di cui è indubbio – dopo il *decisum* della Corte costituzionale con la sentenza n. 384/2005 – che l'ispezione del lavoro ne rappresenti la più rilevante modalità di svolgimento.

Duplici è peraltro l'obiettivo perseguito con l'esercizio della funzione ispettiva: da un lato, garantire l'effettività delle disposizioni poste a tutela delle condizioni di lavoro mediante il contrasto al lavoro sommerso, irregolare e illegale; dall'altro lato, favorire una equilibrata e corretta concorrenza tra le imprese, evitando fenomeni di c.d. *dumping* e concorrenza sleale.

---

\* Nell'ambito di una riflessione comune, i §§ 1 e 2 sono riferibili a Gianluca Picco, i rimanenti a Pierluigi Rauser.

Negli ultimi venti anni l'attività di vigilanza in materia di lavoro in Italia è stata profondamente rivisitata, sul piano organizzativo e gestionale, per effetto della spinta riformatrice contenuta nella c.d. legge Biagi (l. n. 30/2003) e nel d.lgs. attuativo n. 124/2004 (*“Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro”*), per una migliore e più organica gestione degli interventi ispettivi, anche sotto il profilo dei canoni di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa.

La l. n. 30/2003 può essere a ragione individuata quale vero punto di svolta per la ricostruzione del sistema delle ispezioni in materia di lavoro e di legislazione sociale in Italia. In effetti, l'art. 8 della stessa delegava il Governo a riformare il “servizio ispettivo” in materia di lavoro e previdenza, con l'intento di definire *«un sistema organico e coerente di tutela del lavoro»*, attraverso il *«riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro»*, con un primo storico obiettivo di ridare respiro, in termini di campo di azione e di operatività, ai servizi ispettivi delle (allora) Direzioni provinciali del lavoro.

L'intervento razionalizzatore introdotto con gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 124/2004 condusse ad una differente organizzazione dell'azione ispettiva, assegnando agli allora uffici territoriali (provinciali e regionali) del Ministero del Lavoro il coordinamento e la programmazione degli accertamenti ispettivi sul rispettivo territorio di competenza, con riferimento ai controlli da svolgere nel singolo contesto aziendale individuato ovvero anche nel settore merceologico o di attività considerato.

La riforma in tal modo avrebbe dovuto garantire che la medesima azienda non fosse oggetto, in un arco di tempo anche ristretto, di controlli diversificati in materia di lavoro e previdenza, a garanzia di un nuovo rapporto fra utente (datore di lavoro) e amministrazione (servizi ispettivi), basato su una sinergia tra tutti gli organi ispettivi, che muoveva i propri passi nel quadro di quell'esercizio “unitario” delle funzioni ispettive cui pure lo stesso art. 8 della legge Biagi faceva riferimento esplicito.

La novella, in effetti, aveva uno scopo dichiaratamente segnalato dal legislatore delegante, ossia intervenire *«ai fini dell'esercizio unitario»* delle funzioni ispettive. Una unitarietà che evocava quell'uniformità del comportamento dei servizi ispettivi su tutto il territorio nazionale che sola avrebbe consentito al sistema imprenditoriale e ai consulenti del lavoro di operare con maggiore certezza giuridica, sicuri che la medesima norma venisse uniformemente interpretata e applicata da qualsiasi ispettore del lavoro, evitando sovrapposizione di interventi, ma anche confusione di ruoli, eliminando il rischio di una disomogeneità di valutazioni e della conseguente incertezza circa gli esiti dell'indagine ispettiva e il pericolo di una disuguaglianza di trattamento sia per i lavoratori sia per le imprese.

In questa prospettiva muoveva anche l'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 124/2004, nella sua formulazione originaria, laddove prevedeva la costituzione di una banca dati telematica chiamata a garantire la condivisione istantanea di tutte le informazioni circa i soggetti ispezionati e gli esiti delle ispezioni da parte di qualsiasi organo di vigilanza; mentre il comma 2 ha stabilito che, per evitare duplicazioni di interventi, tutti gli organismi di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale devono comunicarsi reciprocamente, in modalità telematica, i datori di lavoro ispezionati, *«immediatamente dopo le ispezioni stesse»*.

D'altronde, la finalità di coordinare anche al livello istituzionale più alto tutti i soggetti protagonisti delle ispezioni in materia di lavoro e di legislazione sociale fu raccolta

dall’art. 3 del d.lgs. n. 124/2004 che istituì la “Commissione centrale di coordinamento dell’attività di vigilanza”, con il compito – appunto – di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché la priorità degli interventi ispettivi.

Riprendendo lo spirito della l. n. 30/2003, a seguito della vasta azione di semplificazione prodotta dal d.l. n. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008) – che abolì i libri obbligatori di lavoro (matricola e paga) ed eliminò molte procedure burocratiche e oneri amministrativi a carico delle imprese, istituendo il Libro unico del lavoro (LUL) –, si determinò uno scenario completamente nuovo per l’ispezione del lavoro come venne sottolineato dal Ministro del Lavoro, dapprima con la circolare n. 20/2008, e successivamente con la macrodirettiva sui servizi ispettivi e le attività di vigilanza del 18 settembre 2008.

In conseguenza delle novità determinatesi a seguito del d.l. n. 112/2008 e della direttiva ministeriale citata, si giunse ad un *restyling* del d.lgs. n. 124/2004 ad opera della l. n. 183/2010: il legislatore, modificando l’art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, mirava a dare forma giuridica a quanto avviato con la macrodirettiva (che rimaneva un atto di prassi amministrativa), dettando i contenuti e la forma del verbale di primo accesso ispettivo e di quello conclusivo (verbale unico di accertamento e notificazione), al contempo riadattando in chiave di efficacia operativa la diffida a regolarizzare, assicurando alla verbalizzazione ispettiva termini certi nella decorrenza degli effetti collegati ai singoli istituti normativi.

Nonostante l’incisiva novella del 2004 e i successivi interventi legislativi citati, il sistema ispettivo era ancora caratterizzato da un tasso di efficienza piuttosto ridotto, di cui tutti pagavano le conseguenze: imprese, lavoratori, ma anche lo stesso apparato di controllo.

