La manovra previdenza-lavoro 2025

Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024

a cura di

Domenico Garofalo, Antonello Olivieri

TOMO I

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 107

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 Filì
Enrico Gragnoli
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
indirizzo e-mail: 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.

ISBN 979-12-80922-64-9
(volume in due tomi)

Pubblicato il 31 luglio 2025

© 2025 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

La manovra previdenza-lavoro 2025

Commentario alle leggi n. 203/2024 e n. 207/2024

a cura di

Domenico Garofalo, Antonello Olivieri

TOMO I

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

PIANO DELL'OPERA

La manovra previdenza-lavoro del 2025 *di Domenico Garofalo e Antonello Olivieri*

Tomo I
Commento alla legge n. 203/2024

La Commissione per gli interpelli e la Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro *di Martina Festa*

L'aggiornamento della sorveglianza sanitaria nel decreto legislativo n. 81/2008 nel prisma della promozione della salute dei lavoratori *di Lorenzo Scarano*

I locali chiusi sotterranei e semisotterranei *di Stefano Rossi*

La tessera di riconoscimento negli appalti e subappalti *di Stefano Rossi*

Nuove disposizioni per la semplificazione dei ricorsi in materia di tariffe dei premi *di Stefania Cazzato*

L'indebito previdenziale *di Stefania Pollicoro*

Disposizioni per la semplificazione delle procedure relative ai ricorsi in materia di prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni domestici *di Federica Stamerra*

Comunicazioni di decesso all'Inail *di Stefania Cazzato*

Sospensione della prestazione di cassa integrazione *di Claudia Carchio*

Estensione della sospensione della decorrenza di termini relativi ad adempimenti a carico dei liberi professionisti anche in caso di parto o di ricovero ospedaliero del figlio minorenne *di Claudia Carchio*

I fondi di solidarietà bilaterali *di Stefano Rossi*

La deroga ai fondi per la formazione dei lavoratori somministrati *di Nicola Deleonardis*

Modifiche al decreto legislativo n. 81/2015, in materia di somministrazione di lavoro *di Alessio Caracciolo*

La nuova nozione di stagionalità *di Francesca Chietera*

Indennità per giornalisti dipendenti regionali *di Vincenzo Maria Tedesco*

I limiti di durata del patto di prova nel contratto a termine *di Salvatore Franco Santoro*

Termine per le comunicazioni obbligatorie in materia di lavoro agile *di Paolo Stolfa*

Le misure in materia di politica formativa nell'apprendistato *di Caterina Mazzanti*

Finanziamento degli enti formativi privati: analisi e prospettive *di Francesca Nardelli*

I c.d. "contratti misti" *di Enrico Claudio Schiavone*

Apprendistato duale: analisi giuridica, problemi applicativi, i ritocchi del collegato lavoro *di Francesco Stolfa*

Dimissioni per facta concludentia *di Vincenzo Maria Tedesco*

Disposizioni relative ai procedimenti di conciliazione in materia di lavoro *di Giuseppe Craca*

Assunzione di lavoratori socialmente utili *di Paolo Stolfa*

Disposizioni in materia di dichiarazione della spesa sostenuta per attività di mediazione in caso di cessione di immobili *di Paolo Stolfa*

La dilazione di pagamento dei debiti contributivi *di Valentina Ricchezza*

Disposizioni previdenziali per il personale a contratto degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale *di Adriana Stolfa*

Disposizioni sulla notifica delle controversie in materia contributiva *di Valentina Ricchezza*

Attività della società Inps Servizi S.p.A. a favore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle sue società e degli enti da esso vigilati e in house *di Federica Stamerra*

Apertura strutturale dei termini per l'adesione alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali *di Adriana Stolfa*

Dipendenti pubblici in quiescenza e iscrizione alle organizzazioni sindacali rappresentative *di Angelica Riccardi*

Uniformazione termini di presentazione APE sociale e pensionamento anticipato per lavoratori precoci *di Anna Campione*

Novità in materia di rendita vitalizia *di Danilo Volpe*

Svolgimento mediante videoconferenza o in modalità mista delle riunioni degli organi degli enti previdenziali privati *di Anna Campione*

Le novità sui percorsi per le competenze trasversali e sull'orientamento nelle scuole *di Francesca Nardelli*

Potenziamento del ruolo dei Centri per la famiglia *di Caterina Mazzanti*

L'introduzione dei permessi non retribuiti per i vertici elettivi degli ordini e delle federazioni nazionali delle professioni sanitarie *di Fulvio Cucchisi*

Tomo II
Commento alla legge n. 207/2024

Aliquote fiscali e detrazioni *di Paolo Stolfa*

Nuove modalità di taglio del cuneo fiscale *di Adriana Stolfa*

Auto aziendali ad uso promiscuo *di Anna Campione e Francesco Stolfa*

Novità in materia di tracciabilità delle spese *di Danilo Volpe*

Blocco stipendi per cartelle esattoriali *di Vincenzo Maria Tedesco*

Lavoratori frontalieri e telelavoro: le misure introdotte dalla legge n. 207/2024 *di Fulvio Cucchisi*

Le misure di contrasto alla povertà alimentare: il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti e la Carta Dedicata a te *di Martina Festa*

Il nuovo incentivo per la prosecuzione dell'attività lavorativa *di Salvatore Franco Santoro*

I nuovi limiti ordinamentali per i pubblici dipendenti ed il trattenimento in servizio oltre detti limiti *di Salvatore Franco Santoro*

L'accertamento delle condizioni di disabilità e di invalidità previdenziali *di Stefano Rossi*

Maggiorazione volontaria dell'aliquota contributiva, la storia delle pensioni di vecchiaia tra la parabola del "figliol prodigo" e "aspettando Godot" *di Michele Calabria*

Requisiti per la Naspi *di Costanza Maria Mesiti*

Opzione donna *di Anna Campione*

La proroga dell'APE sociale *di Stefano Rossi*

Computo congiunto di pensione base e rendita integrativa per l'importo soglia in ambito pensionistico. Il "Mayday" del Sistema pubblico alla previdenza complementare *di Michele Calabria*

L'abrogazione (implicita) della normativa in materia di disoccupazione per i lavoratori rimpatriati *di Nicola Deleonardis*

Misure in materia di ammortizzatori sociali e di formazione per l'attuazione del programma GOL *di Claudia Carchio*

Le modifiche all'Assegno di inclusione e al Supporto per la formazione e il lavoro *di Nicola Deleonardis*

Il rifinanziamento del Fondo di sostegno per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro *di Lorenzo Scarano*

Il Fondo a sostegno delle imprese dell'indotto dell'Ilva *di Lorenzo Scarano*

Bonus nuove nascite *di Stefania Cazzato*

Bonus nido *di Federica Stamerra*

Semplificazione delle procedure di controllo per l'erogazione di benefici economici da parte dell'Inps *di Alessio Caracciolo*

Rafforzamento dei congedi parentali *di Paolo Stolfa*

Il bonus mamma previsto dalla legge di bilancio 2025 *di Nicola Deleonardis*

Più risorse al reddito di libertà per le vittime di violenza di genere *di Valentina Ricchezza*

Riforma disabilità *di Vincenzo Maria Tedesco*

Fondo caregiver *di Stefania Cazzato*

Salute mentale e sostenibilità finanziaria. Nuove risorse per il bonus psicologico *di Francesca Nardelli*

Imposta sostitutiva sui premi di produttività *di Federica Stamerra*

Agevolazione fiscale per i nuovi assunti trasferiti, quando il welfare aziendale si emancipa dal welfare statale, ma non può ancora pensare di affrancarsi dal confronto con la realtà *di Michele Calabria*

Norme in tema di welfare aziendale *di Paolo Stolfa*

Il Fondo a sostegno dei programmi di screening e di prevenzione di malattie cardiovascolari e oncologiche organizzati dal datore di lavoro e le possibili implicazioni a esso sottese *di Fulvio Cucchisi*

Incentivi per il settore turistico, ricettivo e termale *di Alessio Caracciolo*

Maxi-deduzione del costo del lavoro, tra continuità e novità della legge di bilancio per il 2025 *di Michele Calabria*

La "nuova" decontribuzione Sud *di Adriana Stolfa*

Detassazione mance *di Alessio Caracciolo*

Disposizioni in materia di sostegno al settore dello spettacolo dal vivo *di Claudia Carchio*

Novità, proroghe e modifiche della legge di bilancio 2025 alla materia pensionistica *di Maria Cristina Degoli*

INDICE

La manovra previdenza-lavoro del 2025 *di Domenico Garofalo e Antonello Olivieri* XVII

Tomo I
Commento alla legge n. 203/2024

La Commissione per gli interpelli e la Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro *di Martina Festa* 3

L'aggiornamento della sorveglianza sanitaria nel decreto legislativo n. 81/2008 nel prisma della promozione della salute dei lavoratori *di Lorenzo Scarano* 15

I locali chiusi sotterranei e semisotterranei *di Stefano Rossi* 28

La tessera di riconoscimento negli appalti e subappalti *di Stefano Rossi* 37

Nuove disposizioni per la semplificazione dei ricorsi in materia di tariffe dei premi *di Stefania Cazzato* 41

L'indebito previdenziale *di Stefania Pollicoro* 44

Disposizioni per la semplificazione delle procedure relative ai ricorsi in materia di prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni domestici *di Federica Stamerra* 51

Comunicazioni di decesso all'Inail *di Stefania Cazzato* 60

Sospensione della prestazione di cassa integrazione *di Claudia Carchio* 62

Estensione della sospensione della decorrenza di termini relativi ad adempimenti a carico dei liberi professionisti anche in caso di parto o di ricovero ospedaliero del figlio minorenne *di Claudia Carchio* 77

I fondi di solidarietà bilaterali *di Stefano Rossi* 90

La deroga ai fondi per la formazione dei lavoratori somministrati *di Nicola Deleonardis* 100

Modifiche al decreto legislativo n. 81/2015, in materia di somministrazione di lavoro *di Alessio Caracciolo* 110

La nuova nozione di stagionalità *di Francesca Chietera* 130

Indennità per giornalisti dipendenti regionali *di Vincenzo Maria Tedesco* 140

I limiti di durata del patto di prova nel contratto a termine *di Salvatore Franco Santoro* 146

Termine per le comunicazioni obbligatorie in materia di lavoro agile *di Paolo Stolfa* 158

Le misure in materia di politica formativa nell'apprendistato *di Caterina Mazzanti* 163

Finanziamento degli enti formativi privati: analisi e prospettive *di Francesca Nardelli* 175

I c.d. "contratti misti" *di Enrico Claudio Schiavone* 180

Apprendistato duale: analisi giuridica, problemi applicativi, i *ritocchi* del collegato lavoro *di Francesco Stolfa* 193

Dimissioni per *facta concludentia di Vincenzo Maria Tedesco* 207

Disposizioni relative ai procedimenti di conciliazione in materia di lavoro *di Giuseppe Craca* 219

Assunzione di lavoratori socialmente utili *di Paolo Stolfa* 226

Disposizioni in materia di dichiarazione della spesa sostenuta per attività di mediazione in caso di cessione di immobili *di Paolo Stolfa* 229

La dilazione di pagamento dei debiti contributivi *di Valentina Ricchezza* 232

Disposizioni previdenziali per il personale a contratto degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale *di Adriana Stolfa* 240

Disposizioni sulla notifica delle controversie in materia contributiva *di Valentina Ricchezza* 243

Attività della società Inps Servizi S.p.A. a favore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle sue società e degli enti da esso vigilati e *in house di Federica Stamerra* 249

Apertura strutturale dei termini per l'adesione alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali *di Adriana Stolfa* 257

Dipendenti pubblici in quiescenza e iscrizione alle organizzazioni sindacali rappresentative *di Angelica Riccardi* 261

Uniformazione termini di presentazione APE sociale e pensionamento anticipato per lavoratori precoci *di Anna Campione* 275

Novità in materia di rendita vitalizia *di Danilo Volpe* 278

Svolgimento mediante videoconferenza o in modalità mista delle riunioni degli organi degli enti previdenziali privati *di Anna Campione* 284

Le novità sui percorsi per le competenze trasversali e sull'orientamento nelle scuole *di Francesca Nardelli* 287

Potenziamento del ruolo dei Centri per la famiglia *di Caterina Mazzanti* 292

L'introduzione dei permessi non retribuiti per i vertici elettivi degli ordini e delle federazioni nazionali delle professioni sanitarie *di Fulvio Cucchisi* 305

Notizie sui curatori e sugli autori 317

La manovra previdenza-lavoro del 2025

di Domenico Garofalo e Antonello Olivieri

La Manovra previdenza-lavoro per il 2025, affidata alle leggi n. 203 e n. 207 del dicembre 2024, si dipana in una miriade di disposizioni, alcune nuove altre modificative di norme preesistenti, relative a numerosi istituti prevalentemente dell'area della sicurezza sociale, ma anche del lavoro, non sempre di facile interpretazione.

È apparso, pertanto, opportuno predisporre un commentario di ogni singola (o gruppi) norma da mettere a disposizione degli operatori della materia, con un taglio non specificatamente operativo ma scientifico (almeno nelle intenzioni).

All'opera hanno concorso studiosi che del diritto della sicurezza sociale e del diritto del lavoro si occupano nella pratica quotidiana, e quindi avvocati/e del lavoro, ispettori del lavoro, giudici del lavoro, affiancati da giovani studiosi universitari appartenenti prevalentemente ai due gruppi di ricerca che stabilmente collaborano, di Taranto e di Udine, con qualche "rinforzo" esterno.

Il dialogo tra dottrina e classe forense/giudiziaria costituisce la cifra caratterizzante dell'opera, in prosecuzione di analoghe precedenti esperienze.

Il volume, corale per struttura ma unitario nello spirito critico, accompagna il lettore lungo un itinerario interpretativo che va ben oltre il dato letterale, interrogandosi sul senso profondo di ciascuna disposizione.

Quanto al merito della ricerca, nel quadro instabile e frammentato della legislazione lavoristica contemporanea, il "collegato lavoro 2024" si presenta con l'ambizione – non priva di ambiguità – di armonizzare la molteplicità degli interventi normativi succedutisi negli ultimi anni in materia di lavoro, sicurezza e politiche sociali. Più che una riforma organica, si tratta di una costellazione di interventi settoriali, che toccano àmbiti tra loro eterogenei: dalla salute nei luoghi di lavoro alla sorveglianza sanitaria, dai contratti flessibili ai fondi bilaterali, sino alle disposizioni più specialistiche relative a ricorsi amministrativi e alle comunicazioni tra enti. Tale varietà tematica, pur giustificata dall'intento di un intervento trasversale, pone dubbi sulla coerenza sistematica dell'intera operazione legislativa.

È dunque opportuno interrogarsi non solo sugli effetti immediati di tali modifiche, ma anche sulla direzione di fondo impressa alla disciplina lavoristica e sul

grado di armonizzazione con i principî del diritto del lavoro europeo e internazionale.
Dalla lettura delle disposizioni – talvolta di minuta tecnica legislativa, talaltra di ampio respiro ideologico – affiora la tensione tra semplificazione e tutela. Tra modernizzazione dei processi e consolidamento dei diritti. Tra la visione di un ordinamento vòlto a sostenere la competitività del sistema produttivo e l'urgenza di dare corpo a un principio di giustizia sociale sostanziale.
Tuttavia, se le finalità dichiarate appaiono cariche di aspettative (semplificazione, equità, incentivazione all'occupazione e maggiore trasparenza istituzionale), rimane aperto l'interrogativo sull'effettività di tali obiettivi rispetto agli strumenti prescelti e alla loro implementazione.
L'approccio adottato è quello, ormai consueto, del provvedimento *omnibus*. Un tessuto fitto di novelle che, pur muovendo da composite esigenze, intende restituire un assetto sistematico organico tra Testo Unico della sicurezza, disciplina dei contratti flessibili, ammortizzatori sociali e percorsi formativi. Nel linguaggio del legislatore, la dichiarata finalità di "razionalizzazione" si traduce, più precisamente, in un ridisegno dei confini tra flessibilità produttiva e garanzie inderogabili, affidato per larga parte a espedienti di micro-ingegneria normativa.
Orbene, agli interventi in materia di salute e sicurezza appartiene la scelta di rifunzionalizzare la Commissione per gli interpelli e di istituire la Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro. Le risposte della Commissione, pur considerate criterio interpretativo e direttivo, non sono dotate di efficacia vincolante, né producono un vero effetto scriminante in sede sanzionatoria. La legge tace, altresì, sul termine entro cui l'amministrazione è tenuta a pronunciarsi, disallineandosi, sotto questo profilo, dall'interpello fiscale in cui il silenzio-assenso è previsto *ex lege*. Il rischio, del resto, è di rafforzare sul piano formale la certezza del diritto, lasciando tuttavia intatta – se non addirittura accresciuta – l'incertezza applicativa, poiché l'operatore resta privo della garanzia di un responso tempestivo.
Ulteriore tassello del capitolo prevenzionistico è la riscrittura dei commi 2 e 3 dell'articolo 65, decreto legislativo n. 81/2008, relativa alle lavorazioni in locali sotterranei o semi-sotterranei. L'eliminazione dei requisiti tecnici previgenti e l'introduzione di un tacito assenso, fondato su mera comunicazione all'Ispettorato nazionale del lavoro, riducono i margini di sindacato preventivo a presidio di contesti lavorativi tradizionalmente qualificati ad alto rischio. Se ne deduce l'esigenza, non soddisfatta dall'articolato, di parametri secondari che consentano di calibrare in concreto la valutazione ispettiva, sottraendola a un'alea interpretativa difficilmente conciliabile con il principio di precauzione.
Non mancano, tuttavia, disposizioni che colgono nodi strutturali meritevoli di intervento: l'aggiornamento della sorveglianza sanitaria (articolo 1, lettere *c* e *d*),

la razionalizzazione delle procedure Inail (articoli 2 e 4), la regolazione del cumulo tra redditi da lavoro e cassa integrazione (articolo 6) affrontano – seppur talvolta in modo approssimativo – temi delicati e complessi, ponendo in evidenza la volontà di raccordare normativamente àmbiti ancòra disorganici. Ma è proprio in questa tensione tra dichiarazioni di principio e attuazioni che si gioca il giudizio critico sul collegato lavoro 2024.

Sul fronte dei rapporti di lavoro flessibili, l'art. 10 incide in maniera sensibile sulla somministrazione a tempo determinato. La soppressione anticipata del regime transitorio – che consentiva all'utilizzatore di oltrepassare il limite dei ventiquattro mesi in presenza di un'assunzione a tempo indeterminato da parte dell'agenzia – reintroduce la trasformazione automatica del rapporto in caso di sforamento, equiparando così la sanzione alla disciplina del contratto a termine "diretto". La scelta appare motivata dal dichiarato intento di evitare elusioni rispetto alla direttiva 2008/104/CE, la quale esige che il lavoro somministrato conservi natura temporanea. Resta però aperta la questione del computo dei periodi di missione pregressi. La circolare ministeriale n. 6/2025, in ossequio al *tempus regit actum*, ne esclude la rilevanza, ma la soluzione potrà essere posta al vaglio del giudice qualora incida retroattivamente sull'affidamento maturato sotto la regolamentazione previgente.

Non meno rilevante è l'introduzione, nello stesso articolo, di nuove esclusioni dal limite quantitativo del 30% di lavoratori a termine e somministrati; la norma allinea infatti l'articolo 31, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015 alle deroghe già previste per i contratti a termine, spalancando all'utilizzatore spazi di manovra ulteriori che, se non governati dalla contrattazione collettiva, potrebbero tradursi in una pressione al ribasso sui livelli occupazionali stabili.

La digitalizzazione delle procedure di conciliazione segna un altro punto di svolta. L'articolo 20 ammette la definizione del conflitto tra le parti mediante collegamento telematico, affidando all'atto amministrativo successivo (ancòra da emanare) l'onere di disciplinare i requisiti tecnici della sede protetta. La previsione si colloca in linea di continuità con gli strumenti emergenziali introdotti nel 2020, ma non affronta il nodo del controllo sulla genuinità del consenso del lavoratore, che l'articolo 2113 c.c. tutela subordinandone la validità alla sussistenza di garanzie sostanziali di ponderazione. Mancando un presidio fisico, l'equilibrio fra autonomia negoziale e tutela della parte debole rischia di subire un'ulteriore compressione, destinata a riflettersi in un potenziale successivo contenzioso tra le parti.