Nel tentativo di portare a compimento la vasta operazione di riforma dei servizi ispettivi avviata dalla legge Biagi, la successiva l. delega n. 183/2014 (art. 1, comma 7, *lettera l*) e il decreto legislativo attuativo, d.lgs. n. 149/2015, hanno condotto alla istituzione – a “costo zero” <sup>(1)</sup> – di una Agenzia unica per le attività ispettive e di vigilanza sul lavoro, denominata «*Ispettorato Nazionale del Lavoro*» (avente natura di agenzia amministrativa ai sensi dell’art. 8 del d.lgs. n. 300 del 1999), al dichiarato fine di razionalizzare e semplificare l’attività di vigilanza e di evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi.

La denominazione scelta per la nuova Agenzia riecheggia un ritorno alle origini della storia delle ispezioni del lavoro, giacché con l. n. 1361 del 1912 veniva istituito l’Ispettorato dell’Industria e del Lavoro, dapprima strutturato all’interno del Ministero dell’Agricoltura, Industria e Commercio (R.D. n. 431 del 1913), in seguito organizzato nel Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (R.D. n. 700 del 1920).

Il d.lgs. n. 149/2015 ha così manifestato l’ambizione di raccogliere sotto un’unica guida tutta l’attività ispettiva in materia di lavoro e di legislazione sociale, riunificando sul piano funzionale i servizi ispettivi di Ministero del Lavoro, Inps e Inail, attraverso

---

(1) L’istituzione dell’INL senza nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con l’utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente è peraltro in contrasto con la Risoluzione del Parlamento europeo 2013/2112(INI) del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni del lavoro, secondo cui quest’ultime possono essere efficacemente attuate «*solo dotando le autorità di adeguate risorse finanziarie e umane*», tanto più in momento di crisi economica e occupazionale in cui i rischi di elusione ed evasione aumentano.

una dipendenza funzionale diretta del personale ispettivo previdenziale dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Una differente dipendenza funzionale, declinata invece attraverso protocolli e convenzioni, attiene ai servizi ispettivi della Regione Siciliana e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, sui quali interviene ora il d.l. n. 48/2023.

In tal modo, se le funzioni ispettive erano in precedenza affidate al personale ispettivo delle Direzioni interregionali e territoriali <sup>(2)</sup> del Ministero lavoro e delle politiche sociali e al personale degli enti di previdenza obbligatoria per la verifica della regolarità degli adempimenti in materia previdenziale (art. 6, d.lgs. n. 124/2004), per effetto dell'intervento novellatore del 2015 tutto il personale ispettivo del Ministero del Lavoro, dell'Inps e dell'Inail finisce per essere parificato nella globalità delle funzioni di vigilanza e di ispezione in materia di lavoro e di legislazione sociale, e «*nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le attribuzioni conferite dalla normativa vigente, opera anche in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria*» (art. 6, comma 2, d.lgs. n. 2004 cit.). Infatti, l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 149/2015, ha stabilito che i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del Lavoro sono estesi a quelli di vigilanza degli Enti previdenziali (Inps e Inail), compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, secondo la previsione contenuta nell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 124/2004 (e in precedenza esclusa dall'art. 6, comma 3, dello stesso decreto), così da assicurare maggiore omogeneità nelle modalità operative di svolgimento dell'attività di vigilanza. Pertanto, il personale ispettivo di Inps e Inail ha acquisito piena competenza ad accertare qualsiasi ipotesi di violazione, sia essa di natura amministrativa o penale, essendo quest'ultima, al contrario, preclusa in difetto della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Inoltre, di assoluto rilievo per un efficace e serio coordinamento, appare la previsione normativa in base alla quale ogni organo di vigilanza che svolge accertamenti in materia di lavoro e legislazione sociale ha l'obbligo di raccordarsi preventivamente con le strutture nazionali e territoriali dell'Ispettorato, al fine di spingere sull'esigenza di uniformare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi (art. 11, comma 6, d.lgs. n. 149/2015), portando al livello più avanzato quanto era previsto dall'art. 5, comma 2, della l. n. 628 del 1961, che imponeva l'obbligo delle istituzioni interessate di comunicare preventivamente agli Ispettorati del lavoro gli accertamenti in materia di lavoro che avrebbero voluto svolgere.

Più di recente, il d.l. n. 146/2021 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 215/2021), modificando il d.lgs. n. 81/2008 (c.d. "T.U. in materia di salute e sicurezza"), ha puntato a rafforzare le funzioni e la struttura dell'INL, anzitutto ricollocando - dopo oltre quarant'anni - gli ispettori del lavoro nella pienezza dei poteri di vigilanza e di ispezione nella materia della salute e della sicurezza sul lavoro; in secondo luogo, spingendo per una effettività del coordinamento regionale della vigilanza prevenzionistica, affidando all'INL un inedito ruolo di propulsore, ma anche ridisegnando il potere di sospensione dell'attività imprenditoriale (di cui all'art. 14, d.lgs. n. 81/2008)

---

(2) V. il d.P.R. n. 144/2011 con il quale, rivisitando alcuni aspetti dell'articolazione del Ministero del Lavoro, si sono cambiate le denominazioni delle "Direzioni provinciali del lavoro" (DPL) in "Direzioni territoriali del lavoro" (DTL) e il d.P.C.M. 14 febbraio 2014, n. 121 (attuato con il d.m. 4 novembre 2014), con il quale sono state soppresse le "Direzioni regionali del lavoro" (DRL), al contempo sostituendole con quattro "Direzioni interregionali del lavoro" (DIL), con sede a Roma, Milano, Venezia e Napoli.

ampliandone il perimetro di intervento e l'ambito di applicazione della norma, nonché autorizzando l'assunzione di 1.024 ispettori del lavoro da assegnare agli Ispettorati territoriali del lavoro e il reclutamento di 90 carabinieri da inserire nei Nuclei Carabinieri Ispettorato Lavoro.

Da ultimo, con l'art. 19 del d.l. n. 36/2022, convertito dalla l. n. 79/2022, nel contesto degli interventi per l'attuazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR), è stato modificato l'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, prevedendo la costituzione del “*Portale nazionale del sommerso*” (PNS), gestito dall'INL: invero, al fine di una efficace programmazione dell'attività ispettiva nonché di monitorare il fenomeno del lavoro sommerso su tutto il territorio nazionale, i risultati dell'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), dal personale ispettivo dell'Inps, dell'Inail, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza avverso violazioni in materia di lavoro sommerso e in materia di lavoro e legislazione sociale, dovranno confluire nel Portale unico nazionale. Esso sostituisce e integra gli strumenti telematici attraverso i quali INL, Inps e Inail condividono gli esiti degli accertamenti ispettivi e dovrà raccogliere anche i verbali ispettivi e ogni provvedimento derivato dall'attività di vigilanza, oltre agli atti riguardanti l'eventuale contenzioso attivato dall'ispezionato.

## **2. Le novità del c.d. “Decreto Lavoro”: condivisione dati ed espansione territoriale per rafforzare le ispezioni**

In questo quadro di riferimento, dunque, nel contesto degli interventi in materia di sicurezza sociale, rilevano gli artt. 15 e 16 del d.l. n. 48/2023 (c.d. “Decreto Lavoro”), i quali vanno indiscutibilmente verso la direzione di un ulteriore rafforzamento dell'INL.

La spinta per questo nuovo intervento, diretto ad assicurare centralità nella vigilanza e nell'ispezione del lavoro all'INL, trova probabilmente ragione nell'ambizioso obiettivo allo stesso assegnato dalle disposizioni attuative del PNRR, che prevedono per il 2025 un risultato incrementale di almeno il 20% in più di ispezioni rispetto alla media del triennio 2019-2021 e per il 2026 il conseguimento di una riduzione di almeno il 2% dell'incidenza del lavoro sommerso nell'economia del Paese.

Gli artt. 15 e 16 del d.l. n. 48/2023, tuttavia, scontano una previsione contenuta nell'art. 7 dello stesso “Decreto Lavoro”, vale a dire la norma che detta indicazioni in merito ai controlli ispettivi sull'Assegno di Inclusione (AdI) per l'applicazione delle sanzioni e il riconoscimento delle responsabilità penali, contabili e disciplinari (indicate all'art. 8), che potrebbe tradire una idea differente sul futuro dell'INL. Se infatti l'art. 7 del d.l. n. 4/2019 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26/2019) affidava la vigilanza sul Reddito di cittadinanza a INL, Comando Carabinieri per la tutela del lavoro e Guardia di Finanza, l'art. 7 del d.l. n. 48/2023 aggiunge a questi enti «*il personale ispettivo dell'INPS*», che a norma del d.lgs. n. 149/2015 non esiste più, proprio in quanto inglobato – così come quello dell'Inail – dall'INL.

Pertanto, se da un lato vanno accolte decisamente con favore le due norme in commento, dall'altro lato rimane da sciogliere il dubbio in merito alla previsione contenuta nel Capo I dello stesso d.l. n. 48/2023.

### **3. L'art. 15: la condivisione delle informazioni da soggetti privati ed enti pubblici**

La prima delle due disposizioni in commento, l'art. 15 del d.l. n. 48/2023, al primo comma fa obbligo a tutti gli enti pubblici e privati, senza distinzione alcuna, di condividere gratuitamente con l'INL, anche attraverso cooperazione applicativa, le informazioni di cui dispongono, per ragioni istituzionali o per l'esercizio ordinario delle rispettive attività e funzioni.

La finalità (che ne rappresenta specularmente anche la causa) posta a legittimazione della pretesa del Legislatore è dichiaratamente quella di rafforzare la programmazione dell'attività ispettiva, orientando l'azione vigilante nei confronti delle imprese che evidenziano fattori di rischio in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, di lavoro irregolare o di evasione/omissione contributiva, così pure di poter disporre con immediatezza di tutti gli elementi utili alla predisposizione e alla definizione delle pratiche ispettive.

La norma prevede poi che alle stesse informazioni abbia accesso anche la Guardia di finanza per le attività ispettive su lavoro irregolare ed evasione/omissione contributiva.

Il secondo comma della disposizione stabilisce che le informazioni e i dati che saranno oggetto di condivisione, come pure l'elenco degli enti pubblici e privati chiamati a fornire i dati, saranno individuati successivamente da appositi atti amministrativi generali (ai sensi dell'art. 2-ter, comma 1, del d.lgs. n. 196/2003), sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale potrà intervenire imponendo specifiche modalità di svolgimento dei procedimenti di messa in condivisione dei dati. Non può non rilevarsi che la mancanza di un termine per l'adozione di tali atti normativi di secondo livello rischia di dilatare nel tempo l'effettiva operatività della norma.

Nel terzo comma dell'art. 15 del d.l. n. 48/2023 si colloca la previsione che pone, purtroppo, una ipoteca sulla effettiva capacità di realizzazione dell'intervento di ampia condivisione dei dati delineata dalla norma in esame, in quanto si dispone espressamente che alle attività di condivisione dei dati e delle informazioni, le amministrazioni pubbliche interessate dovranno provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e in ogni caso – *more solito* – senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

### **4. L'art. 16: INL anche in Sicilia e in Trentino Alto-Adige**

Ancora più rilevante appare il tentativo di avviare una storica estensione dell'ambito territoriale di operatività dei servizi ispettivi del lavoro nazionali nelle regioni Sicilia e Trentino-Alto Adige.

L'art. 16 del d.l. n. 48/2023, in effetti, non consente all'INL di operare autonomamente con proprie articolazioni funzionali nei territori delle due regioni nelle quali la gestione e l'amministrazione della vigilanza e dell'ispezione in materia di lavoro, dopo l'istituzione delle rispettive autonomie mediante apposite leggi costituzionali, è affidato agli organi di governo della Regione siciliana e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La norma del “Decreto Lavoro”, nel rispetto dell’attuale quadro costituzionale di riferimento, si limita a riconoscere all’INL di agire direttamente, per la prima volta, per potenziare le attività di polizia giudiziaria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di tutela dei rapporti di lavoro e di controllo sull’applicazione della legislazione sociale nei territori delle province siciliane e in quelli di Trento e di Bolzano.

Peraltro, la norma, come già sottolineato, non permette all’INL di insediare proprie strutture territoriali autonome, ma consente di attivarsi avvalendosi degli uffici messi a disposizione dall’INPS e dall’INAIL, nei quali potrà inviare un contingente di personale ispettivo adeguatamente qualificato già in servizio presso le sedi territoriali e centrali dell’Agenzia.