In materia di ammortizzatori sociali, l'articolo 8 inserisce nel decreto legislativo n. 148/2015 un nuovo comma 11-*bis* all'articolo 26, prevedendo che ai Fondi di solidarietà bilaterali istituiti dopo il 1° maggio 2023 vada una quota delle risorse accumulate nel Fondo di integrazione salariale. L'obiettivo dichiarato è di

garantire sin dall'avvio l'operatività dei fondi di più recente costituzione; nondimeno, non si può non evidenziare il pericolo di compromettere l'equilibrio attuariale del FIS e di scardinare il principio solidaristico che presidia la bilateralità, aggravando il rischio di *cross-financing* fra settori non omogenei.
Sul versante della contrattazione a termine, l'articolo 11 si presenta quale norma di "interpretazione autentica" dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015, ma in realtà produce un effetto innovativo. Amplia il concetto di stagionalità sino a ricomprendervi le attività «organizzate per far fronte a intensificazioni dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno», purché previste dalla contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa. L'efficacia retroattiva attribuita alla disposizione suscita interrogativi sul piano della tutela del legittimo affidamento dei lavoratori e sul rispetto del principio di irretroattività in materia di requisiti del contratto, mentre la giurisprudenza di legittimità ha storicamente interpretato la stagionalità in senso rigoroso, circoscrivendola ad attività caratterizzate da cadenza temporale necessariamente limitata.
Degna di rilievo è anche la modifica dell'articolo 12 del decreto legislativo 276/2003, che attenua gli obblighi contributivi verso il Fondo Forma.Temp per i lavoratori in somministrazione. La novella, sebbene presentata come misura di flessibilità finanziaria, suscita una perplessità circa la coerenza con l'originaria *ratio* di tutela formativa del lavoratore, ponendosi in potenziale contrasto con gli obiettivi di incremento della *employability* sanciti a livello unionale.
E il filo rosso europeo attraversa anche le modifiche della durata del periodo di prova nei contratti a termine. In attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 (relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea), la durata della prova viene parametrata alla durata del contratto. La norma introduce un criterio oggettivo (1 giorno ogni 15 di calendario) e dei limiti massimi rigidi (15 o 30 giorni a seconda della durata del contratto). La previsione, pur coerente con la finalità sovranazionale, introduce un'eccessiva uniformità che potrebbe non tenere conto della complessità delle mansioni. In assenza di una valutazione qualitativa del lavoro svolto, il rischio è che la rigidità del criterio temporale comprometta la funzione fisiologica del periodo di prova.
La legge in commento interviene, altresì, sul termine per le comunicazioni obbligatorie in materia di lavoro agile, stabilendo un margine di cinque giorni per comunicare l'avvio, le modifiche o la cessazione del lavoro. La circolare prima richiamata chiarisce che tale arco temporale decorre dalla data effettiva e non dalla sottoscrizione dell'accordo. Si tratta di un intervento puntuale che non affronta il nodo centrale della regolazione del lavoro agile nel settore privato, tuttora demandata alla contrattazione individuale. In tal modo, permane uno squilibrio tra l'apparato formale di controllo e la sostanza giuridica del rapporto agile, confermando – normativamente – il ruolo residuale della dimensione collettiva

se non in riferimento al rispetto dei limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale.
La tendenza del legislatore a regolare il lavoro agile attraverso strumenti prevalentemente formali, spesso imperniati sull'autonomia individuale non viene, infatti, intaccata dal collegato lavoro 2024. Viene enfatizzato, invece, l'aspetto del controllo documentale (accordo scritto, informativa, tracciamento dei tempi, obblighi di sicurezza), senza intervenire realmente sui meccanismi sostanziali di bilanciamento dei poteri contrattuali. In altre parole, si disciplina molto la forma, ma non si riequilibra la posizione negoziale.
Quanto ai contratti misti, la legge esclude l'applicazione della causa ostativa al regime forfettario a due condizioni: il contratto di lavoro autonomo stipulato contestualmente a quello di lavoro subordinato sia stato preventivamente certificato *ex* articolo 76, decreto legislativo n. 276/2003; non sia configurabile la sovrapposizione dei due distinti contratti con riferimento all'oggetto, alle modalità di prestazione, all'orario e alle giornate di lavoro. La *ratio* è quella di incentivare forme di lavoro duale, ma il rischio è quello di alimentare zone grigie tra lavoro autonomo e subordinato, in assenza di un controllo sostanziale. Il legislatore si muove all'interno di un equilibrio instabile tra promozione dell'occupazione e necessità di evitare fenomeni elusivi, delegando alla certificazione un ruolo sì cruciale, bensì non sempre efficace.
Infine, non possono trascurarsi l'insieme di micro-correzioni che completano il quadro. L'abrogazione della tessera di riconoscimento per i cantieri con meno di dieci addetti, l'allocazione alla ASL del contenzioso sui giudizi di idoneità alla mansione, la previsione – tuttora in attesa di decreto attuativo – di indicatori di performance per i servizi territoriali di sicurezza. Questi interventi, disseminati nell'articolo 1, rivelano la volontà di affinare il *toolbox* normativo senza oneri immediati di spesa, confermando l'indirizzo di regolazione "a costo neutro" che caratterizza l'intera operazione legislativa.
Con riferimento alla seconda sezione dell'opera, la legge n. 207/2024, con il suo (ormai abituale) unico articolo, dispiega un reticolo denso di oltre novecento commi, con un rilievo che travalica la mera funzione di bilancio. Essa assomma in sé la funzione di manovra contabile, il ruolo di cornice normativa per microriforme lavoristiche e l'ambizione di farsi laboratorio sperimentale per nuove politiche redistributive.
Già nei primissimi commi (2 e 3) si avverte la scelta di attenuare la progressività dell'Irpef, prolungando l'aliquota del 23% sino a 28.000 euro e innalzando la detrazione dell'articolo 13 TUIR. La manovra, però, non si arresta alla mera defiscalizzazione. I commi 4-9 saldano un doppio meccanismo di indennità esente e di detrazione degradante studiato per ridurre il cuneo *a latere praestatoris* entro i 40.000 euro. Ne scaturisce un benefico sollievo per i redditi medio-bassi, ma a

prezzo di una torsione della curva progressiva che, se non debitamente monitorata, potrebbe preludere a un modello di tassazione quasi piatta, in potenziale frizione con l'articolo 53 della Carta.
A sorreggere questo impianto, il legislatore innesta una pluralità di dispositivi che ridefiniscono i rapporti di forza fra fisco, datore e lavoratore. Il comma 48, sostituendo il tradizionale parametro delle sole emissioni con un coefficiente ancorato al costo chilometrico ACI per i veicoli aziendali in uso promiscuo, semplifica la quantificazione del *fringe-benefit*, ma rischia di smussare quegli incentivi ambientali che la disciplina previgente garantiva ai veicoli a zero emissioni. I commi 81-83 collegano la deducibilità di vitto, alloggio e trasporto all'utilizzo di sistemi di pagamento tracciabili: una misura che rafforza la *compliance* fiscale trasformando l'azienda in snodo informazionale dell'Erario, ma che, specie per le multinazionali operanti in Paesi a bassa digitalizzazione, potrebbe tradursi in un aggravio organizzativo privo di compensazione.
Il medesimo paradigma di "sorveglianza cooperativa" riaffiora nei commi 84-85, i quali riducono a 2.500 euro la soglia oltre la quale le amministrazioni pubbliche devono sospendere i pagamenti retributivi se il percettore vanta debiti erariali di almeno 5.000 euro. L'intento di salvaguardare l'interesse fiscale è innegabile. Nondimeno, l'interazione con l'articolo 545 c.p.c. e con l'essenzialità alimentare del salario solleva interrogativi di legittimità costituzionale, poiché l'ampiezza dell'intervento coattivo minaccia di comprimere la garanzia minima di vita sancita dall'articolo 36 Cost.
Dalla tutela stipendiale lo sguardo si sposta alla protezione occupazionale. I commi 188-197 prorogano CIGS, mobilità in deroga e sostegni alle aree di crisi industriale complessa, congiungendoli al Programma GOL e delineando un embrione di "*transitional labour market*" territoriale. La logica è chiara: apprestare reti di sicurezza flessibili, capaci di accompagnare il lavoratore nel passaggio da settori maturi a filiere riconvertite. Senonché, la molteplicità delle fonti finanziarie rischia di disperdere l'efficacia se non accompagnata da un robusto monitoraggio *ex ante* e da un sistema di indicatori di impatto.
Sul versante previdenziale, il "pacchetto pensioni" introduce tre innovazioni chiave. Primo, chi sceglie il pensionamento contributivo a 64 anni potrà sommare il valore della rendita di un fondo complementare al proprio assegno pubblico per superare la soglia minima: un ponte tra primo e secondo pilastro che dovrebbe agevolare chi ha carriere discontinue. Secondo, i neo-iscritti dal 1° gennaio 2025 potranno versare fino a due punti percentuali in più di contribuzione volontaria, deducibile a metà, per rafforzare la futura pensione. Terzo, la "Quota 103" resta in vita, ma l'importo massimo erogabile prima dei 67 anni scende da cinque a quattro volte il trattamento minimo, tagliando gli assegni più alti. Si aggiungono ritocchi mirati: proroga di "Opzione donna" e "APE sociale", *bonus*

contributivo Maroni ampliato. L'impianto generale resta di piccoli aggiustamenti annuali, ma il messaggio politico è chiaro: più risparmio previdenziale individuale e incentivi a rimanere al lavoro, con una stretta selettiva sulle uscite anticipate.
Parallelamente, i commi 206-220 innalzano le misure a sostegno della natalità, rifinanziano il *bonus* nido, ampliano i congedi parentali e introducono un esonero contributivo triennale per le madri lavoratrici, mentre il comma 235 potenzia il Fondo *caregiver*, tracciando così un'esplicita politica di conciliazione fra lavoro retribuito e doveri di cura. Il disegno complessivo appare ispirato a un'etica della solidarietà inter-generazionale. La natura spesso "a sportello" di tali trasferimenti potrebbe, però, generare discriminazioni territoriali se ciascun livello di governo non fosse chiamato a garantire prestazioni essenziali uniformi.
Non meno innovativa è la torsione preventiva impressa al diritto della salute. Il comma 344 rafforza il *bonus* psicologico, riconoscendo la centralità del benessere mentale. I commi 392-394 istituiscono un Fondo per screening cardiovascolari e oncologici di iniziativa datoriale, spostando l'obbligo di sicurezza dal terreno meramente protettivo a quello della promozione attiva della salute, secondo la logica "*One Health*". In questo quadro, la tutela si fa bidirezionale: il datore di lavoro diviene attore di welfare sanitario; il lavoratore, pur beneficiario, deve essere tutelato nella propria sfera di privacy, pena la trasformazione della prevenzione in forma dissimulata di controllo.
Alla dimensione personale corrisponde, infine, una dimensione territoriale. Le agevolazioni del comparto turistico-ricettivo (commi 395-398), la rinnovata "Decontribuzione Sud" modulata dai commi 404-426 e il Fondo specificamente dedicato ai fornitori dell'ex ILVA (commi 201-205) certificano la volontà di sperimentare politiche *place-based*, idonee a colmare divari storici. Qui lo iato fra intenti e risultati dipenderà dalla capacità dell'amministrazione di condizionare gli incentivi a effettivi incrementi occupazionali e non a meri effetti sostitutivi.
Al di là della casistica dei singoli commi, la legge consacra la metamorfosi polifunzionale della manovra di finanza pubblica, ormai divenuta il veicolo privilegiato per ridefinire istituti sostanziali del lavoro. Ne deriva un *surplus* di eterogeneità normativa che impone all'interprete un uso intensivo del principio di ragionevolezza quale bussola di coerenza sistemica. In secondo luogo, la legge fa emergere un modello di co-regolazione algoritmica, nel quale datore e lavoratore, agendo come nodi di reti informazionali statali, sono spinti verso comportamenti conformi mediante meccanismi di *nudging* fiscale (tracciabilità, blocco stipendiale, pagamenti telematici delle mance di cui al comma 520). Un terzo profilo attiene alla giustizia inter-generazionale: le disposizioni su natalità, *active ageing* e *second*-welfare testimoniano la traslazione, sul piano normativo, del dibattito filosofico fra *ethos* della cura e sostenibilità fiscale, tradotto nella prassi di bilancio attraverso misure che mirano a ridisegnare il contratto sociale. Da ultimo, l'eterogeneità

degli incentivi territoriali e settoriali fa emergere l'esigenza di un vero *impact assesment* parlamentare, dotato di indicatori sociali, ambientali e di genere idonei a verificare, *ex ante*, la tenuta equitativa dell'intero edificio.

Orbene, al fine di tracciare alcune brevi osservazioni conclusive, è opportuno ricordare che ogni riforma legislativa è, in ultima analisi, un atto di potere sul tempo. Essa cristallizza nel presente una visione del futuro e seleziona, nel magma dell'urgenza, ciò che merita continuità e ciò che deve mutare.

La Manovra previdenza-lavoro 2025 non nasce da un progetto organico né da una necessità codificata; piuttosto, essa si compone per stratificazione, per addizione e sottrazione, come una mappa provvisoria che tenta di seguire – senza davvero governarlo – il mutamento sociale, produttivo, istituzionale.

Non si tratta, dunque, di leggi sistematiche. È una legge-sistema, nel senso di un dispositivo che tenta di tenere insieme frammenti normativi eterogenei, settori giuridici separati, registri linguistici discontinui. Esse si muovono tra il tecnico e il simbolico, tra la micro-riforma e il gesto politico, tra la spinta alla semplificazione e l'ansia regolativa. Si avverte, in ogni sua piega, la pressione di un legislatore che, più che dettare linee guida, rincorre fenomeni già in atto, nel tentativo di addomesticarli mediante l'arte fragile della norma.

È in questa tensione che si situa il presente volume. Esso non intende offrire una rassicurante guida operativa, bensì una *topografia critica* dell'intervento legislativo, che ne interroghi la coerenza, ne evidenzi le aporie, ne valorizzi le intuizioni. Gli autori e le autrici qui raccolti hanno scelto di assumere la norma come sintomo, non solo come dato: ciascun articolo è trattato non come isola, ma come segmento di un discorso più ampio, che chiama in causa l'idea stessa di diritto del lavoro nel nostro tempo.

Il volume non trascura il tema del linguaggio legislativo che non si sottrae alla retorica della transizione: digitale, ecologica, demografica. Ma è proprio l'uso di questa lingua fluida e adattiva a richiedere vigilanza. La legge promette inclusione. Non sempre ne specifica le condizioni. Evoca diritti. Spesso li vincola alla compatibilità finanziaria. Richiama l'idea di partecipazione. In molti casi accentua la centralizzazione decisionale. È un diritto che seduce più che convincere. Che suggerisce più che prescrivere.

In questa cornice, il presente volume si configura come una proposta di restituzione di senso, di profondità, di conflittualità. Ciascun saggio è un atto di lettura, ma anche un gesto critico. La norma viene interrogata a partire dalle sue omissioni, dalle sue ambiguità, dalle sue potenzialità inespresse. La pluralità delle voci – provenienti dai diversi àmbiti del diritto – è garanzia di una ricchezza che supera la somma dei singoli contributi.

Perché, in fondo, commentare una legge non è solo spiegare ciò che essa dice. È anche – e soprattutto – domandarsi ciò che essa non osa dire. È leggere il

diritto come pratica discorsiva, come campo di tensioni, come costruzione sociale. E in questo cómpito, oggi più che mai, risiede la responsabilità del giurista. Le modifiche introdotte, pur razionalizzando alcune procedure, sollevano interrogativi in merito all'effettiva capacità di rafforzare le tutele sostanziali dei lavoratori. In alcuni casi, come nel lavoro stagionale e nella somministrazione, si osserva un rafforzamento delle prerogative datoriali sotto una parvenza di conformità alla normativa europea. Il ruolo della contrattazione collettiva diventa cruciale, ma rischia di essere chiamata a colmare il vuoto lasciato da scelte normative poco coraggiose. Il confronto con la prassi amministrativa e giurisprudenziale sarà essenziale per testare la tenuta delle nuove norme e il loro impatto sull'equilibrio tra flessibilità e protezione.

Nel suo complesso, la legge n. 203/2024 privilegia strategie di aggiustamento puntuale piuttosto che soluzioni organiche. L'interpretazione e l'applicazione delle nuove disposizioni si annunciano delicate: la pluralità dei rinvii a future fonti *sub*-primarie, la persistente incertezza sui termini di efficacia degli interpelli, i profili di aderenza alle direttive europee in materia di lavoro temporaneo e somministrato, unitamente agli interrogativi di legittimità circa l'effetto retroattivo dell'articolo 11, consegnano alla dottrina e alla giurisprudenza una materia viva, che esigerà un paziente lavoro di ricomposizione sistematica. Di fronte a un panorama normativo così stratificato, il ruolo dell'interprete – giurista, giudice, avvocato, consulente del lavoro o funzionario amministrativo – torna ad assumere centralità, chiamato a bilanciare, con finezza dogmatica, la libertà d'impresa e la tutela della parte debole, affinché la vivacità della regolazione non degeneri in frammentazione incoerente.

Si profila un doppio livello di applicazione della riforma: da un lato, un piano formale, incentrato sulla razionalizzazione e sulla semplificazione amministrativa; dall'altro, un piano sostanziale, più frammentato e bisognoso di interpretazione. Le circolari ministeriali assumono un ruolo fondamentale nell'orientare l'attuazione delle norme, ma non possono sostituirsi a un disegno legislativo sistematico.

In tale quadro, la giurisprudenza sarà verosimilmente chiamata a dirimere le prime controversie interpretative, specie in materia di contratti misti e di nuove definizioni di stagionalità. Il dialogo tra operatori, istituzioni e dottrina potrà contribuire a delineare prassi applicative più coerenti, capaci di bilanciare la flessibilità gestionale con i diritti fondamentali dei lavoratori.

La legge n. 207/2024 si configura come un laboratorio complesso, un crocevia in cui si incontrano riduzioni selettive del prelievo, strumenti di protezione e di promozione sociale, incentivi all'economia verde e alla digitalizzazione dei processi, politiche per il Mezzogiorno e tutele per nuove professionalità culturali. Il suo successo non potrà essere misurato sulla mera tenuta degli equilibri di

bilancio, ma sulla capacità di tradurre le molteplici potenzialità in un vissuto quotidiano di sicurezza reddituale, dignità lavorativa e coesione territoriale. Solo allora il farraginoso susseguirsi dei commi diverrà davvero architettura, e non semplice accumulo di precetti.

Ma è nella lettura trasversale delle due leggi che si coglie, in controluce, la fisionomia di un diritto del lavoro in trasformazione. Un diritto che sembra oscillare tra logiche di razionalizzazione amministrativa e un'attenzione intermittente per le tutele sostanziali; tra la riaffermazione della contrattazione collettiva e la sua marginalizzazione silenziosa; tra innovazione procedurale e continuità ideologica con modelli già sperimentati – e in parte superati.

Il presente commentario ha cercato di tenere insieme questi frammenti, proponendo una riflessione non solo esegetica, ma anche critica. Lungi dal fornire risposte definitive, esso ambisce a sollecitare nuove domande, a rimettere in discussione certezze apparenti, a restituire al dibattito giuslavoristico il respiro di una riflessione alta, capace di connettere norma e società, prassi e valore.

In definitiva, la Manovra previdenza-lavoro 2025 non è né una riforma epocale, né una mera manutenzione dell'esistente. È un mosaico legislativo in cui si intravedono, accanto a tessere di indubbio valore, zone d'ombra che richiederanno il lavoro dell'interprete, del giudice, del sindacato e – non ultimo – dell'accademia, per trasformarsi in una grammatica giuridica all'altezza della complessità contemporanea.

Tomo I

Commento alla legge n. 203/2024

La Commissione per gli interpelli e la Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro

di Martina Festa

Abstract – Nell'ambito delle modifiche introdotte dalla l. n. 203/2024 ("collegato lavoro"), assumono rilievo gli interventi sul Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008), in particolare l'art. 1, lett. *a*, che ridefinisce la composizione della Commissione per gli interpelli, e la lett. *b*, che introduce la Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro. Il presente lavoro, al fine di valutare l'efficacia dei suddetti interventi normativi alla luce delle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro, si propone di analizzare l'istituto dell'interpello, volto all'interpretazione e chiarificazione della normativa prevenzionistica, raffrontandolo con altre tipologie di interpello previste dall'ordinamento nazionale, al fine di evidenziarne i limiti ed i possibili sviluppi, nonché verrà trattata la Relazione annuale, quale strumento di monitoraggio della sicurezza nei luoghi di lavoro, che richiederà un operare sinergico tra il Governo e le Camere.