## **5. Alcune considerazioni conclusive. Luci e ombre dell’intervento normativo**

All’esito della analisi sin qui svolta, in termini conclusivi, si può affermare che né il d.lgs. n. 124/2004, né il d.lgs. n. 149/2015, malauguratamente, sono riusciti a tutt’oggi a conseguire quella uniformità e unitarietà di esercizio delle funzioni ispettive in materia di lavoro e di legislazione sociale, che rappresenta una esigenza ancora fortemente avvertita ponendosi seriamente a contrasto di ogni forma di *dumping* contrattuale ed economico fra le aziende che operano in un determinato territorio rispetto a quelle che svolgono la loro attività in altre realtà territoriali, differenziate da una interpretazione più o meno restrittiva della normativa giuslavoristica.

In attesa di capire, durante il percorso di conversione in legge, se l’art. 7 del d.l. n. 48/2023 - che, come rilevato, fa rivivere in indiscussa autonomia “il personale ispettivo dell’INPS”, assorbito per effetto del d.lgs. n. 149/2015, nell’INL – rappresenti uno scivolone sul crinale delle conoscenze tecniche della materia oppure il segnale chiaro di una volontà politica di rivisitazione del sistema ispettivo previdenziale a far data dal 1° gennaio 2024 (quando entrerà in vigore l’AdI), si possono accogliere con obiettiva soddisfazione le disposizioni che si occupano di ispezioni in materia di lavoro contenute negli artt. 15 e 16 del “Decreto Lavoro”.

Tuttavia, l’INL, operativo dal 1° gennaio 2017, ha mostrato in questi primi anni di attività la debolezza di alcune scelte legislative non coerenti con lo scenario di riferimento, a partire dall’accorpamento di numerose sedi provinciali che ha privato gli ambiti territoriali interessati di un centro decisionale permanente: l’ispezione è serio strumento di prevenzione generale e speciale rispetto alle condotte illecite in materia di lavoro se in ogni ambito territoriale nel quale è organizzato il Paese vi è strutturata la presenza dell’organismo che assicura la tutela nelle forme della vigilanza e delle attività ispettive.

Tale criticità, peraltro, si aggiunge a quella della previsione di un assetto delle strutture di coordinamento degli uffici territoriali su base interregionale, una scelta che ha lasciato prive di coordinamento diretto la maggior parte delle regioni italiane (rimanendo concentrati i punti di raccordo nelle sole regioni Lombardia, Veneto, Lazio e Campania sedi nei rispettivi capoluoghi di regione dei quattro Ispettorati interregionali), in totale disallineamento con l’organizzazione regionalizzata di tutti gli altri organismi che operano nella vigilanza sul lavoro, partendo da INPS e INAIL, fino alla Guardia di Finanza, all’Arma dei Carabinieri e alle Aziende Sanitarie.

D'altronde, rilevano obiettive difficoltà nell'integrazione funzionale del personale ispettivo di Inps e Inail, che rimane affidata ad un sistema complesso di commissioni di coordinamento centrale e regionali per la programmazione delle attività di vigilanza e ispezione in materia di previdenza e assicurazione obbligatorie.

Infine, il mancato coordinamento unitario sul piano nazionale, nonostante i buoni propositi dell'art. 16 del d.l. n. 48/2023 (che consente all'INL di organizzare l'attività ispettiva ma senza strutture e uffici propri), rimane un problema tuttora persistente in un Paese che vede territorialmente presente l'Ispettorato "Nazionale" del Lavoro soltanto in 18 Regioni, mentre nella Regione Siciliana opera il Coordinamento ispettorati territoriali, nella Provincia Autonoma di Trento l'Ufficio Ispettivo del Lavoro e nella Provincia Autonoma di Bolzano l'Ufficio Ispettorato del lavoro, non rendendo quindi evitabili le possibili disparità di trattamento che ne possono derivare nello svolgimento concreto delle attività ispettive <sup>(3)</sup>. Proprio tale ultimo profilo, in effetti, dovrebbe indurre il Legislatore ad avere maggiore coraggio, alla luce della obiettiva irragionevolezza della disuguaglianza nella quale si trovano a operare imprese e lavoratori, con inevitabile e ingiustificato trattamento differenziale sul piano dell'emersione dal sommerso e di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, in palese ed evidente violazione dell'art. 3 della Carta costituzionale.

## 6. Bibliografia essenziale

Per una esposizione delle **novità del d.l. n. 48/2023** si rinvia ai contributi di: M. Miscione, *Il maxi decreto 1° maggio 2023 su lavoro ed altro*, in *Dir. prat. lav.*, 2023, in corso di pubblicazione; D. Di Rosa, *Decreto Lavoro in Gazzetta Ufficiale: le nuove misure*, in *Quotidiano Giuridico*, Ipsoa, 5 maggio 2023; P. Rausei, *Sul c.d. Decreto lavoro del Primo Maggio (d.l. n. 48/2023). Tanto rumore per poco (aspettando la conversione in legge)*, in *Labor*, 7 maggio 2023; P. Rausei, *Sicurezza, protezione sociale e rapporti di lavoro: principali novità*, in *Dir. prat. lav.*, n. 21, 2023, 1301 ss.; F. Gavioli, "Decreto lavoro 2023" in sintesi: taglio del cuneo fiscale e incentivi alle assunzioni, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 21, 2023, 25 ss.