Abstract – As part of the amendments introduced by Act No. 203/2024 ('*collegato lavoro*'), particular significance is given to the interventions concerning the Consolidated Act on Health and Safety at Work (Legislative Decree No. 81/2008), specifically Art. 1, letter *a*, which redefines the composition of the Commissione per gli interpelli, and letter *b*, which introduces the Annual Report on Workplace Safety. This study aims to evaluate the effectiveness of these regulatory interventions in light of ongoing transformations in the world of work. To this end, it analyses the institution of the *interpello*, which serves to interpret and clarify prevention regulations, comparing it with other types of interpretative queries provided by the national legal system to highlight its limitations and possible developments. Additionally, the Annual Report will be examined as a tool for monitoring workplace safety, requiring a synergistic effort between the Government and Parliament.

Sommario: 1. Cenni introduttivi. – 2. La Commissione per gli interpelli (articolo 1, lettera *a*, legge n. 203/2024). – 3. La Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro (articolo 1, lettera *b*, legge n. 203/2024). – 4. Considerazioni conclusive, in un contesto di progressivo mutamento. – 5. Bibliografia essenziale.

1. Cenni introduttivi

La legge n. 203/2024, denominata "collegato lavoro", ha apportato una serie di modifiche e integrazioni al decreto legislativo n. 81/2008 ([1]). Tra le novità introdotte ([2]), particolare attenzione va riservata all'articolo 1 della legge n. 203/2024, il quale, nel tentativo di conferire maggiore chiarezza ed effettività alle disposizioni in materia, mediante la lettera *a* interviene sulla disciplina dell'istituto dell'interpello (già regolato dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 81/2008); attraverso la lettera *b,* introduce all'interno del TUSL l'articolo 14-*bis* che disciplina la *Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro*, che costituisce uno strumento di monitoraggio per analizzare l'andamento degli infortuni, individuare le criticità emergenti e orientare, con azioni correttive, le future politiche di prevenzione.

2. La Commissione per gli interpelli (articolo 1, lettera *a*, legge n. 203/2024)

L'istituto dell'interpello *ex* articolo 12, decreto legislativo n. 81/2008, è uno strumento volto all'interpretazione e chiarificazione della normativa prevenzionistica, al fine di favorire un'applicazione uniforme delle disposizioni di legge ([3]). Tale strumento consiste nella presentazione, tramite posta elettronica, di «quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia di salute e

([1]) Si veda, *ex multis*: F. BACCHINI, *Il c.d. Testo Unico sulla sicurezza: sguardo d'insieme e prime riflessioni*, in *DRI*, 2008, n. 2, p. 412; F. BASENGHI, *La ripartizione degli obblighi di sicurezza nel nuovo impianto legale*, ivi, p. 428; M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, 2008; L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori. Commentario al D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Ipsoa, 2008.

([2]) Si veda la nota INL n. 9740/2024 intitolata *L. n. 203/2024 recante "Disposizioni in materia di lavoro" – prime indicazioni.*

([3]) P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, Working Paper di Olympus, 2011, n. 1, p. 11: «Che vi sia un estremo bisogno delle risposte agli interpelli è dimostrato dal fatto che, proprio sul terreno della vigilanza, il d.lgs. n. 81/2008 non è stato in grado di andare oltre la conferma dell'*assetto plurale* che risultava dal d.lgs. n. 626/1994, fondato essenzialmente sulla competenza generale delle Aziende sanitarie locali a cui si affianca a vario titolo quella specifica delle Direzioni provinciali del lavoro, dei Vigili del fuoco e di altri soggetti. Con il rischio più che evidente di una sovrapposizione non solo di interventi (almeno nelle zone del paese in cui si effettuano), ma anche di diverse interpretazioni, che impone un'opera di stretto coordinamento sia a livello centrale sia a livello periferico».

sicurezza del lavoro» ([4]), da parte di organismi associativi a rilevanza nazionale degli enti territoriali, enti pubblici nazionali, regioni e le province autonome ([5]), nonché le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ed i consigli nazionali degli ordini o collegi professionali. Questi ultimi possono attivare la procedura sia di propria iniziativa, sia su sollecitazione dei propri iscritti o aderenti, quali lavoratori, datori di lavoro o professionisti operanti nel settore ([6]); tuttavia, non è indicato se la segnalazione da parte dell'iscritto imponga all'ente l'obbligo di presentare un interpello, o se l'ente conservi il potere di valutare autonomamente la possibilità di avanzare il quesito ([7]). In ogni caso, l'interpello deve vertere su questioni di interesse generale, non legate a situazioni contingenti e particolari e su cui non sia ancora intervenuto un chiarimento o una posizione ufficiale ([8]).
L'organo preposto a rispondere agli interpelli è la Commissione per gli interpelli, composta da due rappresentanti del Ministero del lavoro e previdenza sociale, due rappresentanti del Ministero della salute e quattro rappresentanti delle regioni e delle province autonome, nonché, qualora la materia oggetto di interpello coinvolga ambiti di competenza di altre amministrazioni, è integrata con i rappresentanti delle stesse, al fine di garantire un'interpretazione normativa coerente e coordinata con l'ordinamento giuridico vigente. La legge n. 203/2024 ha aggiornato la composizione della Commissione, esigendo che parte dei componenti, già previsti dall'assetto normativo precedente, posseggano competenze di natura giuridica, volendo contribuire, evidentemente, a garantire maggiore accuratezza nell'interpretazione delle disposizioni normative, riducendone il margine di incertezza e ambiguità. Difatti, tra i due rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è richiesto almeno uno con profilo professionale giuridico, così come anche tra i due rappresentanti del Ministero della salute, mentre per i quattro rappresentanti delle regioni e province autonome, almeno due con competenze giuridiche ([9]).

([4]) Art. 12, comma 1, d.lgs. n. 81/2008.
([5]) Quest'ultime aggiunte dal d.lgs. n. 15/2015, che ha disposto, mediante l'art. 20, comma 1, lett. *d*, la modifica dell'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008.
([6]) P. RAUSEI, *Gestione del personale*, Wolters Kluwer, 2023, p. 200.
([7]) P. PASCUCCI, *L'interpretazione della disciplina, la vigilanza sulla sua applicazione e il contrasto alle violazioni. Artt. 12, 13 e 14*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *op. cit.*, p. 173 ss.
([8]) A. ROTELLA, *Sicurezza sul lavoro 2024*, Wolters Kluwer, 2024, pp. 26-27. Con "normativa" si intendono le pronunce di rango legislativo e regolamentare, le normative regionali che integrino o applichino la normativa nazionale in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, escluse note, circolari o pareri (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, 2017, p. 104 ss.; P. RAUSEI, *op. cit.*, p. 201).
([9]) L. n. 203/2024, art. 1, lett. *a.*

Un aspetto degno di particolare attenzione riguarda la portata e il valore delle risposte fornite ai quesiti. Secondo quanto disposto dall'articolo 12, comma 3, TUSL ([10]), le risposte fornite dalla Commissione «costituiscono criteri *interpretativi* e *direttivi* per l'esercizio delle attività di vigilanza» ([11]). Invero, la legge delega n. 123/2007 ([12]), di cui il Testo Unico è stato attuazione, aveva previsto l'introduzione dello strumento dell'interpello ([13]) richiamando espressamente quello previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 124/2004 e successive modificazioni ([14]), ossia l'interpello sulle materie di competenza del Ministero del lavoro. Le risposte a quest'ultimo esplicano la loro efficacia non solo nei confronti degli interpellanti, ma si tratta di un'efficacia di ordine generale ([15]), in quanto chiunque aderisca alle indicazioni fornite rimane esente da responsabilità colpevole e, pertanto, non può divenire destinatario delle sanzioni derivanti da illeciti amministrativi e delle sanzioni civili conseguenti alle condotte riconosciute legittime nelle risposte. Orbene, in virtù dell'espresso richiamo a tale norma, anche la disciplina dell'interpello in materia di salute e sicurezza sul lavoro avrebbe dovuto attribuire alle indicazioni della Commissione per gli Interpelli il valore di criteri *vincolanti* così come previsto per l'interpello *ex* articolo 9, decreto legislativo n. 124/2004 ([16]); invece, l'interpello in materia di sicurezza non rileva sul profilo della responsabilità datoriale, per cui nell'ipotesi in cui il datore provveda ad adeguarsi alla risposta all'interpello, ciò non costituisce alcun effetto scriminante ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa ([17]). Tuttavia, una delle principali critiche sollevate ([18]) rispetto all'eventuale carattere vincolante delle risposte della Commissione risiede nell'effetto limitante che

([10]) D.lgs. n. 81/2008, art. 12, comma 3.
([11]) *Ibidem*.
([12]) M. LAI, *T.U. sulla sicurezza: principi e criteri direttivi della delega*, in *DPL*, 2007, n. 12, p. 768 ss.
([13]) L. n. 123/2007, art. 1, comma 2, lett. *v*.
([14]) Come sostituito dall'art. 2, comma 113, del d.l. n. 262/2006, convertito dalla l. n. 286/2006.
([15]) Art. 9 della circ. MLPS n. 24/2004: «Fermi restando gli effetti civili fra le parti e le eventuali conseguenze sul piano previdenziale, nel caso in cui il datore di lavoro provveda ad adeguarsi a quanto forma oggetto della risposta all'interpello, tale comportamento adesivo va valutato ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo (colpa o dolo) nella commissione degli illeciti amministrativi (art. 3 della legge n. 689/1981) nonché dell'applicazione delle sanzioni civili». Si veda anche la lett. *c* della circ. MLPS n. 49/2004.
([16]) P. RAUSEI, *Il nuovo sistema istituzionale della sicurezza sul lavoro*, in *ISL*, 2008, n. 5, p. 252. Sull'interpello previdenziale si veda: L. DEGAN, S. SCAGLIARINI, *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale*, Giuffrè, 2004, p. 167 ss.; E. SIGNORINI, *Il diritto di interpello in tema di previdenza e lavoro*, in *RCP*, 2006, n. 12, p. 2180; D. PAPA, *L'attività di interpello del Ministero del Lavoro*, in *Pianeta Lavoro e Tributi*, 2006, n. 4, p. 72 ss.
([17]) P. RAUSEI, *Gestione del personale*, cit., p. 201.
([18]) M. LAI, *La sicurezza del lavoro tra Testo Unico e disposizioni immediatamente precettive*, in *DRI*, 2008, n. 2, p. 396; M. MISCIONE, *Interpelli come fonte del diritto*, in *DPL*, 2007, n. 5, p. 342 ss.

potrebbero assumere nei confronti degli organi di vigilanza e dell'autorità giudiziaria, in particolar modo nell'ambito penale.
Inoltre, la norma non specifica il termine entro il quale la Commissione debba rispondere all'istanza di interpello, anche in tale occasione non dando seguito al criterio di delega che, invece, prevedeva di «fornire tempestivamente la risposta» ([19]). Diversamente, ad esempio, nell'interpello di natura fiscale ([20]) è previsto che la risposta debba pervenire al contribuente entro 90 o 120 giorni dalla presentazione dell'istanza, a seconda della tipologia, e, qualora l'amministrazione non si pronunci entro il termine previsto, si forma il silenzio assenso sulla soluzione interpretativa indicata dal contribuente ([21]).
La significativa discrepanza tra la disciplina dell'interpello in materia di salute e sicurezza sul lavoro e quella prevista in altri ambiti, solleva interrogativi sull'efficacia concreta dell'istituto. In particolare, la mancanza di termini prestabiliti per l'emissione delle risposte della Commissione non sopperisce allo stato di incertezza, ma rischia di amplificare le difficoltà applicative della normativa. Inoltre, servirebbe meglio definire il "peso giuridico" che le risposte fornite dalla Commissione per gli interpelli assumono, dal momento che lo strumento dell'interpello dovrebbe contribuire a ridurre le ambiguità ed a uniformare non solo l'azione ispettiva su tutto il territorio nazionale, ma anche orientare correttamente e preventivamente le condotte datoriali nel rispetto delle disposizioni vigenti. Ciò si ripercuoterebbe positivamente non solo sulla certezza del diritto, ma, conseguentemente, sulle condizioni dei lavoratori, che beneficerebbero di un'applicazione più uniforme e corretta della normativa in materia.

3. La Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro (articolo 1, lettera *b*, legge n. 203/2024)

L'obbligo di garantire la sicurezza sul lavoro, che in passato trovava il suo principale riferimento nell'articolo 2087 c.c. ([22]), è oggi configurato non più soltanto

([19]) L. n. 123/2007, art. 1, comma 2, lett. *v*.
([20]) L. n. 212/2000 (*Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*), art. 11. Si veda, *ex multis*: A. PURPURA, *Alcune riflessioni sul riformato interpello tributario*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2024, n. 4, p. 1208 ss.; L. MASSIMINO, *Osservazioni sul diritto di interpello*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 2006, n. 2, p. 109 ss.
([21]) L. n. 212/2000, art. 11, comma 3.
([22]) Art. 2087 c.c.: «L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro». L'apparato prevenzionistico a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori incentrato sull'obbligo, posto in capo al datore di lavoro, di «apprestare un sano ambiente di lavoro» e cioè «un

come un generico obbligo di protezione da parte del datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti, ma come un dovere di prevenzione che coinvolge una pluralità di soggetti ([23]) e che implica necessariamente il confronto ed il raggiungimento di obiettivi condivisi e, al contempo, assicurare la verifica della loro effettiva attuazione. In tale prospettiva, il collegato lavoro ha introdotto una nuova disposizione all'interno del decreto legislativo n. 81/2008: l'articolo 14-*bis*, il quale prevede che entro il 30 aprile di ogni anno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali debba a comunicare alle Camere lo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro relativo all'anno precedente, gli interventi da adottare per migliorare le condizioni di salute e sicurezza e gli orientamenti e i programmi legislativi che il Governo intenderà attuare nell'anno in corso ([24]).
Prima dell'introduzione dell'obbligo di presentazione di una Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro, esistevano già alcuni strumenti di monitoraggio, tutt'ora vigenti. Ad esempio, la Relazione annuale presentata dall'Inail, che fornisce all'Istituto informazioni sull'andamento infortunistico, delle politiche di bilancio, assicurative, prestazionali, prevenzionali e di ricerca dell'Istituto, nonché delle politiche patrimoniali e dell'innovazione tecnologica ([25]); inoltre, vi è anche l'Ispettorato nazionale del lavoro che realizza il Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, il quale focalizza l'attenzione, tra i vari aspetti, sulle violazioni e le irregolarità riscontrate, in riferimento ai settori produttivi, alle categorie di lavoratori, nonché i conseguenti provvedimenti adottati, le attività di promozione e prevenzione svolte, al fine di valutare l'efficacia dell'azione ispettiva ([26]).
Anche la Relazione annuale sullo stato della sicurezza nei luoghi di lavoro si pone nel solco del rafforzamento del monitoraggio istituzionale della sicurezza nei

---

ambiente che non pregiudichi gravemente la salute del lavoratore» o, «quando ciò non sia possibile», di predisporre almeno «delle necessarie cautele preservative» (M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, 2023, n. 2, p. 231). Cfr. anche: P. ALBI, *Art. 2087 cod. civ.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, 2018, p. 512 ss.; P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, Giuffrè, 2008; E. GRAGNOLI, *Art. 2087 codice civile*, in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza del lavoro*, Utet, 2010, p. 27 ss.
([23]) P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, cit., pp. 18-19; P. PASCUCCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro… e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2019, n. 1, p. 40.
([24]) L. n. 203/2024, art. 1, lett. *b.*
([25]) Si veda INAIL, *La Relazione annuale Inail presentata alla Camera: nel 2023 in calo gli infortuni e i casi mortali denunciati*, in *www.inail.it*, 14 ottobre 2024.
([26]) Si veda ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO, *Rapporti annuali sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale*, in *www.ispettorato.gov.it*, 12 ottobre 2022.

luoghi di lavoro, mirando a garantire maggiore trasparenza, controllo e programmazione delle misure di prevenzione. Ma, la novità più rilevante che la caratterizza consiste nel coinvolgimento attivo delle Camere, che hanno la possibilità di adottare atti di indirizzo ([27]) per orientare le politiche governative in materia di sicurezza. In tal modo, esse rivestono sia un ruolo di monitoraggio – in quanto verrà loro fornito un quadro aggiornato sulla situazione della sicurezza sul lavoro, consentendo una valutazione delle politiche adottate – e, al contempo, di indirizzo e impulso normativo – mediante l'individuazione di eventuali interventi migliorativi ([28]). Difatti, non è più sufficiente intervenire *ex post* per riparare i danni derivanti da infortuni o malattie professionali, ma è necessario adottare un approccio *ex ante* ([29]), volto a prevenire l'insorgenza di situazioni di pericolo attraverso misure organizzative, formative e tecniche adeguate, capaci di anticipare e contrastare i rischi connessi ai nuovi scenari produttivi e organizzativi ([30]).

4. Considerazioni conclusive, in un contesto di progressivo mutamento

L'evoluzione storica dell'obbligazione di sicurezza testimonia come questa si sia progressivamente adattata ai mutamenti socio-economici intervenuti nel corso del tempo ([31]), cosicché in un contesto sempre meno ancorato ai tradizionali

([27]) Gli atti di indirizzo del Parlamento rientrato nelle c.d. *procedure non legislative* delle Commissioni parlamentari, che possono concludersi con atti di diversa natura, quali i documenti conclusivi, le relazioni, le proposte, ed i pareri e le risoluzioni. Queste ultime «si caratterizzano per essere destinate ad esaurirsi in Commissione (salvo deroga di competenza a favore dell'Assemblea in seguito a richiesta di rimessione), e si connettono a funzioni di livello dispositivo (deliberante)», mentre le prime «implicano una ulteriore prosecuzione, nella stessa Commissione in altra sede, in altra Commissione, in Assemblea, e sono manifestazioni pertanto di poteri di direzione materiale e di impulso procedurale (ossia di funzioni a livello consultivo o referente o conoscitivo)». Si veda V. DI CIOLO, C. DI CIOLO, A. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2024, p. 825. Cfr. anche V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, 1994; A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Colombo, 1995; T. MARTINES *ET AL.*, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2011.

([28]) A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2010, p. 319: «Nella forma di governo parlamentare, il principio di separazione dei poteri non trova applicazione nei rapporti tra il governo e le camere, retti invece dall'opposto principio di collaborazione […], il sistema politico è rigorosamente unitario e tende al perseguimento di un complesso di fini politici, che orientano, coordinandola, l'attività degli organi che lo costituiscono. In un ordinamento democratico questi fini […] rinvengono il proprio fondamento nel complesso dei bisogni, delle aspirazioni e degli interessi dei cittadini».

([29]) S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, in Giappichelli, 2020, p. 4.

([30]) Si veda *infra*.

([31]) G. LOY, *Al principio, sta il principio della fatalità*, in L. GUAGLIANONE, F. MALZANI (a cura di), *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologia*, Giuffrè, 2007, p. 53: «a fronte di una profonda

modelli industriali ([32]), la sicurezza sul lavoro non può più essere concepita secondo gli schemi rigidi e statici del passato, ma necessita di evolversi di pari passo con le nuove forme di organizzazione della produzione e con i nuovi modelli di prestazione lavorativa ([33]), nonché con la crescente urgenza di tutela ambientale ([34]).

La progressiva disarticolazione dell'organizzazione produttiva ha determinato un profondo mutamento della natura stessa del lavoro: la crescente flessibilità delle forme contrattuali ([35]) ha reso sempre più evidente il rischio che gli strumenti tradizionali di tutela risultino inadeguati o inefficaci nel garantire un'effettiva protezione ai lavoratori ([36]), con una progressiva erosione del confine tra il luogo

trasformazione del lavoro e dei modi di lavorare, il riferimento all'ambiente di lavoro come tradizionalmente inteso non consentirebbe di dare corpo ai principi di prevenzione e di tutela che l'ordinamento afferma ed enfatizza». Per una riflessione sull'impatto delle innovazioni tecnologiche sul diritto del lavoro, cfr. anche S. CAPONETTI, *L'obbligazione di sicurezza al tempo di Industry 4.0*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2018, n. 1, p. 60; M. DE LUCA, *I giuslavoristi e le innovazioni tecnologiche*, in *LG*, 2018, n. 12, p. 1109 ss.; C. LAZZARI, *Lavoro senza luogo fisso, de-materializzazione degli spazi, salute e sicurezza*, in *LLI*, 2023, n. 1, p. 21 ss.

([32]) G. SANTORO-PASSARELLI, *La funzione del diritto del lavoro*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I, p. 346.

([33]) Cfr. E. DAGNINO, *DPI e lavoro da piattaforma: i primi effetti della disciplina sui rider?*, in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 16; S. GIUBBONI, *Il lavoro attraverso piattaforma digitale nella disciplina nazionale*, in *RIDL*, 2023, n. 3, I, p. 310; P. TULLINI, *Prevenzione e tutela della sicurezza sul lavoro nell'economia digitale*, in *RDSS*, 2021, n. 4, p. 680.