Per una generale esposizione sui **contenuti del d.lgs. n. 124/2004** si rinvia ai contributi raccolti in: P. Rausei, M. Tiraboschi, *L'ispezione del lavoro dieci anni dopo la riforma. Il d.lgs. n. 124/2004 fra passato e futuro*, ADAPT University Press, Bergamo, 2014, [http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/17918/mod\\_resource/content/9/ebook\\_pro\\_vol\\_3.pdf](http://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/17918/mod_resource/content/9/ebook_pro_vol_3.pdf); C. Lucrezio Monticelli, M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale. Commentario al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124*, Giuffrè, Milano, 2004; M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del*

---

<sup>(3)</sup> Basti pensare alla operazione di vigilanza straordinaria, promossa e coordinata dall'INL nell'aprile 2023, che ha riguardato i settori del turismo e dei pubblici esercizi ed era mirata al contrasto al lavoro sommerso e alla verifica del rispetto della disciplina in materia di salute e sicurezza, svolta in tutto il territorio nazionale, con l'esclusione delle province di Trento e Bolzano (<https://www.ispettorato.gov.it/2023/04/20/turismo-e-pubblici-esercizi-ispezioni-in-tuttitalia/>). Analogamente vale per l'azione di vigilanza straordinaria a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e di contrasto al sommerso nel settore dell'edilizia (denominata "110 in sicurezza 2023"), promossa e coordinata dall'INL a marzo 2023, che ha interessato tutto il territorio nazionale, con la sola esclusione delle province di Trento e Bolzano e della regione Sicilia (<https://www.ispettorato.gov.it/2023/03/30/vigilanza-110-in-sicurezza-controlli-a-tappeto-in-tuttitalia/>).

*mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004; P. Pennesi, E. Massi, P. Rausei, *La riforma dei servizi ispettivi*, ins. di DPL, 2004, n. 30; E. Ghera, A. Garilli, D. Garofalo, *Lineamenti di diritto del lavoro*, II ed., Giappichelli, Torino, 2020, 525 ss.

Sui **criteri di delega di cui all’art. 8 della l. n. 30/2003** si fa rinvio a: P. Rausei, *Per una nuova cultura delle ispezioni tra repressione e promozione*, in E. Massagli, S. Spattini (a cura di), *Progettare per modernizzare. La legge Biagi 20 anni dopo*, ADAPT University Press, Bergamo, 2022; P. Pennesi, *La riforma dei servizi ispettivi*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, 2004, 1092 ss.; P. Rausei, *La riforma dei servizi ispettivi*, in DPL, 2003, n. 10, ins. *La riforma del mercato del lavoro*.

Sulla **sentenza della Corte costituzionale n. 384/2005** si vedano G. Meloni, *La difesa dell’amministrazione statale per la vigilanza sul lavoro*, in *forumcostituzionale.it*, 2005; L. Nogler, *Divide et impera: sull’irrealistico riparto di competenze proposto dalla Corte in tema di vigilanza in materia di lavoro*, in *forumcostituzionale.it*, 2005; G. Servello, *Funzioni ispettive e di vigilanza: competenze Stato-Regioni*, in *Dir. prat. lav.*, n. 42, 2005, 2318 ss.; P. Rausei, *Servizi ispettivi riformati: la sentenza della Consulta*, in *Dir. prat. lav.*, n. 43, 2005, 2345 ss.; G. Falasca, *Riforma dei servizi ispettivi e di vigilanza: la consulta respinge i ricorsi delle Regioni*, in *Guida lav.*, n. 43, 2005, 23 ss.; M. Faioli, *Il sistema sanzionatorio del lavoro sommerso al vaglio della Corte costituzionale*, in *Dir. lav.*, n. 2, II, 2005, 227 ss.

Per una **analisi del d.lgs. n. 149/2015** si rinvia ai contributi di: P. Rausei, *Tutto Jobs Act. La nuova dottrina del lavoro*, Ipsoa, WKI, Milano, 2016, 503-525; P. Rausei, *La regia unica della vigilanza all’Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in *Lav. giur.*, n. 1, 2016, 5 ss.; S. Caffio, A. Grieco, *Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Semplificazioni-sanzioni-ispezioni nel Jobs Act 2. Commento ai d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 149 e 151*, Cacucci editore, Bari, 2016, 273 ss.; I.V. Romano, *La nuova ispezione del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2015; M. Sferrazza, *Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell’attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve alla Riforma “Jobs Act”*, Cedam, Padova, 2016, 789 ss.; C. Lazzari, *Ispettorato nazionale del lavoro*, in *Treccani. Il libro dell’anno del diritto 2016*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2016; M. Esposito, *Le attività ispettive e il contrasto al lavoro irregolare nel sistema del Jobs Act*, in *Riv. giur. lav.*, n. 3, 2016, 575 ss.; M. Esposito (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, Torino, 2017.

Sulla **delega contenuta nella l. n. 183/2014** sia consentito rinviare a P. Rausei, *Delega per il riordino dell’attività ispettiva e adeguamento delle sanzioni*, in DPL, 2015, 6, 353 ss.; M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Jobs Act e contratti di lavoro dopo la legge delega 10 dicembre 2014 n. 183*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*, n. 3, 2014.

Sulla **posizione delle parti sociali in merito al d.l. n. 48/2023** vedi i documenti acquisiti in Commissione 10<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), d.d.l. n. AS 685 conversione in legge del d.l. 4 maggio 2023, n. 48, recante misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro.

## Gli interventi all'apparato sanzionatorio penale e amministrativo (artt. 8, commi 1-4, e 23, d.l. n. 48/2023)\*

*di Gianluca Picco*

**Abstract** – Il presente contributo mira ad esaminare le modifiche all'impianto sanzionatorio penale e amministrativo approntate dagli artt. 8 e 23, d.l. n. 48/2023. La prima norma predispone una reazione penale per il caso di indebita percezione del neonato "Assegno di Inclusione" e del "Supporto per la formazione e lavoro", mentre la seconda interviene sulla sanzione amministrativa per l'omesso versamento delle ritenute previdenziali così come disciplinata dall'art. 2, comma 1-*bis*, d.l. n. 463/1983 (conv., con mod., dalla l. n. 638 del 1983).

**Abstract** – This paper aims at analysing the amendments brought by articles 8 and 23, legislative decree no. 48/2023 to the criminal and administrative sanctioning system. The article 8 provides a criminal reaction in case of undue receipt of the new benefits "Inclusion allowance" and "Support for training and work". The second rule modifies the administrative sanction in case of omitted payment of social security withholdings as governed by article 2, paragraph 1-bis, legislative decree no. 463/1983 (conv., with modification, by law no. 638/1983).

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Le sanzioni penali in tema di "Assegno per l'inclusione" e "Supporto per la formazione e lavoro" (art. 8, commi 1-4). – 3. Le modifiche all'art. 2, comma 1-*bis*, d.l. n. 463 del 1983 (conv., con mod., dalla l. n. 638 del 1983) per il caso di omesso versamento delle ritenute previdenziali (art. 23). – 4. Bibliografia essenziale.