([34]) Nell'ordinamento italiano, l'ingresso di tale nuovo approccio è rinvenibile nella l. cost. n. 1/2022, intervenuta sugli artt. 9 e 41 Cost. Si veda R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2022, n. 1, p. 7 ss.; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2022, n. 1, p. 1 ss.; L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2021, n. monografico, p. 34; P. TOMASSETTI, *Conversione ecologica degli ambienti di lavoro, sindacato e salari*, in *DRI*, 2015, n. 2, p. 363 ss.

([35]) P. PASCUCCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro… e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, cit., p. 37.

([36]) E. ALES, *Protecting Work in the Digital Transformation: Rethinking the Typological Approach in the Intrinsically Triangular Relationship Perspective*, in E. ALES *ET AL.* (a cura di), *Working in Digital and Smart Organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labour Relations*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 11 ss.; A. ALOISI, V. DE STEFANO, *La gig economy: tra nuove forme di potere e libertà virtuali*, in *Il Mulino*, 2018, n. 4, p. 588 ss.; L. FIORILLO, *Un diritto del lavoro per il lavoro che cambia: primi spunti di riflessione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 368, p. 1 ss.

([37]) e il tempo della prestazione lavorativa e la vita privata del lavoratore ([38]), la cui protezione dovrà essere ripensata alla luce di questa nuova realtà ([39]). In tale contesto, l'applicazione delle medesime misure di sicurezza pensate per un modello di produzione ormai superato ([40]) rischia di tradursi in un'operazione non solo anacronistica, ma soprattutto inefficace. L'intervento normativo in commento appare orientato a garantire un maggiore livello di effettività e semplificazione ([41]) delle disposizioni in tema di sicurezza sul lavoro, obiettivo che appare non solo condivisibile ma anche necessario, al fine di rafforzare la prevenzione. V'è, però, che l'urgenza delle problematiche poc'anzi illustrate pare trascurata dalla legge n. 203/2024: si renderebbe necessario un intervento più ampio, un progetto complessivo di modernizzazione e revisione strutturale del quadro normativo, che agisca su una pluralità di fattori, organizzativi, culturali e comportamentali ([42]), assicurando che il principio di prevenzione non resti una mera enunciazione teorica e sia capace di adattarsi e agire su un ambiente in continua evoluzione.

5. Bibliografia essenziale

ALBI P. (2018), *Art. 2087 cod. civ.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, p. 512

([37]) La prestazione lavorativa è eseguita ormai in ambienti non necessariamente concepiti esclusivamente per ospitare un'attività lavorativa. Cfr. P. PASCUCCI, *Dopo il d.lgs. 81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi*, Franco Angeli, 2019, p. 11 ss.

([38]) P. PASCUCCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro… e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, cit., p. 39.

([39]) A. DELOGU, *Salute, sicurezza e "nuovi" lavori: le sfide prevenzionali nella gig economy e nell'industria 4.0*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2018, n. 2, p. 76; A. CANONICI, *L'azienda sostenibile*, Franco Angeli, 2016, p. 155; A. MARCIANÒ, *Ambiente di lavoro e inquinamento: profili per la sicurezza*, in F. ALCARO *ET AL.* (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze University Press, 2008, p. 103.

([40]) Cfr. P. TULLINI, *Economia digitale e lavoro non-standard*, in *LLI*, 2016, n. 2, p. 7: «l'incalzante innovazione tecnologica favorisce un'ampia e rapida de-costruzione del quadro giuridico relativo ai rapporti di produzione e, in generale, del contenuto sociale e identitario delle relazioni di lavoro».

([41]) P. RAUSEI, *Rafforzare i controlli e semplificare le norme per combattere il lavoro insicuro*, in *Boll. ADAPT*, 2021, n. 18; P. PASCUCCI, *Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2023, n. 2, pp. 40-41.

([42]) M. TIRABOSCHI, *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del «Testo Unico»*, in *DRI*, 2008, n. 2, p. 380.

ALBI P. (2008), *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, Giuffrè

ALES E. (2018), *Protecting Work in the Digital Transformation: Rethinking the Typological Approach in the Intrinsically Triangular Relationship Perspective*, in E. ALES, Y. CURZI, T. FABBRI, O. RYMKEVICH, I. SENATORI, G. SOLINAS (a cura di), *Working in Digital and Smart Organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labour Relations*, Palgrave Macmillan, p. 11

BACCHINI F. (2008), *Il c.d. Testo Unico sulla sicurezza: sguardo d'insieme e prime riflessioni*, in *DRI*, n. 2, p. 412

BASENGHI F (2008)., *La ripartizione degli obblighi di sicurezza nel nuovo impianto legale*, in *DRI*, n. 2, p. 428

BIFULCO R. (2022), *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, p. 7

BUOSO S. (2020), *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Giappichelli

CANONICI A. (2016), *L'azienda sostenibile*, Franco Angeli

CAPONETTI S. (2018,) *L'obbligazione di sicurezza al tempo di Industry 4.0*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1, p. 42

DE LUCA M. (2018), *I giuslavoristi e le innovazioni tecnologiche*, in *LG*, n. 12, p. 1109

DEGAN L., SCAGLIARINI S. (2004), *Prevenzione, promozione e diritto d'interpello*, in C. LUCREZIO MONTICELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei servizi ispettivi in materia di lavoro e previdenza sociale*, Giuffrè, p. 167

DELOGU A. (2018), *Salute, sicurezza e "nuovi" lavori: le sfide prevenzionali nella gig economy e nell'industria 4.0*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2, p. 37

DELSIGNORE M., MARRA A., RAMAJOLI M. (2022), *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1, p. 1

DI CIOLO V., DI CIOLO C., DI CIOLO A., CIAURRO L. (2024), *Diritto parlamentare*, Giuffrè

FIORILLO L. (2018), *Un diritto del lavoro per il lavoro che cambia: primi spunti di riflessione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 368, p. 1

GIUBBONI S. (2023), *Il lavoro attraverso piattaforma digitale nella disciplina nazionale*, in *RIDL*, n. 3, I, p. 295

GRAGNOLI E. (2010), *Art. 2087 codice civile*, in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza del lavoro*, Utet, p. 27

LAI M. (2008), *La sicurezza del lavoro tra Testo Unico e disposizioni immediatamente precettive*, in *DRI*, n. 2, p. 385.

LAI M. (2007), *T.U. sulla sicurezza: principi e criteri direttivi della delega*, in *DPL*, n. 12, p. 768

LAZZARI C. (2023), *Lavoro senza luogo fisso, de-materializzazione degli spazi, salute e sicurezza*, in *LLI*, n. 1, p. 21

LONGI V. (1994), *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè

LOY G. (2007), *Al principio, sta il principio della fatalità*, in L. GUAGLIANONE, F. MALZANI (a cura di), *Come cambia l'ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologia*, Giuffrè, p. 49

MARCIANÒ A. (2008), *Ambiente di lavoro e inquinamento: profili per la sicurezza*, in F. ALCARO, C. FENGA, E. MOSCATI, F. PERNICE, R. TOMMASINI (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze University Press, p. 103

MARTINES T., SILVESTRI G., DECARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R. (2011), *Diritto parlamentare*, Giuffrè

MASSIMINO L. (2006), *Osservazioni sul diritto di interpello*, in *Rivista di Diritto Tributario*, n. 2, p. 109

MISCIONE M. (2007), *Interpelli come fonte del diritto*, in *DPL*, n. 5, p. 342

PAPA D. (2006), *L'attività di interpello del Ministero del Lavoro*, in *Pianeta Lavoro e Tributi*, n. 4, p. 72

PASCUCCI P. (2008), *L'interpretazione della disciplina, la vigilanza sulla sua applicazione e il contrasto alle violazioni. Artt. 12, 13 e 14*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori. Commentario al D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Ipsoa, p. 173

PASCUCCI P. (2023), *Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2, p. 37

PASCUCCI P. (2019), *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro… e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1, p. 37

PASCUCCI P. (2019), *Dopo il d.lgs. 81/2008: salute e sicurezza in un decennio di riforme del diritto del lavoro*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi*, Franco Angeli, p. 11

PASCUCCI P. (2017), *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Aras, p. 104

PASCUCCI P. (2016), *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 1, p. 64

PASCUCCI P. (2011), *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, Working Paper di Olympus, n. 1

PERSIANI M., LEPORE M. (2012), *Profilo storico legislativo del concetto di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, in M. PERSIANI, M. LEPORE (diretto da), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Utet, p. 1

PURPURA A. (2024), *Alcune riflessioni sul riformato interpello tributario*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 4, p. 1208

RAUSEI P. (2008), *Il nuovo sistema istituzionale della sicurezza sul lavoro*, in *ISL*, n. 5, p. 249

SIGNORINI E. (2006), *Il diritto di interpello in tema di previdenza e lavoro*, in *RCP*, n. 12, p. 2180

TANDA A.P. (1995), *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Colombo

TIRABOSCHI M. (2023), *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, n. 2, p. 229

TIRABOSCHI M. (2008), *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alla prova del «Testo Unico»*, in *DRI*, n. 2, p. 373

TIRABOSCHI M. (a cura di) (2008), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè

TOMASSETTI P. (2015), *Conversione ecologica degli ambienti di lavoro, sindacato e salari*, in *DRI*, n. 2, p. 363

TULLINI P. (2021), *Prevenzione e tutela della sicurezza sul lavoro nell'economia digitale*, in *RDSS*, n. 4, p. 671

TULLINI P. (2016), *Economia digitale e lavoro non-standard*, in *LLI*, n. 2, p. 1

VIOLINI L., FORMICI G. (2021), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Economia*, n. monografico, p. 32

ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di) (2008), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori. Commentario al D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Ipsoa

L'aggiornamento della sorveglianza sanitaria nel decreto legislativo n. 81/2008 nel prisma della promozione della salute dei lavoratori

di Lorenzo Scarano

Abstract – Il contributo esamina le novità introdotte alla disciplina della sorveglianza sanitaria, leggendo le modifiche in un quadro di lenta ma progressiva sensibilizzazione alle tematiche della promozione e prevenzione della salute dei lavoratori.

Abstract – The contribution examines the new developments introduced in the regulation of health surveillance, interpreting the changes within a framework of slow but progressive awareness of issues related to the promotion and prevention of workers' health.

Sommario: 1. Introduzione sulle tendenze regolative per la promozione della sicurezza e salute dei lavoratori. – 2. Aggiornamento e formazione dei medici competenti. – 3. La riscrittura dell'articolo 41. – 3.1. Le novità sulla visita preassuntiva. – 3.2. La visita medica successiva all'assenza prolungata dal lavoro. – 3.3. Sulla ripetibilità degli esami strumentali e diagnostici. – 3.4. Ulteriori disposizioni di completamento. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Introduzione sulle tendenze regolative per la promozione della sicurezza e salute dei lavoratori

Da tempo è in atto in dottrina un interessante dibattito in ordine alle modalità di promozione della salute e sicurezza dei lavoratori che sia capace di coinvolgere tutte le professionalità attualmente in campo ([1]).
Il riferimento dunque non è solo alla inflazionata tematica degli accomodamenti ragionevoli a fronte del sostanziale divieto di licenziamento dei lavoratori affetti

([1]) Negli studi più recenti si veda S. BUOSO, *La Casa della Comunità. Un modello (per ora incompiuto) di professionalità collaborativa*, in *LD*, 2024, n. 3, p. 459 ss., e A. VISCOMI, *Tra ambulatorio e territorio: lavoro e organizzazione del lavoro del medico di medicina generale*, in S. BUOSO, A. VISCOMI (a cura di), *Per un welfare di comunità. Organizzazione e lavoro nella sanità territoriale*, Giappichelli, 2024, p. 77 ss.

da disabilità, sollecitata dalla giurisprudenza – ormai pacifica – che da un lato sospende e rimodula i periodi di comporto fissati dalla contrattazione collettiva e, dall'altro, delinea le attività necessarie (ed ulteriori al mero obbligo di *repêchage*) che il datore deve porre in essere nella modifica della propria organizzazione prima di procedere con un licenziamento per giustificato motivo oggettivo ([2]).
La legislazione di fine 2024 si è caratterizzata per un *restyling* della disciplina in materia di sorveglianza sanitaria ([3]) – oggetto del presente commento – ma degna di menzione è anche la disciplina contenuta nel comma 392 ss. dell'articolo 1, legge n. 207/2024, istitutiva del Fondo a sostegno dei programmi di screening e di prevenzione di malattie cardiovascolari e oncologiche organizzati dal datore di lavoro ([4]), dopo che l'articolo 5 del decreto legislativo n. 29/2024 aveva introdotto *Misure per la promozione della salute e dell'invecchiamento attivo delle persone anziane da attuare nei luoghi di lavoro* ([5]).
Si tratta di un Fondo acceso nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali destinato a sollecitare, a partire dal 2026, i datori di lavoro nell'organizzazione di programmi di screening e prevenzione delle malattie cardiovascolari e oncologiche, con il chiaro obiettivo di incentivare l'adozione da parte delle imprese di quei «programmi volontari di "promozione della salute", secondo i principi della responsabilità sociale» (articolo 25, comma 1, lettera *a*, decreto legislativo n. 81/2008), che il datore di lavoro è libero di attuare e a cui il lavoratore è altrettanto libero di partecipare ([6]).

([2]) Trib. Bari 17 dicembre 2024, in *www.lpo.it*, con nota di M. SALVAGNI, *Licenziamento del disabile per impossibilità sopravvenuta: la tutela rafforzata degli accomodamenti ragionevoli quale fattispecie aperta non tipizzabile*.
([3]) Per un precedente intervento novellativo cfr. V. PASQUARELLA, *Il d.lgs. n. 81/2008 dopo il c.d. "decreto semplificazioni"*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, p. 93 ss.
([4]) Per il quale rinvio *funditus* al commento di F. CUCCHISI, *L'introduzione dei permessi non retribuiti per i vertici elettivi degli ordini e delle federazioni nazionali delle professioni sanitarie*, in questo volume.
([5]) «1. Nei luoghi di lavoro, la promozione della salute, la cultura della prevenzione e l'invecchiamento sano e attivo della popolazione anziana sono garantiti dal datore di lavoro attraverso gli obblighi di valutazione dei fattori di rischio e di sorveglianza sanitaria previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, tenendo conto del modello sulla promozione della salute nei luoghi di lavoro – Workplace Health Promotion (WHP) raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità e delle indicazioni contenute nel PNP, che prevedono l'attivazione di processi e interventi tesi a rendere il luogo di lavoro un ambiente adatto anche alle persone anziane attraverso idonei cambiamenti organizzativi. 2. Il datore di lavoro adotta ogni iniziativa diretta a favorire le persone anziane nello svolgimento, anche parziale, della prestazione lavorativa in modalità agile, nel rispetto della disciplina prevista dai contratti collettivi nazionali di settore vigenti».
([6]) Come evidenza M. MARAZZA, *Dalla promozione della salute alla prevenzione sussidiaria*, in *LDE*, 2025, n. 1, p. 4: «si tratta di iniziative prive di qualsiasi vincolo di obbligatorietà, sia per l'impresa che decide di adottarle che per il lavoratore che ne beneficia, implementate, in modo eterogeneo, se non addirittura casuale, essenzialmente nelle grandi imprese. Prestazioni per lo più

L'irrisolto problema della utilizzazione, a fini di promozione e prevenzione della salute del lavoratore, delle risultanze degli esami strumentali degli screening diagnostico-sanitari oggi ancor più avvantaggiati dall'intervento regolativo, incrocia la tematica della sorveglianza sanitaria dei dipendenti, al bivio della figura emblematica del medico competente.
Oltre al noto divieto sancito dall'articolo 5 Stat. lav., ci troviamo alle prese con i c.d. "dati particolari" il cui trattamento è vietato dall'articolo 9 GDPR, salvo che si renda «necessario per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto del lavoro», e ciò vale anche per il medico competente che, ad oggi, non è legittimato ad utilizzare il ricettario per prescrivere farmaci rimborsabili dal SSN e si trova pure precluso l'accesso al fascicolo sanitario elettronico (articolo 15, comma 4, decreto del Ministero della salute 7 settembre 2023) ([7]).
Il legislatore, dunque, per un verso incentiva con strumenti finanziari programmi volti a sensibilizzare esami strumentali che siano in grado a monte di accertare malattie cardiovascolari ed oncologiche e, a valle, preclude alla organizzazione produttiva (*rectius*: alla comunità di lavoro, intesa in senso ampio non solo nel datore ma anche negli altri soggetti, su tutti il medico competente) di avere conoscenza delle risultanze al fine di porre in essere misure ed azioni utili allo scopo dell'intervento, la protezione della salute che si intende formalmente promuovere. Questo iato ovviamente non incide in termini positivi sull'adempimento della obbligazione di sicurezza imposta dall'articolo 2087 c.c. e procedimentalizzata dal decreto legislativo n. 81/2008 ([8]), nonostante le specifiche disposizioni correttive che ci si accinge ad esaminare.

riconducibili all'area del welfare aziendale, spesso limitate a interventi di sensibilizzazione di stili di vita salutari o formalizzate nella concessione di benefit per il benessere del lavoratore. Campagne aziendali che incentivano una corretta dieta alimentare o lo svolgimento di attività fisica come strumento essenziale per il benessere psicofisico. Incentivi per l'adozione di abitudini salutari, come il rimborso per abbonamenti in palestra, programmi di mindfulness, percorsi per la gestione dello stress e dell'equilibrio tra lavoro e vita privata. Ma a questa tipologia di interventi sempre più spesso viene affiancata l'offerta di strumenti di vera e propria prevenzione sanitaria, sotto forma di check-up periodici, prestazioni diagnostiche e visite specialistiche finanziate dall'azienda. Interventi di promozione della salute, questi ultimi, sempre più efficaci anche su larga scala grazie all'evoluzione delle tecniche di diagnostica e che, proprio per questo motivo, rappresentano un indubbio valore per le persone».

([7]) M. MARAZZA, *op. cit.*, p. 5; *amplius* M. MARAZZA, *Il lavoro per la longevità attiva e in salute delle persone: evoluzione dei modelli di prevenzione e prospettive di ricerca per il giuslavorista*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2024, n. 2, p. 213 ss.

([8]) Così A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Giappichelli, 2012, p. 274.

2. Aggiornamento e formazione dei medici competenti

Nella specifica materia della sorveglianza sanitaria, il primo intervento correttivo riguarda l'articolo 38, in quanto l'articolo 1 comma 1, lettera *c*, della legge n. 203/2024 aggiunge il comma 4-*bis* a chiusura della disposizione dedicata alla figura centrale del medico competente. La norma si occupa dei titoli e dei requisiti necessari per assumere tale funzione, elencati nell'articolo 1, comma 1 – in via alternativa –, nella «specializzazione in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica», oppure in attività di «docenza in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica o in tossicologia industriale o in igiene industriale o in fisiologia e igiene del lavoro o in clinica del lavoro» o nel possesso della «autorizzazione di cui all'articolo 55 del decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277» ([9]), oppure nel conseguimento della «specializzazione in igiene e medicina preventiva o in medicina legale».
Sotto il profilo del mantenimento dei requisiti per la permanenza del titolo, il comma 2 prevede l'obbligo di «frequentare appositi percorsi formativi universitari da definire con apposito decreto del Ministero dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali» ed il comma 3 aggiunge la necessaria partecipazione «al programma di educazione continua in medicina» (c.d. ECM) di cui al decreto legislativo n. 229/1999 contenente *Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale*. In particolare, i «crediti previsti dal programma triennale dovranno essere conseguiti nella misura non inferiore al 70 per cento del totale nella disciplina "medicina del lavoro e sicurezza degli ambienti di lavoro"».

([9]) Disposizione "ponte" oggi abrogata che, sotto la rubrica *Esercizio dell'attività di medico competente*, stabiliva come i laureati in medicina e chirurgia che alla data di entrata in vigore della legge avessero svolto l'attività di medico del lavoro per almeno quattro anni, venivano autorizzati ad esercitare la funzione di medico competente. I commi successivi aggiungevano come l'esercizio della funzione era «subordinato alla presentazione, all'assessorato regionale alla sanità territorialmente competente, di apposita domanda corredata dalla documentazione comprovante» la sussistenza dei requisiti legali nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Nel d.lgs. n. 81/2008 veniva introdotta un'altra disposizione dello stesso tenore, contenuta nella seconda parte del comma 2 dell'art. 38, volta a riconoscere le funzioni anche ai soggetti che alla data di entrata in vigore del decreto, svolgessero già «le attività di medico competente» o comunque avessero la possibilità di dimostrare «di avere svolto tali attività per almeno un anno nell'arco dei tre anni anteriori all'entrata in vigore del presente decreto legislativo […]. A tal fine sono tenuti a produrre alla Regione attestazione del datore di lavoro comprovante l'espletamento di tale attività». Questa norma fa da *pendant* a quella prevista nella lett. *n* del precedente art. 25, che fra gli obblighi del medico competente inserisce quello di comunicare, «mediante autocertificazione, il possesso dei titoli e requisiti di cui all'articolo 38 al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

A queste condizioni gli interessati che siano in possesso dei requisiti legali possono essere «iscritti nell'elenco dei medici competenti istituito presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali» di cui al successivo comma 4.
Bene, il novello articolo 4-*bis* prevede: «Il Ministero della salute, utilizzando i dati registrati nell'anagrafe nazionale dei crediti formativi del programma di educazione continua in medicina, verifica periodicamente il mantenimento del requisito di cui al comma 3, ai fini della permanenza nell'elenco dei medici competenti di cui al comma 4)».
Quindi, la norma contenuta nella legge n. 203/2024 contenente *Disposizioni in materia di lavoro* attribuisce al Ministero della salute questo compito ed intensifica il controllo sul rispetto degli obblighi di formazione ed aggiornamento dei medici competenti, in particolare con il periodico controllo della partecipazione al programma ECM attraverso il sistema telematico di rilevazione dei dati che consente la consultazione dell'anagrafe nazionale dei crediti formativi.
In precedenza il decreto-legge n. 48/2023 era già intervenuto ad ampliare i margini di azione del medico competente nell'ambito della sorveglianza sanitaria, integrando l'articolo 18, comma 1, lettera *a*, in merito alla previsione dell'obbligo della nomina anche se «richiesto dalla valutazione dei rischi di cui all'articolo 28» ([10]).

3. La riscrittura dell'articolo 41

La novità più sostanziosa dell'intervento correttivo riguarda specificamente la "sorveglianza sanitaria" ([11]), disciplinata dall'articolo 41 del decreto legislativo n. 81/2018. Si tratta di modifiche di rilievo che si muovono nella prospettiva di attribuire ulteriore autonomia di valutazione al medico competente, vero perno – anche se per taluni aspetti sfornito della possibilità di accedere ad informazioni essenziali per il corretto assolvimento del suo compito – sul quale si regge l'intero sistema di verifica delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori nello svolgimento della prestazione negli specifici ambienti di lavoro ([12]).
Le modifiche concernono sia il momento che precede la costituzione del contratto di lavoro (la visita preassuntiva) sia quello che interessa l'attuazione del rapporto (la visita di controllo a seguito di una astensione che sia durata almeno

([10]) Sulle conseguenze penali in caso di omissione, Cass. 23 marzo 2020, n. 10436, in *DeJure*.
([11]) Che all'art. 2 è definita come «insieme degli atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei lavoratori, in relazione all'ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionali e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa».
([12]) Sul ruolo centrale del medico competente, C. LAZZARI, *La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2020, n. 2, p. 11 ss.

due mesi), ma anche il momento della prescrizione di specifici esami strumentali e diagnostici finalizzati alla verifica della idoneità – con o senza prescrizioni e/o limitazioni – alla mansione specifica.
Conviene dunque esaminare partitamente le modifiche, così da avere un quadro chiaro delle novità apportate dal legislatore di fine 2024, non prima però di aver riassunto l'importanza cardinale della disposizione del decreto legislativo n. 81/2008.
Nella sua funzione essenziale di sentinella della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, il medico competente ha il compito di verificare la idoneità alla mansione specifica del dipendente esprimendo (articolo 41 comma 6) un giudizio di idoneità – completa, parziale, temporanea o permanente, con prescrizioni o limitazioni – o di inidoneità permanente o temporanea, in quest'ultima ipotesi precisandone «i limiti temporali di validità» (comma 7).

3.1. Le novità sulla visita preassuntiva

Come noto, la sorveglianza sanitaria – effettuata dal medico competente nel rispetto delle prescrizioni di legge e nelle ipotesi in cui vi sia apposita richiesta del dipendente ritenuta dal medico competente «correlata ai rischi lavorativi» (*ex* articolo 1, comma 1, lettera *b*) – si sostanzia in una serie di visite effettuabili ed elencate nel comma 2 dell'articolo 41:
– 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» (lettera *a*) ([13]);
– «visita medica periodica per controllare lo stato di salute dei lavoratori ed esprimere il giudizio di idoneità alla mansione specifica» (lettera *b*) ([14]);
– «visita medica su richiesta del lavoratore, qualora sia ritenuta dal medico competente correlata ai rischi professionali o alle sue condizioni di salute, suscettibili di peggioramento a causa dell'attività lavorativa svolta, al fine di esprimere il giudizio di idoneità alla mansione specifica» (lettera *c*);
– «visita medica in occasione del cambio della mansione onde verificare l'idoneità alla mansione specifica» (lettera *d*);

([13]) Per alcuni profili penalistici cfr. in caso di omissione Cass. 3 maggio 2021, n. 16664, inedita.
([14]) La disposizione prosegue in merito alla periodicità di tali accertamenti, prevista «di norma, in una volta l'anno», salvo diversa norma di legge o in presenza di un provvedimento motivato dell'autorità di vigilanza, che «può disporre contenuti e periodicità della sorveglianza sanitaria differenti rispetto a quelli indicati dal medico competente», soggetto peraltro che può egli stesso fissare una cadenza differente «in funzione della valutazione del rischio».

– «visita medica alla cessazione del rapporto di lavoro nei casi previsti dalla normativa vigente», come per esempio nelle ipotesi di soggetti esposti a rischio chimico o biologico e di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni.

La lettera *e-bis* è stata abrogata dall'articolo 1, comma 1, lettera *d*, della legge n. 203/2024 e prevedeva, come ipotesi ulteriore, la «visita medica preventiva in fase preassuntiva». Di fatto, si tratta di un intervento di *maquillage*, se è vero che la stessa disposizione aggiunge alla lettera *a*, dopo le parole: «visita medica preventiva» le nuove «, anche in fase preassuntiva».

Com'è noto, l'articolo 5 della legge n. 300/1970, sotto la rubrica *Accertamenti sanitari*, continua a vietare «accertamenti da parte del datore di lavoro sulla idoneità e sulla infermità per malattia o infortunio del lavoratore dipendente», con la sola esclusione del coinvolgimento «di enti pubblici ed istituti specializzati di diritto pubblico». E fino alla precedente modifica apportata dal decreto legislativo c.d. "correttivo" ([15]) n. 106/2009, le visite *preassuntive*, sostanziandosi in un accertamento della idoneità della persona allo svolgimento della futura prestazione lavorativa considerata restavano precluse al datore di lavoro, anche attraverso il medico competente. Nel 2009, tuttavia, il divieto originariamente contenuto nell'articolo 3 lettera *a*, è stato superato, consentendo al datore di lavoro l'ammissibilità di siffatte visite sia attraverso il medico competente sia avvalendosi dei dipartimenti di prevenzione delle ASL.

Se questo è vero, quella operata dal legislatore col "collegato lavoro 2024" è una correzione – per un verso – *stilistica*, perché l'attuale comma 1, lettera *a*, si esprime nei seguenti termini: la sorveglianza sanitaria del medico competente si attua mediante la «visita medica preventiva, *anche in fase preassuntiva,* intesa a constatare l'assenza di controindicazioni al lavoro cui il lavoratore è destinato al fine di valutare la sua idoneità alla mansione specifica». Per altro verso e pur non più considerata una autonoma ipotesi di esercizio della sorveglianza sanitaria, la novità è anche *contenutistica* in quanto ora l'obbligo di svolgere la visita a mezzo del medico competente esclude il ricorso all'ASL, non solo prima dell'inizio della prestazione (preventiva) ma ancor prima della costituzione del vincolo negoziale (preassuntiva), e dunque costituisce a tutti gli effetti una delle modalità di adempimento dell'obbligo di sorveglianza sanitaria nei luoghi di lavoro ([16]).

([15]) E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Lineamenti di diritto del lavoro*, Giappichelli, 2020, p. 140.

([16]) Come precisa S. ROSSI, *Le novità del Collegato lavoro in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *www.altalex.com*, 5 marzo 2025, «La visita medica preventiva in fase preassuntiva costituirà, dunque, una delle modalità di adempimento dell'obbligo in capo al medico competente e non potrà più essere chiesta dal datore di lavoro al Dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria locale».

3.2. La visita medica successiva all'assenza prolungata dal lavoro

Non solo formale, ma di merito è la modifica che concerne l'articolo 1, comma 2, lettera *e-ter*, sulla visita medica successiva ad una astensione dal lavoro, legata a motivi di salute, che sia durata oltre 60 giorni. Mentre nel testo previgente era previsto uno specifico obbligo per il datore di lavoro di sottoporre il lavoratore alla valutazione del medico competente, con la novella questo obbligo diventa una facoltà, rimessa alla discrezionale valutazione del medico.
La nuova disposizione infatti prevede che la «visita medica precedente alla ripresa del lavoro, a seguito di assenza per motivi di salute di durata superiore ai sessanta giorni continuativi», si espleta «qualora sia ritenuta necessaria dal medico competente» al fine di verificare l'idoneità alla mansione. In ogni caso, anche qualora «non ritenga necessario procedere alla visita», il medico competente è comunque «tenuto a esprimere il giudizio di idoneità alla mansione specifica».
Insomma, per riprendere il lavoro dopo un'assenza così prolungata non è più obbligatorio sottoporsi a visita ma resta la necessarietà del giudizio del medico competente in ordine alla idoneità alla mansione specifica.
Senza la valutazione medico-legale su tale idoneità (che ora può fare anche a meno della preventiva visita) non è possibile riadibire il lavoratore alla sua mansione. Ciò sta a significare che il giudizio di idoneità alla mansione specifica, magari con alcune prescrizioni e limitazioni, può essere fornito dal medico competente anche senza visitare il dipendente, per esempio – come sta avvenendo nella prassi – con una telefonata. Bene, sotto questo aspetto non pare che l'incremento della discrezionalità a favore del medico competente sia sinonimo di aumento del tasso di sicurezza nella ripresa di una prestazione di lavoro dalla quale l'interessato manca da oltre due mesi, ma potrebbe essere molto più lungo il periodo di astensione. Il pallino è dunque nelle mani dei medici competenti, a loro è affidata la sorveglianza sanitaria in questi delicati momenti di attuazione del rapporto a fronte di un lavoratore che ha manifestato problematiche di salute che lo hanno costretto ad allontanarsi dalla prestazione. Non più vincolato all'obbligo della visita, il medico competente avrà in ultima analisi una grande responsabilità in siffatte ipotesi, e prudenza vuole che tale potere venga esercitato con estrema cautela senza risparmiare tutte quelle visite necessarie per accertare la permanenza della idoneità alla mansione specifica del dipendente per così tanto tempo assente.
Passando dai risvolti medico-legali agli effetti nella gestione dei rapporti di lavoro, la novella di fatto potrebbe consentire di superare le incertezze giurisprudenziali venutesi a determinare nella vigenza della precedente disciplina ([17]). L'obbligo di effettuare la visita medica di idoneità alla mansione dopo

([17]) In termini affermativi S. ROSSI, *op. cit.*

un'astensione continuativa di oltre 60 giorni ([18]) determinava come conseguenza il dubbio se alla conclusione dell'assenza doveva essere il lavoratore ad offrire la prestazione presentandosi in azienda ovvero il datore ad invitare il dipendente a sottoporsi a visita ([19]). A ben guardare, invero, l'incertezza resta, perché è stato superato l'obbligo di effettuare la visita ma resta il necessario giudizio di idoneità alla mansione specifica. Senza questa valutazione positiva non è possibile riprendere la prestazione, tuttavia accorto è il lavoratore che dopo la cessazione dello stato morboso così prolungato si metta a disposizione del datore, così da evitare spiacevoli sorprese. Va da sé che anche il datore ben farebbe ad attendere la formulazione del giudizio di idoneità alla mansione specifica da parte del medico competente, anche senza espletamento di visita, prima di riammettere al lavoro il dipendente.

3.3. Sulla ripetibilità degli esami strumentali e diagnostici

L'articolo 41, comma 4, dopo aver precisato che tutte le visite mediche sono «a cura e spese del datore di lavoro», inserisce nella sorveglianza sanitaria tutti quegli «esami clinici e biologici e indagini diagnostiche mirati al rischio ritenuti necessari dal medico competente» e vi aggiunge le visite «altresì finalizzate alla verifica di assenza di condizioni di alcoldipendenza e di assunzione di sostanze psicotrope e stupefacenti» ([20]).
Il successivo comma 5 prevede che gli «esiti della visita medica devono essere allegati alla cartella sanitaria e di rischio di cui all'articolo 25, comma 1, lettera c),

([18]) Peraltro già limitata dall'int. n. 1/2024 reso dalla Commissione per gli interpelli in materia di salute e sicurezza sul lavoro istituita dall'art. 12 del d.lgs. n. 81/2008: «solo i lavoratori soggetti a sorveglianza sanitaria […] al fine di verificare l'idoneità dei medesimi alla mansione».
([19]) Cass. 12 ottobre 2022, n. 29756, a mente della quale il lavoratore assente per malattia oltre i 60 gg. non può rimanere in attesa che il datore di lavoro organizzi la visita di idoneità, essendo suo dovere, una volta cessata la malattia, tornare al lavoro. Cfr. pure Cass. 27 marzo 2020, n. 7566 (in *Labor*, 2020, n. 4, p. 521 ss., con nota di S. ORTIS, *La nozione di «ripresa del lavoro» e la fruizione delle ferie fra diritti e obblighi del lavoratore allo scadere del periodo di comporto*) nel caso di un dipendente licenziato perché, al termine del periodo di comporto per malattia, aveva proseguito unilateralmente l'assenza, sostenendo comunque che prima della presentazione in azienda per la ripresa del lavoro era rimasto in attesa della visita medica di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008. Nell'occasione la Corte ebbe modo di precisare come la visita medica prescritta dalla norma citata deve svolgersi dopo la presentazione del lavoratore in azienda e prima della concreta assegnazione delle precedenti mansioni.
([20]) Cfr. sul punto P. PASCUCCI, *Alcol e sicurezza sul lavoro. En attendant Godot?*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2017, n. 2, p. 36 ss.

secondo i requisiti minimi contenuti nell'Allegato 3A e predisposta su formato cartaceo o informatizzato, secondo quanto previsto dall'articolo 53» ([21]).
Dunque, per potersi esprimere – in disparte le perplessità in merito alla possibilità di rilasciare il giudizio di idoneità successiva all'assenza prolungata dal lavoro senza aver esaminato il lavoratore – il medico competente ha necessità di effettuare visite e prendere visione di esiti e referti di esami strumentali e diagnostici che ritiene opportuno. Ciò sia al fine di salvaguardare la salute e sicurezza del dipendente ma anche allo scopo di assolvere a tutti gli obblighi che la legge grava sul medico competente (come elencati nell'articolo 25) ([22]).

([21]) Il rinvio è all'art. 53 (*Tenuta della documentazione*): «1. È consentito l'impiego di sistemi di elaborazione automatica dei dati per la memorizzazione di qualunque tipo di documentazione prevista dal presente decreto legislativo. 2. Le modalità di memorizzazione dei dati e di accesso al sistema di gestione della predetta documentazione devono essere tali da assicurare che: a) l'accesso alle funzioni del sistema sia consentito solo ai soggetti a ciò espressamente abilitati dal datore di lavoro; b) la validazione delle informazioni inserite sia consentito solo alle persone responsabili, in funzione della natura dei dati; c) le operazioni di validazione dei dati di cui alla lettera b) siano univocamente riconducibili alle persone responsabili che le hanno effettuate mediante la memorizzazione di codice identificativo autogenerato dagli stessi; d) le eventuali informazioni di modifica, ivi comprese quelle inerenti alle generalità e ai dati occupazionali del lavoratore, siano solo aggiuntive a quelle già memorizzate; e) sia possibile riprodurre su supporti a stampa, sulla base dei singoli documenti, ove previsti dal presente decreto legislativo, le informazioni contenute nei supporti di memoria; f) le informazioni siano conservate almeno su due distinti supporti informatici di memoria e siano implementati programmi di protezione e di controllo del sistema da codici virali; g) sia redatta, a cura dell'esercente del sistema, una procedura in cui siano dettagliatamente descritte le operazioni necessarie per la gestione del sistema medesimo. Nella procedura non devono essere riportati i codici di accesso. 3. Nel caso in cui le attività del datore di lavoro siano articolate su vari sedi geografiche o organizzate in distinti settori funzionali, l'accesso ai dati può avvenire mediante reti di comunicazione elettronica, attraverso la trasmissione della password in modalità criptata e fermo restando quanto previsto al comma 2 relativamente alla immissione e validazione dei dati da parte delle persone responsabili. 4. La documentazione, sia su supporto cartaceo che informatico, deve essere custodita nel rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di protezione dei dati personali. 5. Tutta la documentazione rilevante in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro e tutela delle condizioni di lavoro può essere tenuta su unico supporto cartaceo o informatico. Ferme restando le disposizioni relative alla valutazione dei rischi, le modalità per l'eventuale eliminazione o per la tenuta semplificata della documentazione di cui al periodo che precede sono definite con successivo decreto, adottato, previa consultazione delle parti sociali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. 6. Fino ai 12 mesi successivi all'adozione del decreto interministeriale di cui all'articolo 8 comma 4, del presente decreto restano in vigore le disposizioni relative ai registri degli esposti ad agenti cancerogeni e biologici».
([22]) «a) collabora con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione alla valutazione dei rischi, anche ai fini della programmazione, ove necessario, della sorveglianza sanitaria, alla predisposizione della attuazione delle misure per la tutela della salute e della integrità psicofisica dei lavoratori, all'attività di formazione e informazione nei confronti dei lavoratori, per la parte di competenza, e alla organizzazione del servizio di primo soccorso considerando i

Bene, la novella prevede ora, con l'introduzione del nuovo ([23]) comma 2-*bis*, che il «medico competente, nella prescrizione di esami clinici e biologici e di indagini diagnostiche ritenuti necessari in sede di visita preventiva, tiene conto delle risultanze dei medesimi esami e indagini già effettuati dal lavoratore e risultanti

particolari tipi di lavorazione ed esposizione e le peculiari modalità organizzative del lavoro. Collabora inoltre alla attuazione e valorizzazione di programmi volontari di "promozione della salute", secondo i principi della responsabilità sociale; b) programma ed effettua la sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 41 attraverso protocolli sanitari definiti in funzione dei rischi specifici e tenendo in considerazione gli indirizzi scientifici più avanzati; c) istituisce, aggiorna e custodisce, sotto la propria responsabilità, una cartella sanitaria e di rischio per ogni lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria; tale cartella è conservata con salvaguardia del segreto professionale e, salvo il tempo strettamente necessario per l'esecuzione della sorveglianza sanitaria e la trascrizione dei relativi risultati, presso il luogo di custodia concordato al momento della nomina del medico competente; d) consegna al datore di lavoro, alla cessazione dell'incarico, la documentazione sanitaria in suo possesso, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo del 30 giugno 2003, n. 196, e con salvaguardia del segreto professionale; e) consegna al lavoratore, alla cessazione del rapporto di lavoro, copia della cartella sanitaria e di rischio, e gli fornisce le informazioni necessarie relative alla conservazione della medesima; l'originale della cartella sanitaria e di rischio va conservata, nel rispetto di quanto disposto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, da parte del datore di lavoro, per almeno dieci anni, salvo il diverso termine previsto da altre disposizioni del presente decreto; e-bis) in occasione della visita medica preventiva o della visita medica preventiva in fase preassuntiva di cui all'articolo 41, richiede al lavoratore di esibire copia della cartella sanitaria e di rischio rilasciata alla risoluzione del precedente rapporto di lavoro e ne valuta il contenuto ai fini della formulazione del giudizio di idoneità, salvo che ne sia oggettivamente impossibile il reperimento; g) fornisce informazioni ai lavoratori sul significato della sorveglianza sanitaria cui sono sottoposti e, nel caso di esposizione ad agenti con effetti a lungo termine, sulla necessità di sottoporsi ad accertamenti sanitari anche dopo la cessazione della attività che comporta l'esposizione a tali agenti. Fornisce altresì, a richiesta, informazioni analoghe ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; h) informa ogni lavoratore interessato dei risultati della sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 41 e, a richiesta dello stesso, gli rilascia copia della documentazione sanitaria; i) comunica per iscritto, in occasione delle riunioni di cui all'articolo 35, al datore di lavoro, al responsabile del servizio di prevenzione protezione dai rischi, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, i risultati anonimi collettivi della sorveglianza sanitaria effettuata e fornisce indicazioni sul significato di detti risultati ai fini della attuazione delle misure per la tutela della salute e della integrità psico-fisica dei lavoratori; l) visita gli ambienti di lavoro almeno una volta all'anno o a cadenza diversa che stabilisce in base alla valutazione dei rischi; la indicazione di una periodicità diversa dall'annuale deve essere comunicata al datore di lavoro ai fini della sua annotazione nel documento di valutazione dei rischi; m) partecipa alla programmazione del controllo dell'esposizione dei lavoratori i cui risultati gli sono forniti con tempestività ai fini della valutazione del rischio e della sorveglianza sanitaria».