### 1. Introduzione

Il d.l. n. 48/2023 – recante "*Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*" – è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 4 maggio 2023 ed è entrato in vigore dal giorno successivo. Seppur mediaticamente denominato "Decreto Lavoro", è anche stato soprannominato "*decreto omnibus*" (v. M. Miscione) per la vasta schiera di argomenti su cui è intervenuto, tanto da far emergere alcuni e fondati dubbi di legittimità costituzionale già a pochi giorni dalla sua pubblicazione, in quanto per molte delle materie trattate si può dubitare che sussistano le condizioni di necessità ed urgenza di cui all'art. 77 Cost.

Per quanto qui di interesse, tra i 45 articoli di cui esso si compone, ve ne sono alcuni che intervengono sull'apparato sanzionatorio penale e amministrativo: l'art. 8 prevede

---

\* Il presente contributo è stato realizzato nell'ambito del progetto di ricerca "*PRIN LIVEABLE – LABOUR AS A DRIVER OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT*" dell'Università degli Studi di Udine, P.I. Prof.ssa Valeria Filì (Bando PRIN 2020, Prot. 20205W92MT, CUP G23C22000560001).

una reazione penale per il caso di indebito percepimento del neonato “Assegno di inclusione” (AdI) – che va a sostituire dal 1° gennaio 2024 il previgente “Reddito di Cittadinanza” (RdC) – e del “Supporto per la formazione e lavoro” (Sfl), istituito dal 1° settembre 2023 per chi non ha i requisiti per l’AdI con un reddito non superiore a seimila euro annui; l’art. 23, invece, modifica la risposta sanzionatoria amministrativa per l’omesso versamento delle ritenute previdenziali da parte del datore di lavoro per un importo inferiore ai 10.000 euro annui (c.d. casi “sotto-soglia”), già oggetto della novella del d.lgs. n. 8/2016.

## **2. Le sanzioni penali in tema di “Assegno per l’inclusione” e “Supporto per la formazione e lavoro” (art. 8, commi 1-4)**

Come anticipato, l’art. 8, commi 1-4, d.l. n. 48/2023, predispone un severo apparato sanzionatorio penale per il caso di indebita percezione dell’Assegno per l’inclusione e del Supporto per la formazione e lavoro sulla falsariga di quanto prima previsto per l’ora abrogato istituto del Reddito di cittadinanza, mentre i commi successivi (dal 5 al 20) prevedono le correlate responsabilità contabili e disciplinari (su cui si rinvia a Caffio, Parte III).

Più specificamente, ai sensi dell’art. 8, comma 1, salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di ottenere indebitamente il beneficio economico dell’Assegno di inclusione (di cui all’art. 3), ovvero del Supporto per la formazione e il lavoro (di cui all’art. 12), rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute, è punito con la reclusione da due a sei anni. Inoltre, ai sensi del comma 2, l’omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini del mantenimento dei menzionati benefici economici è punita con la pena della reclusione da uno a tre anni.

Si aggiunga che alla condanna definitiva per i reati di cui al primo e secondo comma dell’art. 8 o per un delitto non colposo che comporti l’applicazione di una pena non inferiore a un anno di reclusione [anche se sostituita con una delle pene sostitutive di cui all’art. 20-*bis*, comma 1, nn. 1), 2) e 3), c.p.], o, ancora, all’applicazione con provvedimento definitivo di una misura di prevenzione da parte dell’Autorità giudiziaria, consegue di diritto l’immediata decadenza dal beneficio e il soggetto è tenuto a restituire quanto percepito indebitamente. Tali conseguenze si applicano anche in presenza di sentenza di “patteggiamento” *ex art.* 444 e ss. c.p.p. (in deroga all’art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p.) (art. 8, comma 3) <sup>(1)</sup>.

Nei casi appena indicati di cui al comma 3 dell’art. 8 cit., qualora il condannato abbia reso la dichiarazione di cui al comma 16 dell’art. 8 («*nel primo atto cui è presente l’indagato o l’imputato l’autorità giudiziaria lo invita a dichiarare se gode del beneficio*»), o comunque quando risulti dagli atti che il destinatario del provvedimento giudiziale gode del beneficio, le decisioni sono comunicate dalla cancelleria del giudice all’INPS entro 15

---

<sup>(1)</sup> In tal caso la decadenza è comunicata dall’INPS al beneficiario e il beneficio non può essere richiesto prima che siano decorsi dieci anni dalla definitività della sentenza o dalla revoca o, comunque, dalla perdita o cessazione degli effetti del decreto di applicazione della misura di prevenzione.

giorni dal passaggio in giudicato della sentenza o dall'applicazione della misura di prevenzione con provvedimento definitivo (art. 8, comma 4).

Infine, per completezza, si evidenzia che l'art. 13, comma 3, d.l. n. 48/2023 (che così testualmente recita: «*Al beneficio di cui all'articolo 1 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 7 del medesimo decreto-legge, vigenti alla data in cui il beneficio è stato concesso, per i fatti commessi fino al 31 dicembre 2023*»), sana l'importante svista commessa con la legge di bilancio 2023 (art. 1, comma 218, l. n. 197/2022) nell'abrogare dal 2024 tutta la disciplina del "Reddito di Cittadinanza" («*a decorrere dal 1° gennaio 2024 gli articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, sono abrogati*»), con il "pasticcio" della conseguente caduta di tutte le sanzioni penali anche applicate per i fatti precedenti in base al principio dell'effetto retroattivo della c.d. *lex mitior* (art. 3 Cost. e art. 2, comma 2, c.p.).

### **3. Le modifiche all'art. 2, comma 1-bis, d.l. n. 463 del 1983 (conv., con mod., dalla l. n. 638 del 1983) per il caso di omesso versamento delle ritenute previdenziali (art. 23)**

L'art. 23, d.l. n. 48/2023, pone in essere un intervento che sebbene *prima facie* paia di scarso rilievo, in realtà è significativo, in quanto volto ad agevolare la gestione del contenzioso in materia previdenziale soprattutto da parte delle piccole e medie imprese.