([23]) Rispetto al precedente, ora abrogato, che prevedeva come: «le visite mediche preventive possono essere svolte in fase preassuntiva, su scelta del datore di lavoro, dal medico competente o dai dipartimenti di prevenzione delle ASL. La scelta dei dipartimenti di prevenzione non è incompatibile con le disposizioni dell'articolo 39, comma 3», che fa espresso divieto ai dipendenti di strutture pubbliche assegnati agli uffici che svolgono attività di vigilanza di svolgere attività di medico competente.

dalla copia della cartella sanitaria e di rischio in possesso del lavoratore stesso ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera e), al fine di evitarne la ripetizione, qualora ciò sia ritenuto compatibile dal medico competente con le finalità della visita preventiva».
Il riferimento è alla cartella sanitaria e di rischio consegnata al lavoratore alla cessazione di un precedente rapporto di lavoro. La disposizione in questione, infatti, era già stata modificata dal decreto-legge n. 48/2023 attraverso l'inserimento delle lettere *e-bis* e *n-bis,* che impongono al medico competente: «in occasione delle visite di assunzione [di richiedere] al lavoratore la cartella sanitaria rilasciata dal precedente datore di lavoro [per tenere] conto del suo contenuto ai fini della formulazione del giudizio di idoneità»; «in caso di impedimento per gravi e motivate ragioni, [di comunicare] per iscritto al datore di lavoro il nominativo di un sostituto, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 38, per l'adempimento degli obblighi di legge durante il relativo intervallo temporale specificato».
Da quest'anno il medico competente può evitare la ripetizione di esami ed indagini qualora i risultati siano stati consegnati dal lavoratore perché eseguiti nell'ambito della sorveglianza sanitaria espletata nel precedente rapporto di lavoro. I referti, insomma, possono essere utilizzati in sede di visita *preventiva* – eventualmente anche del tipo *preassuntiva* – ove vi sia una valutazione in tal senso da parte del medico competente, anche al fine di evitare inutili ripetizioni di esami magari eseguiti pochi mesi prima della cessazione del pregresso rapporto di lavoro.
Resta da ribadire il perdurante divieto per il medico competente di consultare i dati del fascicolo elettronico sanitario (FES) del lavoratore, vincolato com'è al rispetto della disciplina in materia di trattamento di dati personali "sensibilissimi", come regolata dalla legge n. 196/2003 e dal GDPR, adottato col regolamento (UE) 2016/679, e quindi la preclusione di poter accedere ad informazioni utili al fine di formulare il giudizio di idoneità alla mansione senza far ripetere esami inutili.

3.4. Ulteriori disposizioni di completamento

Completano l'aggiornamento di talune norme dettate in materia di sorveglianza sanitaria alcune disposizioni di dettaglio:
– al comma 4-*bis*, la parola: «2009» è sostituita dall'anno «2024» e, dunque, il comma prevede ora come «Entro il 31 dicembre 2024, con accordo in Conferenza Stato-regioni, adottato previa consultazione delle parti sociali, vengono rivisitate le condizioni e le modalità per l'accertamento della

tossicodipendenza e della alcol dipendenza», ma non ci consta che fra la data di approvazione della legge n. 203/2024 e la fine dello scorso anno vi siano stati aggiornamenti in merito, tantomeno fino al 12 gennaio 2025 quando il testo normativo è entrato in vigore;

– al comma 6-*bis*, le parole: «alle lettere a), b), c) e d) del» sono sostituite dalla seguente: «al». Si tratta di una correzione stilistica in riferimento all'obbligo per il medico competente, in tutte le ipotesi nelle quali effettui un giudizio di valutazione della idoneità alla mansione, di esprimersi «per iscritto dando copia del giudizio medesimo al lavoratore e al datore di lavoro»;
– al comma 9, le parole: «all'organo di vigilanza» sono sostituite dalle seguenti: «all'azienda sanitaria locale». È la disposizione che si occupa dell'impugnazione dei giudizi di idoneità alla mansione resi dal medico competente, ivi inclusi quelli formulati in fase preassuntiva, avverso i quali è «ammesso ricorso, entro trenta giorni dalla data di comunicazione del giudizio medesimo» all'ASL «territorialmente competente che dispone, dopo eventuali ulteriori accertamenti, la conferma, la modifica o la revoca del giudizio stesso». Non muta tuttavia l'articolazione funzionalmente deputata a tali valutazioni, che resta pur sempre lo Spesal.

4. Bibliografia essenziale

BUOSO S. (2024), *La Casa della Comunità. Un modello (per ora incompiuto) di professionalità collaborativa*, in *LD*, n. 3, pp. 459-481

LAZZARI C. (2020), *La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2, pp. 11-35

MARAZZA M. (2024), *Il lavoro per la longevità attiva e in salute delle persone: evoluzione dei modelli di prevenzione e prospettive di ricerca per il giuslavorista*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2, pp. 202-219

MARAZZA M. (2025), *Dalla promozione della salute alla prevenzione sussidiaria*, in *LDE*, n. 1, pp. 1-7

PASCUCCI P. (2017), *Alcol e sicurezza sul lavoro. En attendant Godot?*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2, pp. 36-68

ROSSI S. (2025), *Le novità del Collegato lavoro in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *www.altalex.com*, 5 marzo

VISCOMI A. (2024), *Tra ambulatorio e territorio: lavoro e organizzazione del lavoro del medico di medicina generale*, in S. BUOSO, A. VISCOMI (a cura di), *Per un welfare di comunità. Organizzazione e lavoro nella sanità territoriale*, Giappichelli

I locali chiusi sotterranei e semisotterranei

di Stefano Rossi

Abstract – La l. n. 203/2024 riscrive i commi 2 e 3 dell'art. 65, d.lgs. n. 81/2008, in materia di lavorazioni all'interno di locali chiusi sotterranei e semisotterranei. Le modifiche introdotte hanno, da un lato, ristretto il campo di applicazione eliminando le esigenze tecniche e riportando le condizioni legittimanti sul piano del rispetto degli standard di sicurezza previsti dal Testo Unico; dall'altro lato, tuttavia, hanno investito l'Ispettorato nazionale del lavoro della competenza per il provvedimento autorizzatorio sulla base di una semplice comunicazione da parte del datore di lavoro, prevedendo, altresì, una forma di silenzio-assenso per l'utilizzo dei locali. Il tema, probabilmente, avrebbe meritato una più attenta riflessione poiché le lavorazioni eseguite all'interno di locali sotterranei o semisotterranei espongono i lavoratori a rilevanti fattori di rischio sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Abstract – Act No. 203/2024 rewrites §§ 2 and 3 of Art. 65, Legislative Decree No. 81/2008, on the subject of work inside closed underground and semi-underground workings. The amendments introduced have, on the one hand, narrowed the scope of application by eliminating the technical requirements and returning the legitimising conditions to the level of compliance with the safety standards provided for in the Consolidated Act; on the other hand, however, they have given the National Labour Inspectorate the competence for the authorisation measure on the basis of a simple communication by the employer, also providing for a form of tacit consent to the use of the premises. The issue would probably have merited more careful consideration, given that work in underground or semi-underground premises exposes workers to significant occupational health and safety risks.

Sommario: 1. Il divieto e la definizione dei locali chiusi sotterranei o semisotterranei. – 2. Le condizioni per la deroga. – 3. La procedura. – 4. Le sanzioni. – 5. Bibliografia essenziale.

La legge n. 203/2023 è un provvedimento finalizzato ad introdurre norme di semplificazione e regolazione che incidono in materia di lavoro e politiche sociali, con particolare riferimento ai temi della salute e della sicurezza nei luoghi

di lavoro, della disciplina dei contratti di lavoro, dell'adempimento degli obblighi contributivi, del rafforzamento delle capacità operative dei servizi sociali degli enti territoriali nonché degli ammortizzatori sociali. Sul piano della sicurezza, l'articolo 1, comma 1, lettera *e*, sostituisce i commi 2 e 3 dell'articolo 65, decreto legislativo n. 81/2008, in materia di lavorazioni all'interno di locali chiusi sotterranei e semisotterranei. In particolare, l'intervento legislativo è finalizzato ad «introdurre forme di semplificazione per l'utilizzo dei citati locali quando le lavorazioni non diano luogo ad emissioni di agenti nocivi, evitando incertezze interpretative e garantendo uniformità di valutazioni nell'affidare alla sede territoriale dell'INL il compito di valutare il rispetto dei requisiti di sicurezza» (così la relazione al disegno di legge AC 1532). In realtà, le modifiche introdotte dal collegato lavoro hanno, da un lato, ristretto il campo di applicazione eliminando le esigenze tecniche e riportando le condizioni legittimanti sul piano del rispetto degli standard di sicurezza previsti dal Testo Unico; dall'altro lato, tuttavia, hanno investito l'Ispettorato nazionale del lavoro della competenza per l'emissione del provvedimento autorizzatorio sulla base di una semplice comunicazione da parte del datore di lavoro, prevedendo, altresì, una forma di silenzio-assenso per l'utilizzo dei locali. Il tema, probabilmente, avrebbe meritato una più attenta riflessione poiché le lavorazioni eseguite all'interno di locali sotterranei o semisotterranei espongono i lavoratori a rilevanti fattori di rischio sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Si pensi, a titolo esemplificativo, agli innumerevoli laboratori tessili – anche gestiti da cinesi – posti in locali nel sottosuolo privi di adeguata aerazione o illuminazione, in cui le lavorazioni possono produrre emissioni nocive, date ad esempio dalle particolari colle utilizzate, esponendo i lavoratori ad agenti chimici nocivi della loro salute; ove, tra l'altro, si possono verificare infortuni sul lavoro, anche con esiti mortali, nonché – nel lungo termine – all'insorgere di malattie professionali.

1. Il divieto e la definizione dei locali chiusi sotterranei o semisotterranei

L'articolo 65 è inserito all'interno del titolo II del TU sicurezza dedicato ai luoghi di lavoro. La norma, al primo comma, non modificato dalla riforma, esprime un divieto relativo – soggetto quindi a deroga – di destinare al lavoro in locali chiusi sotterranei o semisotterranei. All'interno del decreto legislativo n. 81/2008 non vi è traccia di una definizione di locali sotterranei o semisotterranei ponendo quindi un problema di delimitazione del campo di applicazione, poiché il TU sicurezza all'articolo 62, comma 1, fornisce solo una definizione di luoghi di lavoro, stabilendo altresì al secondo comma che le disposizioni del titolo II, quindi

anche l'articolo 65, non si applicano, tra l'altro, ai cantieri temporanei o mobili e alle industrie estrattive. Pertanto, come ha evidenziato la memoria prodotta dall'Ance in sede di audizione al disegno di legge S 1264, la norma non trova applicazione nelle attività temporanee come quelle edili, si pensi ad esempio ad una demolizione, ad una ristrutturazione degli spazi interni o al rifacimento della pavimentazione di una cantina. L'articolo 62 citato esclude l'applicazione anche ai mezzi di trasporto, ai pescherecci e ai campi, ai boschi e agli altri terreni facenti parte di un'azienda agricola o forestale.
La definizione di locali chiusi sotterranei o semisotterranei, allora, si può rinvenire nel Regolamento edilizio-tipo (articolo 4, comma 1-*sexies*, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001), stabilito dall'Intesa tra il Governo, le Regioni, e i Comuni del 20 ottobre 2016, secondo il quale per piano seminterrato deve intendersi il «piano di un edificio il cui pavimento si trova a una quota inferiore (anche solo in parte) a quella del terreno posto in aderenza all'edificio e il cui soffitto si trova ad una quota superiore rispetto al terreno posto in aderenza all'edificio»; mentre il piano interrato può essere definito come il «piano di un edificio il cui soffitto si trova ad una quota inferiore rispetto a quella del terreno posto in aderenza all'edificio».
Sino ad oggi la definizione è contenuta nelle linee guida predisposte dai Dipartimenti di igiene e prevenzione sanitaria delle ASL che sostanzialmente si allineano a quanto previsto dai vari regolamenti edilizi dei Comuni in conformità al Regolamento edilizio-tipo. Altro riferimento dal quale ricavare la nozione in parola sono le linee guida per le misure di concentrazione di radon in aria nei luoghi di lavoro sotterranei, emanato dal Coordinamento delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano del 6 febbraio 2003, che definiscono i locali o ambienti sotterranei, a prescindere dalla definizione di sotterraneo contenuta nei regolamenti edilizi comunali, quelli «con almeno tre pareti interamente sotto il piano di campagna, indipendentemente dal fatto che queste siano a diretto contatto con il terreno circostante o meno. Tale definizione include, fra i locali sotterranei nei quali effettuare le misure, anche tutti quelli che hanno un'apertura verso l'esterno (per esempio i locali pubblici che hanno di norma un ingresso sulla strada) ed i locali che sono circondati da una intercapedine aerata».
Stante la diversità delle fonti dalle quali attingere per circoscrivere il campo di applicazione della disposizione in commento, l'Ispettorato avrebbe dovuto fornire una chiara definizione di locale chiuso sotterraneo o semisotterraneo, anche al fine di un'uniformità applicativa sul territorio nazionale, finalità, del resto, insita nella stessa novella legislativa. Tuttavia, tale opportunità non è stata colta con la recente nota circolare 29 gennaio 2025, n. 811, della Direzione centrale vigilanza e sicurezza del lavoro dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

È opportuno, altresì, precisare, sul piano dell'ambito applicativo, che i locali in questione dovranno ospitare "posti di lavoro", secondo la previsione dell'articolo 62 del decreto legislativo n. 81/2008, dunque, potranno essere esclusi tutti i locali sotterranei in cui i lavoratori non prestano una attività lavorativa con continuità, come per esempio i locali di servizio, gli spogliatoi e gli ambienti di passaggio come i corridoi. Altri ambienti come i magazzini, i bunker delle banche e locali di utilizzo simile, nei quali il personale entra senza occupare una vera e propria postazione di lavoro, ma che rimangono chiusi a lungo, in linea di massima, potranno rientrare nel campo di applicazione della norma se il personale nel suo complesso trascorra una frazione significativa del tempo di lavoro all'interno di detti locali.

2. Le condizioni per la deroga

La precedente formulazione dell'articolo 65, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2008 prevedeva una deroga al divieto solo se sussistevano «particolari esigenze tecniche». In tali casi, il datore di lavoro doveva assicurare idonee condizioni di aereazione, di illuminazione e di microclima dei locali. Il provvedimento autorizzatorio – di competenza dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL – interveniva nelle ipotesi in cui le lavorazioni da eseguirsi all'interno dei locali chiusi sotterranei o semisotterranei non erano giustificate dalle citate esigenze tecniche. Le condizioni per ottenere il provvedimento di autorizzazione allo svolgimento delle lavorazioni erano subordinate, oltre che ai suddetti requisiti di sicurezza, anche all'assenza di emissioni di agenti nocivi.
Il collegato lavoro, nell'ottica di una semplificazione e liberalizzazione delle attività produttive, ha eliminato il riferimento alle esigenze tecniche, generalizzando la deroga per le lavorazioni che «non diano luogo ad emissioni di agenti nocivi» (punto 2.1. dell'allegato IV), che rispettino i «requisiti di cui all'allegato IV, in quanto applicabili» (ad esempio il punto 1.2. che stabilisce i criteri per l'altezza, la cubatura e la superficie dei locali) e che assicurino, comunque, «idonee condizioni di aereazione, di illuminazione e di microclima» (allegato IV punti 1.9. microclima, 1.9.1. aereazione dei luoghi di lavoro chiusi, 1.10. illuminazione naturale ed artificiale dei luoghi di lavoro).
Il nuovo comma 2 dell'articolo 65 estende perciò la condizione dell'esposizione dei lavoratori a sostanze ambientali pericolose anche nelle ipotesi in cui ricorrano particolari esigenze tecniche.

3. La procedura

La riforma ha attribuito la competenza all'Ispettorato nazionale del lavoro, che con la citata nota circolare, ha fornito i primi chiarimenti in merito alla procedura autorizzatoria. In particolare, la comunicazione dell'utilizzo dei locali, ai sensi del novellato comma 3 dell'articolo 65, deve essere presentata esclusivamente per i locali che siano già dotati di titolo edilizio con destinazione d'uso compatibile con il tipo di attività lavorativa per la quale si presenta la comunicazione. Questa deve essere redatta in carta semplice o compilando il modulo predisposto dall'INL e inoltrata esclusivamente tramite posta elettronica certificata al competente ufficio territoriale nel termine di 30 giorni prima dell'effettivo utilizzo, modifica o voltura dei locali (nell'ipotesi di cessione del contratto di affitto dei locali si veda Cass. pen. 31 maggio 2019, n. 30927). L'Ispettorato precisa altresì che in caso di variazione di ragione sociale o del datore di lavoro, sarà sufficiente trasmettere all'Ispettorato del lavoro territorialmente competente una semplice dichiarazione con la quale si dichiara la permanenza delle condizioni precedentemente comunicate, riportando gli estremi della comunicazione trasmessa ai sensi dell'articolo 65, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2008.
La competenza, dunque, si incardina presso l'Ispettorato territoriale del lavoro del luogo in cui si svolgono le lavorazioni indipendentemente se l'azienda, multilocalizzata, abbia la sede legale in una provincia differente.
La comunicazione in deroga, sottoscritta dal datore di lavoro ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, dovrà essere accompagnata da una relazione descrittiva del tipo di attività lavorativa svolta (ad esempio produttiva, di magazzinaggio, di esposizione) nel rispetto delle condizioni previste dall'articolo 65. Inoltre, alla stessa dovrà essere allegata una asseverazione di un tecnico abilitato (iscritto all'Albo professionale) contenente le dichiarazioni di conformità dei locali alla normativa igienico-sanitaria, edilizia e di sicurezza. In particolare, nella relazione il professionista dovrà dichiarare la conformità dei locali ai regolamenti edilizi comunali, l'agibilità dei locali, il rispetto delle norme igienico-sanitarie previste dalla legge, dai regolamenti locali d'igiene e dal regolamento edilizio, il rispetto delle norme di sicurezza sull'idonea illuminazione in riferimento alle lavorazioni, sulle condizioni di salubrità dell'area e dei sistemi di aereazione dei locali, sull'idoneità del microclima ed, infine, la conformità di tutti gli impianti presenti (condizionamento, ascensore, idrotermosanitario, elettrico, ecc.).
L'Ispettorato nella nota circolare n. 811/2025 ricorda che ai sensi del comma 3 dell'articolo 65 non è possibile presentare la comunicazione se l'attività lavorativa comporta l'emissione di agenti nocivi. In sostanza si tratta delle attività lavorative che comportano l'emissione di agenti nocivi quali a titolo meramente

esemplificativo la verniciatura, i processi di saldatura, l'uso di minerali a spruzzo, l'uso di solventi e collanti non ad acqua, la ricarica di batterie, le lavorazioni di materie plastiche a caldo, le officine con prova motori, le falegnamerie, le tintolavanderie, lo sviluppo e la stampa, le tipografie.

Particolare attenzione è stata posta sulla valutazione dei livelli di concentrazione di gas radon secondo la previsione dell'articolo 17, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 101/2020. La norma stabilisce che entro 24 mesi dall'inizio dell'attività l'esercente effettua le misurazioni della concentrazione media annua di attività di radon in aria avvalendosi dei servizi di dosimetria riconosciuti. Pertanto, la relazione che sarà rilasciata dal tecnico abilitato dovrà essere allegata alla comunicazione in deroga. La stessa relazione, infatti, dovrà essere allegata anche al documento di valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 81/2008, rappresentando un rischio che il datore di lavoro ha l'obbligo di valutare.

La Commissione interpelli sulla sicurezza nel 2015 aveva affermato che «nell'ambito dell'atto autorizzatorio anche eventuali limitazioni sull'orario di lavoro dovevano trovare concreta e determinata motivazione strettamente correlata alle esigenze imposte e specificate dalla norma medesima» (interpello sicurezza 24 giugno 2015, n. 5); tuttavia, nella nota circolare dell'Ispettorato del lavoro non vi è traccia sull'obbligo del datore di lavoro di specificare la compatibilità dell'articolazione oraria con l'esposizione del lavoratore ai rischi aziendali. Infatti, il potere attribuito all'organo di vigilanza si concretizza in uno specifico potere autorizzativo atto a rimuovere, con un determinato provvedimento, i limiti posti dall'ordinamento all'utilizzazione dei locali sotterranei o semisotterranei, previa verifica della compatibilità di tale esercizio con il bene tutelato e costituito, nel caso in specie, dalla salute e sicurezza dei lavoratori, ivi inclusa l'osservanza di un orario di lavoro idoneo a contenere l'esposizione ai rischi aziendali che, soprattutto, nei locali sotterranei assumono una maggiore incidenza. In sostanza, nel provvedimento autorizzatorio dovrebbe indicarsi anche il tempo di permanenza dei lavoratori all'interno di locali sotterranei ove è maggiore il rischio di esposizione ai fattori di rischio ambientale.

La comunicazione dovrà essere rinnovata ogni qualvolta vi sia una modifica ai locali, agli impianti o al ciclo lavorativo che determino una variazione "significativa" del rischio di esposizione ad agenti nocivi, alle condizioni di cui all'Allegato IV ovvero ai requisiti di aereazione, illuminazione e microclima. Si pensi ad esempio all'ampliamento o alla rimozione dei locali, alla variazione dell'attività produttiva anche con l'utilizzo di nuovi macchinari o strumenti di lavoro. Inoltre, la comunicazione in deroga per la modifica dei locali autorizzati trova applicazione sia per i locali già "autorizzati" ai sensi della previgente normativa, sia

per i locali per i quali si è proceduto alla comunicazione ai sensi della nuova normativa.
Il nuovo comma 3 dell'articolo 65 prevede un silenzio-assenso all'utilizzo dei locali quando siano decorsi 30 giorni dalla comunicazione, salvo che l'Ispettorato competente chieda «ulteriori informazioni». L'Ispettorato, nella nota circolare citata, ha precisato che la richiesta dovrà essere avanzata «qualora la documentazione trasmessa dal datore di lavoro risulti incompleta o carente delle informazioni contenute nel modello di istanza della comunicazione». In tal caso, l'utilizzo dei locali sarà consentito trascorsi 30 giorni dalla comunicazione delle ulteriori informazioni richieste, salvo espresso divieto da parte dell'ufficio medesimo.
In mancanza delle condizioni che dimostrino il rispetto dei requisiti di cui al comma 2 dell'articolo 65, decreto legislativo n. 81/2008, l'Ispettorato del lavoro competente per territorio dovrà comunicare al datore di lavoro, via PEC, il diniego all'utilizzo dei locali motivandone le ragioni sottese.
Le istanze presentate prima del 12 gennaio 2024 – data di entrata in vigore della legge n. 203/2024 – restano di competenza delle ASL che potranno provvedervi secondo la prassi amministrativa vigente al momento della presentazione della comunicazione, senza che la norma sopravvenuta possa trovare applicazione nel corso dello sviluppo delle fasi endoprocedimentali (sugli effetti dello *jus superveniens* sul procedimento amministrativo si veda Cass., sez. un., 13 novembre 2019, n. 29459).
Il formarsi del silenzio-assenso, in entrambe le ipotesi disciplinate dal comma 3, seppur rispondente alla *ratio* di semplificazione degli adempimenti amministrativi, si scontra con l'esigenza di una necessaria verifica dei locali, soprattutto nel caso di esposizione ai gas radon. Pertanto, sarebbe stato opportuno introdurre la condizione legittimante di un controllo ispettivo regolare, allungando i termini da 30 a 90 giorni, all'esito dei quali, in caso di mancata definizione, si sarebbe comunque formato il silenzio-assenso.
L'aver attribuito la competenza all'Ispettorato del lavoro dovrebbe rispondere alla logica di una uniformità di applicazione delle regole sull'intero territorio nazionale per l'utilizzo dei locali sotterranei o semisotterranei. Tuttavia, sino ad oggi, l'autorizzazione è incardinata presso gli sportelli unici dell'edilizia, anche in considerazione del rispetto delle norme urbanistiche e igienico-sanitarie, di stretta competenza dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL. Il collegato lavoro, del resto, non è intervenuto sulla competenza dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL per la comunicazione che il datore di lavoro deve effettuare allo sportello unico per le attività produttive in caso di costruzione e realizzazione di edifici o locali da adibire a lavorazioni industriali (articolo 67, decreto legislativo n. 81/2008). Pertanto, sarebbe stato opportuno lasciare la competenza agli "organi di vigilanza" di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 81/2008,

attraverso una attività di vigilanza programmata ai sensi degli articoli 6 e 7 del medesimo decreto. Gli enti interessati avrebbero potuto così alimentare il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro ai sensi dell'articolo 8, anche in funzione dei contenuti della relazione annuale sullo stato della sicurezza sui luoghi di lavoro di cui al nuovo articolo 14-*bis*. L'esigenza di uniformità poi si sarebbe potuta garantire attraverso la comunicazione all'Inail secondo la predisposizione di linee guida *ex* articolo 9, comma 2, lettera *l*, decreto legislativo n. 81/2008.
La conclusione che si vuole proporre trova un remoto antecedente in una sentenza della Cassazione penale (Cass. pen. 28 novembre 1995, n. 390) che si è espressa sull'applicazione dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 303/1956, affermando che in materia di igiene sul lavoro, il divieto di utilizzare locali chiusi sotterranei o semisotterranei può essere derogato quando, nel rispetto dei presupposti tassativamente stabiliti dalla norma, vi sia il consenso della pubblica amministrazione. Pertanto, l'intervento del nulla osta comporta l'insussistenza del fatto. Quando sia concessa l'autorizzazione da parte dell'organo di vigilanza in mancanza dei presupposti all'uopo fissati, il giudice penale non può disapplicare l'atto, ma dovrà prosciogliere l'imputato per mancanza dell'elemento psicologico, a meno che la carenza delle condizioni richieste sia così macroscopica da essere immediatamente rilevabile, nel qual caso potrà pervenire ad una affermazione di responsabilità anche in presenza dell'autorizzazione da parte della pubblica amministrazione.

4. Le sanzioni

La sanzione per la violazione dell'articolo 65 è contenuta nell'articolo 68, comma 1, lettera *b*, del TU sicurezza, prevedendo a carico del datore di lavoro e del dirigente la pena dell'arresto da due a quattro mesi o l'ammenda da 1.000 a 4.800 euro. La sanzione prevedendo la pena alternativa dell'arresto e dell'ammenda, è soggetta a prescrizione secondo gli articoli 20 e 21 del decreto legislativo n. 758/1994. Pertanto, l'organo di vigilanza impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario, in relazione agli specifici adempimenti finalizzati al rispetto dei requisiti di cui al comma 2 dell'articolo 65. Tale termine è prorogabile a richiesta del contravventore, per la particolare complessità o per l'oggettiva difficoltà dell'adempimento. In nessun caso esso può superare i sei mesi.
Il comma 2 dell'articolo 68 prevede che la violazione di più precetti riconducibili alla categoria omogenea di requisiti di sicurezza relativi ai luoghi di lavoro di cui

ad alcuni punti dell'allegato IV è considerata una unica violazione ed è punita con la pena prevista dal comma 1, lettera *b*. In tal caso, L'organo di vigilanza è tenuto a precisare in ogni caso, in sede di contestazione, i diversi precetti violati. Tra i punti dell'allegato richiamati dal comma 2 dell'articolo 68 ci sono quelli relativi all'emissione di agenti nocivi (punto 2.1.), quelli inerenti ai criteri per l'altezza, la cubatura e la superficie dei locali (punto 1.2.) e, infine, quelli sul rispetto delle condizioni di microclima (punto 1.9.), aereazione dei locali (punto 1.9.1.) ed illuminazione naturale ed artificiale dei luoghi di lavoro (punto 1.10).

5. Bibliografia essenziale

BERTOCCO S. (2010), *Contenuto della valutazione dei rischi*, in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza del lavoro*, Utet

CAMPANELLA P. (2010), *La riforma del sistema prevenzionistico: le definizioni*, in F. CARINCI, E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza del lavoro*, Utet

GUARINIELLO R. (2024), *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer

PASCUCCI P. (2017), *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Aras, pp. 168-180

PASQUARELLA V. (2015), *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, pp. 490-497

RAUSEI P. (2022), *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa

STOLFA A. (2015), *La valutazione dei rischi*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet, p. 686 ss.

VENTURI D. (2009), *Lavoratore: definizione e obblighi (Titolo I, Capo I, artt. 2-4)*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Giuffrè, pp. 371-378

La tessera di riconoscimento negli appalti e subappalti

di Stefano Rossi

Abstract – Il contributo evidenzia che con l'abrogazione dell'obbligo della tessera di riconoscimento per i lavoratori impiegati nei cantieri edili lo stesso continua a sussistere per tutte le imprese che svolgono lavori in regime di appalto e subappalto, mentre viene completamente eliminato il registro di cantiere per le aziende con un organico inferiore alle 10 unità, per le quali, quindi, vigono gli obblighi previsti dal TU sulla sicurezza.

Abstract – The paper points out that, with the abolition of the obligation to have an identity card for workers employed on construction sites, the same will continue to apply to all companies carrying out contract and subcontract work, while the construction site register will be completely abolished for companies with fewer than 10 employees, which will therefore be subject to the obligations of the Consolidated Safety Act.

Sommario: 1. La tessera di riconoscimento negli appalti e subappalti. – 2. Le sanzioni. – 3. Il registro di cantiere. – 4. Bibliografia essenziale.

1. La tessera di riconoscimento negli appalti e subappalti

L'articolo 1, comma 1, lettera *f*, della legge n. 203/2024 abroga i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 36-*bis*, decreto-legge n. 223/2006, che introducevano, nell'ambito dei cantieri edili, l'obbligo in capo ai datori di lavoro di munire il personale occupato di apposita tessera di riconoscimento e l'obbligo da parte dei lavoratori di esporla.

L'abrogazione deriva dalla circostanza che i citati obblighi sono già previsti da alcune disposizioni contenute nel TU sicurezza. In particolare, gli articoli 20, comma 3, 21, comma 1, lettera *c*, e 26, comma 8, del decreto legislativo n. 81/2008 prevedono l'obbligo del lavoratore subordinato e autonomo *ex* articolo 2222 c.c. di esporre apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia,

contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro, nell'ambito delle attività in regime di appalto e subappalto. Tale obbligo è esteso anche per i componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-*bis* c.c., per i coltivatori diretti del fondo, per i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, per gli artigiani e per i piccoli commercianti, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgono attività in regime di appalto e subappalto.

L'articolo 36-*bis* citato prevedeva l'obbligo del tesserino di riconoscimento nell'ambito dei cantieri edili, mentre le suddette disposizioni generalizzano l'onere nel settore degli appalti e subappalti "interni" (circolare Ministero del lavoro 28 settembre 2006, n. 29). Come ha chiarito lo stesso Ministero del lavoro, la norma intende «consentire una più agevole identificazione del personale impiegato in contesti organizzativi caratterizzati dalla compresenza, in uno stesso luogo, di lavoratori appartenenti a diversi datori di lavoro», permettendo «l'inequivoco ed immediato riconoscimento del lavoratore interessato» (circolare Ministero del lavoro 14 novembre 2007, n. 24).

L'obbligo datoriale, pertanto, è quello di "munire" il "personale occupato" dall'azienda – come tale intendendosi sia i lavoratori subordinati che coloro i quali risultano comunque inseriti nel ciclo produttivo, ricevendo direttive in ordine alle concrete modalità di svolgimento della prestazione lavorativa dedotta in contratto – della tessera di riconoscimento, mentre l'obbligo in capo al lavoratore è quello di esporre detta tessera.

L'obbligo del tesserino di riconoscimento disciplinato dalle suddette disposizioni continua a trovare la sua *ratio* nella tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, nonché nel fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare. Pertanto, sul versante della riservatezza dei dati contenuti nel tesserino è possibile rinviare alle indicazioni offerte dal Ministero del lavoro con risposta ad interpello n. 41/2008 secondo il quale l'indicazione della circolare n. 29/2006 relativa all'apposizione della data di nascita non viola il diritto alla privacy poiché quest'ultimo «può subire una limitazione proporzionale a fronte del disvalore e della pericolosità sociale di talune condotte che si vogliono combattere e reprimere, proprio a salvaguardia di concorrenti e superiori valori e garanzie costituzionali». Ne consegue che l'indicazione delle «generalità del lavoratore» sul tesserino risultano essere sotto ogni profilo, formale e sostanziale, rispettose del principio di trattamento dei soli dati personali che siano pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per cui sono raccolti e trattati (articolo 113, decreto legislativo n. 196/2003).

2. Le sanzioni

Sul piano sanzionatorio, l'Ispettorato nazionale del lavoro con la nota circolare 23 gennaio 2025, prot. n. 656, ha distinto le ipotesi del lavoratore subordinato da quello autonomo.
Nel primo caso, il datore di lavoro dell'impresa appaltatrice o subappaltatrice che non fornisce ai propri lavoratori un'apposita tessera di riconoscimento ai sensi dell'articolo 26, comma 8, è sanzionato dall'articolo 55, comma 5, lettera *i*, del decreto legislativo n. 81/2008 con una sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ciascun lavoratore; mentre il lavoratore delle medesime imprese che non espone la tessera di cui all'articolo 20, comma 3, è sanzionato ai sensi dell'articolo 59, comma 1, lettera *b*, con una sanzione da 50 a 300 euro per ciascun soggetto interessato dalla violazione.
Nel secondo caso, il lavoratore autonomo che non si munisce di un'apposita tessera di riconoscimento secondo la previsione dell'articolo 21, comma 1, lettera *c*, è sanzionato dall'articolo 60, comma 1, lettera *b*, con la sanzione da 50 a 300 euro per ciascun soggetto. Infine, il lavoratore autonomo che esercita direttamente la propria attività nel contesto di un appalto o subappalto ai sensi dell'articolo 20, comma 3, che non espone la tessera è sanzionato dall'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2008, con la sanzione da 50 a 300 euro.
La precedente formulazione dell'articolo 36-*bis* stabiliva che non trovava applicazione la procedura di diffida *ex* articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004; pertanto, anche nelle suddette ipotesi troverà spazio solo l'applicazione della sanzione in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689/1981, trattandosi, tra l'altro, di una omissione non più sanabile.

3. Il registro di cantiere

Il collegato lavoro abroga definitivamente la tenuta del registro di cantiere, in luogo della tessera di riconoscimento, per le aziende che occupano "stabilmente" meno di dieci dipendenti (quindi 9). In passato, il Ministero del lavoro ha stabilito che il limite numerico va riferito al personale stabilmente in forza all'azienda, tenendo presente che per il computo dello stesso «si tiene conto di tutti i lavoratori impiegati a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro instaurati, ivi compresi quelli autonomi» (circolare Ministero del lavoro n. 29/2006, cit.).
In particolare, l'articolo 36-*bis*, comma 4, del decreto-legge n. 223/2006 prevedeva che il registro di cantiere doveva essere vidimato dall'Ispettorato del lavoro competente per territorio, riportare gli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori e custodito presso il singolo cantiere. In caso di violazione, il comma 5 dell'articolo 36-*bis* prevedeva una sanzione amministrativa da euro 100

a euro 500, non ammettendo la procedura di diffida *ex* articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004.
Con l'abrogazione del comma 4 dell'articolo 36-*bis* ad opera del collegato lavoro, anche le imprese con un organico inferiore alle 10 unità saranno obbligate a munire il proprio personale dipendente della tessera di riconoscimento se effettuano lavori in appalto o subappalto.

4. Bibliografia essenziale

GRANDI M., MAGRI M. (2012), *Committente, Responsabile lavori, RUP nei cantieri edili*, Ipsoa

GUARINIELLO R. (2024), *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Wolters Kluwer

RAUSEI P. (2022), *Illeciti e sanzioni. Il diritto sanzionatorio del lavoro*, Ipsoa

Nuove disposizioni per la semplificazione dei ricorsi in materia di tariffe dei premi

di Stefania Cazzato

Abstract – Il presente contributo è focalizzato sulle nuove disposizioni del collegato lavoro per la semplificazione dei ricorsi in materia di tariffe dei premi per l'Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Abstract – This contribution is focused on the new provisions for the simplification of appeals regarding premium rates for compulsory insurance against accidents at work and occupational diseases.

Sommario: 1. Nuova ripartizione della competenza a decidere i ricorsi amministrativi in materia di tariffe dei premi. – 2. Modalità di presentazione dei ricorsi.

1. Nuova ripartizione della competenza a decidere i ricorsi amministrativi in materia di tariffe dei premi

L'articolo 2 della legge n. 203/2024, *Disposizioni in materia di lavoro*, ha modificato il regolamento concernente i ricorsi contro l'applicazione delle tariffe e dei premi assicurativi per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 314/2001. Sono stati sostituiti sia l'articolo 1 del regolamento riguardante i ricorsi al Consiglio di amministrazione dell'Inail, che l'articolo 2 concernente i ricorsi alle sedi territoriali e l'articolo 4 relativo alle modalità di presentazione dei ricorsi. In coerenza con le nuove disposizioni del regolamento è stato, inoltre, sostituito il comma 3 dell'articolo 2, decreto legislativo n. 38/2000.

Il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 314/2001, entrato in vigore il 18 agosto 2001, prevedeva la ripartizione tra il Consiglio di amministrazione e la sede territoriale dell'Inail della competenza a decidere i ricorsi contro i provvedimenti riguardanti l'applicazione delle tariffe dei premi. Il nuovo articolo 1 del regolamento, rubricato Ricorsi in materia di applicazione delle tariffe dei premi assicurativi, ha trasferito la competenza a decidere i ricorsi

finora riservati al Consiglio di amministrazione rispettivamente alle Direzioni regionali, alla Sede provinciale di Aosta, alla Direzione provinciale di Trento e alla Direzione provinciale di Bolzano competenti per territorio.
I ricorsi interessati dalla modifica sono quelli proposti contro i provvedimenti emessi dalle sedi territoriali dell'Istituto in materia di applicazione delle tariffe dei premi assicurativi per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali approvate ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 38/2000, riguardanti: a) la classificazione delle lavorazioni; b) l'oscillazione del tasso medio di tariffa per prevenzione degli infortuni ed igiene dei luoghi di lavoro; c) la decorrenza dell'inquadramento nelle gestioni tariffarie; d) l'inquadramento nelle gestioni tariffarie effettuato direttamente dall'Inail per i datori di lavoro non soggetti alla classificazione prevista dall'articolo 49 della legge n. 88/1989.
Resta, invece, immutata la competenza delle sedi territoriali che continuano a decidere i ricorsi contro i provvedimenti concernenti l'oscillazione del tasso medio di tariffa per andamento infortunistico, come stabilito dal testo del nuovo articolo 2 del regolamento.
Con il nuovo assetto regolamentare viene completato il processo di semplificazione e razionalizzazione delle procedure relative ai ricorsi in materia di applicazione delle tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.
Come noto, originariamente, l'articolo 39, commi 3 e 5, del Testo Unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965 prevedeva che nelle controversie tra i datori di lavoro e l'Inail in materia di classificazione e di tassi l'organo amministrativo competente a decidere fosse in prima istanza la Commissione delle tariffe e in seconda istanza il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e dal 16 agosto 1994, il Consiglio di amministrazione dell'Inail.
Dal 18 agosto 2001, per effetto dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 314/2001, è stato eliminato dai procedimenti contenziosi in argomento il secondo grado e la Commissione delle tariffe è stata sostituita dal Consiglio di amministrazione dell'Inail, abrogando le disposizioni del Testo Unico del 1965 che disciplinavano i ricorsi alla Commissione.
L'individuazione della Direzione regionale, della Sede regionale di Aosta, della Direzione provinciale di Trento e della Direzione provinciale di Bolzano quali strutture competenti per la decisione dei ricorsi si basa, oltre che sulla natura prevalentemente tecnica dei provvedimenti, anche sulla circostanza che le medesime strutture hanno provveduto fino a ora alla preistruttoria dei ricorsi, poi inoltrati alla Direzione centrale unitamente al rapporto assicurativo per l'istruttoria di competenza e per la proposta di decisione al Consiglio di amministrazione.

La disposizione è in vigore dal 12 gennaio 2025. Per effetto dell'espressa previsione di cui al comma 5 dell'articolo 2, legge n. 203/2024, i ricorsi pendenti alla data del 12 gennaio 2025 continuano a essere decisi dal Consiglio di amministrazione dell'Inail.