Infatti, con la modifica all'art. 2, comma 1-bis, d.l. n. 463 del 1983, conv., con mod., dalla l. n. 638 del 1983, si ridimensiona la sanzione per i datori di lavoro che omettono i versamenti delle ritenute previdenziali per un importo inferiore a 10.000 euro annui: la sanzione amministrativa, prima compresa in un *range* edittale tra 10.000 e 50.000 euro, ora viene determinata sulla base del *quantum* omesso, ossia «*da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso*».

Di norma, l'omissione datoriale del versamento di cui all'art. 2, d.l. n. 463 del 1983 cit., ossia la cattiva prassi di trattenere la quota all'atto del pagamento delle retribuzioni e non versarla successivamente all'ente previdenziale, nei termini previsti per l'assolvimento dell'obbligo contributivo, costituisce un'ipotesi di reato, punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a 1.032 euro.

Tuttavia, su tale norma sanzionatoria è intervenuto l'art. 3, comma 6, d.lgs. n. 8/2016, introducendo una soglia di rilevanza penale pari a 10.000 euro annui e modulando la fattispecie secondo un "doppio binario alternativo": amministrativo e penale. Al di sopra di tale soglia il fatto continua ad assumere rilievo penale (sempre punito con la reclusione fino a tre anni e la multa fino a 1.032 euro), mentre con riferimento alle ipotesi c.d. "sotto-soglia", la novella del 2016 aveva previsto una sanzione amministrativa alquanto gravosa, da 10.000 a 50.000 euro, in ragione della quale le omissioni lievi, anche di qualche centinaio di euro, potevano comunque determinare una sanzione non inferiore ai 10.000 euro.

Non a caso, il giudice del lavoro del Tribunale di Verbania (con ordinanza n. 192/2022) aveva già sollevato un dubbio di legittimità costituzionale della norma, per contrarietà all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 3, comma 6, d.lgs. n. 8/2016 (di modifica dell'art. 2, comma 1-bis, d.l. n. 463 del 1983), nella parte in cui puniva l'omesso

versamento delle ritenute previdenziali con la sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro, proprio in quanto comportava un’evidente disparità di trattamento in ordine alle violazioni “sotto-soglia” di importo particolarmente ridotto <sup>(2)</sup>.

L’intervento novellatore del d.l. n. 48/2023 è volto a modificare proprio questa formulazione, con l’obiettivo di mitigare la sanzione amministrativa da applicare in caso di omesso versamento delle ritenute previdenziali di importo non superiore a 10.000 euro annui. In altri termini, il decreto lavoro cerca di limitare l’impatto sanzionatorio attraverso un criterio di proporzionalità, ancorando opportunamente la sanzione pecuniaria all’importo omesso e, quindi, all’effettiva gravità della condotta (data dal *quantum* non versato).

La natura punitiva della sanzione amministrativa permette l’equiparazione della sanzione amministrativa a quella penale, con conseguente applicazione del principio di retroattività *in bonam partem* (art. 2, comma 2, c.p.): di tal modo, essendo il nuovo regime sanzionatorio più mite, si potrà pertanto procedere direttamente all’irrogazione della sanzione così come rimodulata dalla novella legislativa. Nel caso invece in cui il pagamento sia già avvenuto in misura ridotta così come previsto dall’art. 16, l. n. 689 del 1981, e prima dell’entrata in vigore del decreto (5 maggio 2023), il rapporto si considera esaurito e non è più possibile applicare la nuova disciplina sanzionatoria <sup>(3)</sup>.

Quindi, secondo l’attuale formulazione, i datori di lavoro che omettono il versamento delle ritenute di cui all’art. 2, d.l. n. 463 del 1983 per un importo superiore a euro 10.000 sono puniti penalmente (reclusione fino a tre anni congiunta alla multa fino a euro 1.032); mentre se l’omissione è per un importo inferiore, il datore di lavoro incorre nella rimodulata sanzione pecuniaria di natura amministrativa.

Rimane ferma la causa di non punibilità secondo cui il trasgressore non è punibile, né assoggettabile alla sanzione amministrativa, allorquando provvede al versamento delle ritenute dovute entro tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell’avvenuto accertamento della violazione.

Inoltre, l’art. 23, comma 2, d.l. n. 48/2023, consente agli organi di vigilanza di notificare gli estremi delle violazioni riferite ai periodi dal 1° gennaio 2023 non (più) negli ordinari 90 giorni (come previsto dall’art. 14, l. n. 689 del 1981), ma entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui si è avuta la violazione.

La modifica è dettata dalla necessità di dover attendere il decorso dell’intero anno per la verifica del raggiungimento o meno della soglia di punibilità. Sul punto, diventa importante evidenziare il criterio di individuazione dell’arco temporale annuo in base al quale determinare l’eventuale superamento della soglia di punibilità penale della condotta. Al proposito, dopo alcuni contrasti giurisprudenziali in sede di legittimità, sono intervenute le Sezioni Unite della Cassazione penale, con la sentenza n. 10424/2018, che hanno statuito che l’importo complessivo superiore ai 10.000 euro annui, rilevante ai fini della soglia di punibilità, va individuato con riferimento alle

---

(2) Nell’ordinanza si legge: «il trasgressore per un importo minimo oggetto della omissione, pari ad esempio ad Euro 100, anche nella irrogazione della sanzione amministrativa minima prevista dalla legge pari ad Euro 10.000 viene in realtà sanzionato per un importo che rappresenta il centuplo della propria violazione. Ciò con una evidente asimmetria di trattamento dei cittadini che, pure, violando con diversa gravità il precetto normativo, non vedono tale diversa gravità altrettanto diversamente ponderata e graduata nella determinazione della sanzione».

(3) Sul punto v. il msg. INPS 24 maggio 2023, n. 1931.

mensilità di scadenza dei versamenti contributivi (periodo 16 gennaio – 16 dicembre, relativo alle retribuzioni corrisposte, rispettivamente, nel dicembre dell'anno precedente e nel novembre dell'anno in corso). A tale orientamento ha aderito anche l'INL, con la nota n. 2926/2018, ribadendo che i periodi contributivi sono quelli riferiti ai mesi da dicembre dell'anno precedente a novembre, mentre i versamenti omessi, da computare ai fini del raggiungimento della soglia di punibilità penale, sono quelli effettuati nell'anno civile (dal 16 gennaio al 16 dicembre).

#### 4. Bibliografia essenziale

Per una esposizione delle **novità del d.l. n. 48/2023** si rinvia ai contributi di: M. Miscione, *Il maxi decreto 1° maggio 2023 su lavoro ed altro*, in *Dir. prat. lav.*, 2023, in corso di pubblicazione; D. Di Rosa, *Decreto Lavoro in Gazzetta Ufficiale: le nuove misure*, in *Quotidiano Giuridico*, Ipsoa, 5 maggio 2023; P. Rausei, *Sul c.d. Decreto lavoro del Primo Maggio (d.l. n. 48/2023). Tanto rumore per poco (aspettando la conversione in legge)*, in *Labor*, 7 maggio 2023; Id., *Sicurezza, protezione sociale e rapporti di lavoro: principali novità*, in *Dir. prat. lav.*, n. 21, 2023, 1301 ss.; F. Gavioli, *“Decreto lavoro 2023” in sintesi: taglio del cuneo fiscale e incentivi alle assunzioni*, in *Pratica Fiscale e Professionale*, n. 21, 2023, 25 ss.

Per un'analisi delle **modifiche alla disciplina dell'omesso versamento delle ritenute previdenziali da parte del d.l. n. 48/2023** si rinvia al contributo di M. Pagano, *Sanzioni proporzionali per l'omesso versamento delle ritenute previdenziali*, in *Eutekne*, 10 maggio 2023; mentre per la **disciplina ante d.l. n. 48/2023** si vedano i seguenti contributi: P. Rausei, *Omesso versamento delle ritenute fra reato e illecito amministrativo*, in *Dir. prat. lav.*, n. 43, 2022, 2614 ss.; A. Morrone, *L'omissione contributiva penalmente rilevante tra crisi d'impresa, depenalizzazione e ruolo suppletivo della giurisprudenza*, in *RDSS*, n. 1, 2015, 193 ss.; F.P. Garzone, *Quando il datore di lavoro non opera le ritenute previdenziali alla fonte della retribuzione del dipendente: errore contabile che rende insussistente il reato*, in *Riv. pen.*, n. 1, 2014, 77 ss.; G. Ricci, *Oscillazioni giurisprudenziali in tema di depenalizzazione ante tempus del reato di omesso versamento di ritenute previdenziali*, in *Foro it.*, 2014, 563 ss.



## Notizie sugli autori\*

<b>Francesco Alifano</b>	Dottorando in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, Università degli Studi di Siena, ADAPT
<b>Stefano Caffio</b>	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Claudia Carchio</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Emanuele Dagnino</b>	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Michele Dalla Sega</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Nicola Deleonardis</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Francesca Di Gioia</b>	Dottoranda in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, Università degli Studi di Siena, ADAPT.
<b>Valeria Fili</b>	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Carmela Garofalo</b>	Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Domenico Garofalo</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro
<b>Giorgio Impellizzieri</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Emmanuele Massagli</b>	Presidente ADAPT e Ricercatore di Pedagogia del lavoro, Università LUMSA di Roma
<b>Caterina Mazzanti</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Udine

---

\* Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della pubblica amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione alla quale essi appartengono.

<b>Francesca Nardelli</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Gianluca Picco</b>	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Udine
<b>Giovanni Pigliararmi</b>	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
<b>Pierluigi Rausei</b>	Direttore di “ADAPT professional series”. Dirigente dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro
<b>Stefano Rossi</b>	Ispettore del lavoro. Dottore di ricerca, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Francesco Seghezzi</b>	Presidente Fondazione ADAPT
<b>Lorita Sportelli</b>	Avvocata specializzata in Diritto del lavoro e della sicurezza sociale – Foro di Bari
<b>Federica Stamerra</b>	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari, Dipartimento Jonico
<b>Michele Tiraboschi</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia
<b>Michela Turollo</b>	Dottoranda in Diritto per l’innovazione nello spazio giuridico europeo, Università degli Studi di Udine

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

### ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014

21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell’esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015

42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017

63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019

84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020
87. D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, 2020
88. V. Cangemi, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, 2020
89. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume I - V. Filì (a cura di), Covid-19 e rapporto di lavoro*, 2020
90. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume II - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, 2020
91. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume III - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno al reddito*, 2020
92. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume IV - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Scuola, università e formazione a distanza*, 2020
93. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume V - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Le sfide per le relazioni industriali*, 2020
94. E. Erario Boccafurni, *L'attività della Commissione di garanzia nel contemperamento "dinamico" tra diritti e governo del conflitto collettivo*, 2021
95. 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*, 2022
96. 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*, 2023
97. C. Carchio, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, 2023
98. S. Caffio, *Povertà, reddito e occupazione*, 2023
99. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*, 2023

# SOCI ADAPT

Adecco Group	Confprofessioni	IAL FVG
ANCL Nazionale	Coopfond-Legacoop nazionale	Ifoa
ANCL Veneto	Cremonini	IHI Charging Systems International
Aninsei	Danone Company	Inail
ANPIT	Day Ristoservice	LavoroPiù
Assindustria Veneto-centro	Edenred Italia	Manageritalia
Assoimprenditori Alto Adige	Elettra Sincrotone Trieste	Manpower
Assolavoro	Enel	Manutencoop
Assolombarda	Esselunga	Marchesini Group
ASSTRA	Farindustria	MCL
Baker Hughes	Federalberghi	Mercer
Brembo	Federdistribuzione	Nexi Payments
Cisl	FederlegnoArredo	Randstad Italia
COESIA	Federmanager	Scuola Centrale Formazione
Coldiretti	Federmeccanica	SNFIA
Confartigianato	Femca-Cisl	Synergie Italia
Confcommercio	Fim-Cisl	Ugl
Confcooperative	Fincantieri	Uiltec
Confetra	Fipe	Umana
Confimi Industria	Fisascat	Unindustria Reggio Emilia
Confindustria Belluno Dolomiti	Fondazione Fai-Cisl	WEC
Confindustria Bergamo	Gi Group	W. Training
Confindustria Cuneo	Heineken	

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