2. Modalità di presentazione dei ricorsi

I ricorsi di cui agli articoli 1 e 2 devono essere proposti esclusivamente con modalità telematiche entro trenta giorni dalla ricezione dei provvedimenti. I datori di lavoro interessati devono pertanto utilizzare l'apposito servizio *online*, operativo ormai da anni. Solo in caso di prolungata indisponibilità dei servizi, il ricorso può essere presentato tramite PEC alla struttura Inail competente, sempre che l'interruzione del servizio sia confermata dalla Direzione centrale per l'organizzazione digitale.
Nulla è innovato, invece, per quanto concerne il termine per la presentazione dei ricorsi (30 giorni) ed i termini per la comunicazione della decisione dei ricorsi. Anche se va sottolineato che, per effetto dell'entrata in vigore dell'articolo 8 della legge n. 533/1973, non si tiene conto dei vizi, delle preclusioni e delle decadenze verificatesi nelle procedure amministrative.
In argomento, è stata di recente emanata, da parte dell'Inail, apposita circolare esplicativa ([1]).

([1]) Circ. Inail 29 gennaio 2025, n. 4.

L'indebito previdenziale

di Stefania Pollicoro

Abstract – L'indebito previdenziale è disciplinato in maniera parzialmente diversa rispetto alla regolamentazione contenuta, in generale, nell'art. 2033 c.c. La specificità del settore ha indotto il legislatore a differenziare in parte l'istituto attribuendo, per un verso, una posizione di *favor* al soggetto che abbia incolpevolmente percepito somme rivelatesi successivamente indebite e, per altro verso, ha attribuito all'ente previdenziale una serie di facilitazioni nell'esercizio dell'azione di recupero delle somme corrisposte per periodi successivi alla morte a favore di persone risultate già precedentemente decedute. La norma in commento ha esteso tale specifica disciplina di favore anche all'istituto assicuratore.

Abstract – Undue social security payments are regulated in a partially different manner compared to the regulation contained, in general, in Art. 2033 of the Civil Code. The specificity of the sector has induced the legislator to partly differentiate the institution by attributing, on the one hand, a position of *favor* to the person who has innocently received sums that have subsequently been revealed to be undue and, on the other hand, has attributed to the social security institution a series of facilitations in the exercise of the action for the recovery of sums paid for periods subsequent to death in favour of persons who have already been previously deceased. The provision in question has extended this specific favourable regulation also to the insurance institute.

Sommario: 1. L'indebito assicurativo Inail. – 2. L'indebito previdenziale e assicurativo per prestazioni corrisposte per periodi successivi alla morte del titolare. – 3. Bibliografia.

1. L'indebito assicurativo Inail

L'articolo 3 della legge n. 203/2024 si preoccupa di estendere anche all'Inail la disciplina già prevista per l'Inps riguardante l'indebito previdenziale che si

determina in caso di pagamento di prestazioni riferite a periodi successivi alla morte dell'avente diritto.
In materia previdenziale il pagamento indebito di somme corrisposte a titolo di prestazioni risulta regolamentato in maniera parzialmente differente rispetto a quanto previsto dal generale istituto dell'indebito oggettivo di cui all'articolo 2033 c.c. ([1]).
È noto che detta norma consente di chiedere la restituzione di quanto corrisposto *sine titulo*. Si tratta di una disposizione residuale che consente di recuperare la somma corrisposta per il solo fatto dell'avvenuto pagamento non dovuto. Per la sola oggettività dell'indebito. Inoltre, in siffatte ipotesi il creditore ha diritto agli interessi dal giorno dell'avvenuto pagamento della somma chiesta in restituzione solo in caso l'originario *accipiens* era in mala fede. In caso contrario gli interessi dovuti decorrono dalla data della domanda di pagamento del dovuto.
La regola appena descritta risulta derogata in materia previdenziale sotto diversi profili.
Come regola generale applicabile a tutte le prestazioni previdenziali indebite, l'articolo 69 della legge n. 153/1969 all'ultimo inciso del primo comma dispone che le somme dovute all'Istituto nazionale della previdenza sociale, per prestazioni indebitamente percepite, non possono essere gravate da interessi salvo che la indebita percezione sia dovuta a dolo dell'interessato.

([1]) Sull'incidenza del legittimo affidamento in materia di applicabilità dell'art. 2033 c.c. in materia previdenziale si veda C. cost. 27 gennaio 2023, n. 8. Ha ritenuto la Corte delle leggi che l'indicata norma supera il vaglio di costituzionalità in quanto da un lato il legittimo affidamento può dar luogo all'inesigibilità che trova fondamento nella clausola generale di cui all'art. 1175 c.c., la quale impone ad ambo le parti del rapporto obbligatorio di comportarsi secondo correttezza o buona fede oggettiva. Tale canone di comportamento, inter alia, vincola il creditore a esercitare la sua pretesa in maniera da tenere in debita considerazione, in rapporto alle circostanze concrete, la sfera di interessi che fa riferimento al debitore. Di qui, la rilevanza che possono assumere, nell'attuazione del rapporto obbligatorio avente a oggetto la ripetizione dell'indebito, tanto lo stesso affidamento legittimo ingenerato nel percipiente, quanto le condizioni in cui versa quest'ultimo. Inoltre, le condizioni personali del debitore, ove correlate a diritti inviolabili, potrebbero far ritenere al giudice definitivamente giustificato anche un adempimento parziale, che solo in casi limite potrebbe approssimarsi alla totalità dell'importo dovuto. Infine la clausola della buona fede oggettiva consente, sul presupposto dell'affidamento ingenerato nell'*accipiens*, di adeguare, innanzitutto, tramite la rateizzazione, il *quomodo* dell'adempimento della prestazione restitutoria, tenendo conto delle condizioni economiche e patrimoniali dell'obbligato. Inoltre, in presenza di particolari condizioni personali dell'*accipiens* e dell'eventuale coinvolgimento di diritti inviolabili, la buona fede oggettiva può condurre, a seconda della gravità delle ipotesi, a ravvisare una inesigibilità temporanea o finanche parziale. Sull'argomento si veda anche G. MARINO, *Indebiti previdenziali e retributivi: il legittimo affidamento del percettore evita la restituzione delle somme?* (nota a C. cost. n. 8/2023, cit.), in *D&G*, 2023, n. 16, p. 9, nonché E.M. D'ONOFRIO, M. BONOMO, *Legittimità costituzionale della ripetibilità di indebiti retributivi e previdenziali: limiti all'azione e tutela del legittimo affidamento* (nota a C. cost. n. 8/2023, cit.), in *IUS Lavoro*, 14 febbraio 2023.

Gli accessori del credito dell'Ente non possono essere riconosciuti se non nel caso in cui l'originario pagamento non dovuto è stato eseguito a causa di un comportamento doloso del titolare della prestazione.
La deroga generale all'articolo 2033 c.c. appena riferita riguarda le prestazioni temporanee. Per il resto, alla percezione indebita delle dette provvidenze si applica in toto la disciplina codicistica dell'indebito oggettivo.
Discoro diverso vale, invece, per le prestazioni pensionistiche. Per esse il regime degli indebiti è disciplinato dall'articolo 52 della legge n. 88/1989 per come successivamente interpretato (*recte* modificato) ([2]) dall'articolo 13 della legge n. 412/1991.
La disposizione di cui alla legge n. 88/1989, nella formulazione originaria, ha sancito l'irripetibilità delle somme riscosse in buona fede in ogni ipotesi di indebito, conseguente ad ogni possibile atto e ad ogni fase di gestione del rapporto pensionistico (sia essa di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione), salva soltanto l'ipotesi del dolo dell'assicurato.
L'articolo 13, primo comma, della legge n. 412/1991 ha modificato, restringendola, la precedente disciplina introducendo quattro requisiti innovativi perché l'indebito pensionistico possa essere ritenuto irripetibile: a) la necessità che le somme siano corrisposte in base a formale, definitivo provvedimento; b) l'avvenuta comunicazione all'interessato del medesimo provvedimento; c) che l'errore risulti dal provvedimento stesso e sia imputabile all'ente erogatore; d) non vi sia stata omessa o incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti sul diritto e sulla misura della pensione goduta e non riconosciuti già dall'ente competente. La condizione ulteriore ed imprescindibile, peraltro, è che non vi sia stato dolo dell'interessato.
In altri termini, la prestazione indebita deve essere stata riconosciuta dall'ente con un provvedimento definitivo espressamente comunicato al pensionato. La prima conseguenza è che rimangono fuori dalla sanatoria pensionistica tutti i provvedimenti di liquidazione provvisoria della pensione. Se l'errore è contenuto in quest'ultimo atto la prestazione indebitamente corrisposta è pienamente ripetibile ([3]).
L'errore che ha prodotto il pagamento di somme indebite deve essere imputabile all'ente previdenziale ed essere scaturito, ovviamente, dalla omessa, inesatta o parziale valutazione dei dati che l'ente medesimo ha nella sua disponibilità ([4]).

([2]) Attribuendo alla nuova norma valenza innovativa e non interpretativa, la Corte costituzionale, con sentenza 7 febbraio 1993, n. 39, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della l. n. 412/1991 (che ha modificato il comma 2 del presente articolo) «nella parte in cui è applicabile anche ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data».
([3]) Cass. 1° febbraio 2013, n. 2494.
([4]) Cass. 30 gennaio 2009, n. 2539.

Non può ritenersi ricompreso, pertanto, l'errore realizzatosi a causa della errata comunicazione di dati da parte di un soggetto terzo ([5]).
Per quanto riguarda il dolo del pensionato percettore della prestazione occorre ricordare che il comportamento del pensionato può essere qualificato come doloso quando questi pone in essere fatti idonei ad indurre l'ente in errore alterando la realtà così da ottenere la prestazione ([6]) anche eventualmente omettendo di comunicare all'Inps gli errori di calcolo che sono contenuti nel provvedimento di liquidazione ([7]). Si rientra in quest'ultima ipotesi in una fattispecie di dolo omissivo così come avviene nel caso in cui il percettore che ometta o comunichi parzialmente fatti incidenti sul diritto o sulla misura del trattamento percepito, dati che non siano conosciuti o conoscibili dall'ente competente. Tale equiparazione delle condotte (commissiva ed omissiva) ha superato il vaglio di costituzionalità poiché la Corte delle leggi ha ritenuto che il dolo non si atteggia solo come un comportamento attivo fraudolento o ingannevole ma anche quale «acquisita consapevolezza del percettore di insussistenza del diritto» ([8]).
Una fattispecie particolare riguarda, infine, l'indebito determinato da errore riguardante reddituale. In tali ipotesi l'indebito non è generato da un errore dell'ente ma dal disallineamento temporale tra la corresponsione del trattamento e l'accertamento del requisito reddituale conoscibile solo l'anno successivo rispetto a quello di erogazione. La ripetibilità dell'indebito dovuto al mutamento del reddito percepito dal pensionato è strettamente legata alla tempestività dell'iniziativa recuperatoria dell'Inps che deve procedere entro l'anno successivo a quello in cui devono essere verificate le condizioni reddituali per percipiente. Il richiamato articolo 13 della legge n. 412/1991 al riguardo dispone «L'INPS procede annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati incidenti sulla misura o sul diritto alle prestazioni pensionistiche e provvede, entro l'anno successivo, al recupero di quanto eventualmente pagato in eccedenza».
Sull'argomento giova ricordare che l'obbligo dei pensionati di comunicare agli enti previdenziali le proprie condizioni reddituali è stato ridimensionato dall'articolo 15, comma 1, del decreto-legge n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 102/2009. Detta norma, proprio al fine di semplificare le attività di verifica di cui all'articolo 13 della legge n. 412/1991, prevede, infatti, che l'amministrazione finanziaria e ogni altra amministrazione pubblica che detengono informazioni utili a determinare l'importo delle prestazioni previdenziali ed

([5]) Non è stato ritenuto imputabile all'Ente previdenziale l'errore indotto da erronee comunicazioni fatte dal datore di lavoro. In siffatte ipotesi l'indebito è stato ritenuto ripetibile: si veda Cass. 30 agosto 2016, n. 17417.
([6]) Cass. 2 agosto 2021, n. 22081.
([7]) Cass. ord. 17 giugno 2024, n. 16761.
([8]) Cass. 14 gennaio 2022, n. 1098.

assistenziali collegate al reddito dei beneficiari ed assistenziali collegate al reddito dei beneficiari, sono tenute a fornire all'Inps ed agli altri enti le predette informazioni relative ai titolari e dei coniugi o familiari. Il pensionato, quindi, assolve all'obbligo della comunicazione reddituale attraverso la presentazione della dichiarazione dei redditi alla amministrazione finanziaria che poi fornirà all'Inps i dati acquisiti ([9]).

Occorre infine, ricordare che, l'assenza anche di una sola delle descritte condizioni fa venir meno i presupposti per l'applicazione della normativa speciale descritta e, conseguenzialmente, determinerà la piena ripetibilità dell'indebito in applicazione della regola generale di cui all'articolo 2033 c.c. ([10]).

Secondo quanto dispone l'articolo 9 del decreto legislativo n. 38/2000 all'Istituto assicuratore è consentito di rettificare le prestazioni a qualunque titolo erogate in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di loro attribuzione, erogazione o riliquidazione.

Peraltro, salvi i casi di dolo o colpa grave dell'interessato accertati giudizialmente, la facoltà di rettifica può essere esercitata dall'Istituto entro dieci anni dalla data di comunicazione dell'originario provvedimento errato.

Per le ipotesi in cui l'errore riguarda il mutamento della diagnosi medica e della valutazione da parte dell'istituto assicuratore successivamente al riconoscimento delle prestazioni, l'errore, purché, sempre, non sia riconducibile a dolo o colpa grave dell'interessato accertati giudizialmente, assume rilevanza solo se accertato con i criteri, metodi e strumenti di indagine disponibili all'atto del provvedimento originario.

Nelle ipotesi in cui non si verta in siffatte ipotesi, l'errore valutativo sul piano medico legale non può essere rettificato e, conseguenzialmente, il percettore della prestazione ha diritto al suo mantenimento nella misura in godimento al momento in cui l'errore è stato rilevato (*ex* articolo 9, comma 3, decreto legislativo n. 38/2000).

Per completezza espositiva deve darsi atto che la Corte delle leggi con sentenza 10 maggio 2005, n. 191, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 5, 6 e 7 del più volte richiamato articolo 9, decreto legislativo n. 38/2000. I richiamati commi disciplinavano le ipotesi di liquidazioni che erano state effettuate sulla base della normativa precedente a quella introdotta con la normativa di riforma ([11]).

([9]) M.C. DEGOLI, *Time out! L'omessa verifica annuale della situazione reddituale del pensionato da parte dell'ente previdenziale preclude la ripetizione delle somme indebitamente erogate* (nota a Trib. Verona 15 febbraio 2023, n. 82), in *DRI*, 2023, n. 3, p. 801.

([10]) Cass. 18 aprile 2023, n. 10337.

([11]) A. DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, 2024, p. 622 ss.

2. L'indebito previdenziale e assicurativo per prestazioni corrisposte per periodi successivi alla morte del titolare

Una particolare ulteriore regolamentazione è prevista per l'ipotesi in cui l'indebito è riferito all'avvenuta corresponsione di prestazioni previdenziali per periodi successivi alla morte dell'avente diritto. Può capitare, infatti, che la ritardata comunicazione del decesso del legittimo *accipiens* determini il versamento di somme relative a prestazioni previdenziali, (pensioni ma anche ratei di Naspi, di cassa integrazione, malattia, ecc.) che, ovviamente, non dovevano essere più pagate.
In questi casi trova applicazione, all'evidenza, la disciplina generale dell'indebito oggettivo di cui all'articolo 2033 c.c. anche nel caso in cui le somme pagate si riferiscono a ratei di pensione ([12]). Una tutela particolare è prevista a favore dell'Ente previdenziale per facilitare il recupero di dette somme.
L'articolo 1, comma 304, della legge n. 190/2014 infatti si è occupato di prevedere una agevolazione dell'azione di recupero disponendo l'obbligo di restituzione diretta, non solo da parte del soggetto che abbia materialmente acquisito l'importo, ma anche da parte dell'istituto bancario o postale presso i quali le somme sono state rimesse.
L'articolo 3 della legge n. 203/2024 ha modificato la norma prima indicata ed ha inoltre esteso l'applicazione della normativa in essa contenuta oltre che all'Inps, come originariamente previsto, anche all'Inail.
Nella formulazione oggi vigente la norma si preoccupa in primo luogo di specificare che le prestazioni in denaro versate dall'Inps e dall'Inail, direttamente o a seguito di accordi e convenzioni, per il periodo successivo alla morte dell'avente diritto su un conto corrente presso un istituto bancario o postale sono corrisposte con riserva. Ai medesimi Enti ed a loro è imposto l'obbligo di restituzione degli importi corrispondenti in tutti i casi in cui il beneficiario non aveva diritto al loro pagamento. La norma disciplina l'obbligo di restituzione mediante un meccanismo automatico con autorizzazione implicita per gli istituti di credito e Poste Italiane al prelievo dal conto sul quale sono stati versati gli importi riversandole all'ente che ha pagato.
Unico limite all'obbligo di prelievo descritto è quello della provvista esistente sul conto corrente. Il prelievo, infatti, non potrà superare tale provvista, per cui

([12]) In tema di pensione indebitamente corrisposta, trova applicazione non già la speciale disciplina dell'indebito previdenziale, bensì l'ordinaria disciplina dell'indebito civile, nell'ipotesi in cui l'Inps abbia continuato ad erogare i ratei della pensione di invalidità, pur dopo il decesso del beneficiario, accreditandoli sul conto corrente cointestato al coniuge superstite, trattandosi di erogazione di somme estranee ad un rapporto previdenziale facente capo al percettore. Si veda Cass. 19 settembre 2013, n. 21453, con nota di G. MARINO, *Continua a percepire la pensione della moglie defunta: l'INPS ha diritto alla ripetizione*, in *D&G*, 2013, n. 0, p. 1249.

l'obbligo di restituzione opera nei limiti della disponibilità in conto. Al riguardo occorre tuttavia precisare che la diminuzione della provvista rispetto a quanto versato dall'Ente previdenziale può essersi realizzata soltanto attraverso il prelievo di parte delle somme ad opera di eventuali cointestatari del rapporto bancario o postale. Agli Enti, infatti, è fatto espresso divieto di utilizzare detti importi per l'estinzione dei propri crediti. Ciò comporta che, in caso di esistente scopertura esistente sul conto al momento del versamento, le somme versate dagli Enti previdenziali non possono essere usate per compensare la medesima scopertura. In questi casi l'Istituto ricevente dovrà restituire l'intero importo riscosso.
Se le somme sono state ritirate o spese, in qualsiasi forma, da soggetti terzi a questi ultimi è imposto l'obbligo di reintegrare le somme prelevate sul conto corrente sul quale sono state originariamente versate dall'Inps o dall'Inail.
Il mancato spontaneo ripristino della provvista da parte del terzo che ha riscosso o speso o spostato le somme su altro conto corrente non consente, tuttavia, all'Istituto bancario e a Poste Italiane di poter procedere al recupero coattivo di quanto da lui prelevato. L'azione di recupero rimane sempre in capo all'Ente creditore. Nondimeno, in questi casi l'istituto bancario ola società Poste italiane Spa che rifiutino la richiesta di restituzione per impossibilità sopravvenuta del relativo obbligo o per qualunque altro motivo sono tenuti a comunicare all'Inps o all'Inail le generalità del destinatario o del disponente l'eventuale nuovo titolare del conto corrente. Tale previsione di automatico obbligo di fornire le indicate informazioni è diretta a facilitare l'azione di recupero dell'indebito da parte dell'Ente che ha pagato la prestazione indebita.

3. Bibliografia

D'Onofrio E.M., Bonomo M. (2023), *Legittimità costituzionale della ripetibilità di indebiti retributivi e previdenziali: limiti all'azione e tutela del legittimo affidamento*, in *IUS Lavoro*, 14 febbraio

De Matteis A. (2024), *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, 2024

Degoli M.C. (2023), *Time out! L'omessa verifica annuale della situazione reddituale del pensionato da parte dell'ente previdenziale preclude la ripetizione delle somme indebitamente erogate*, in *DRI*, n. 3, pp. 801-807

Marino G. (2013), *Continua a percepire la pensione della moglie defunta: l'INPS ha diritto alla ripetizione*, in *D&G*, n. 0, p. 1249

Marino G. (2023), *Indebiti previdenziali e retributivi: il legittimo affidamento del percettore evita la restituzione delle somme?,* in *D&G*, n. 16, p. 9

Disposizioni per la semplificazione delle procedure relative ai ricorsi in materia di prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni domestici

di Federica Stamerra

Abstract – In un contesto socioeconomico in continuo mutamento, la distinzione – sul piano delle tutele prima che su quello delle discipline – tra lavoro "produttivo" e lavoro di cura mostra con insistenza anacronismi e insufficienze. Il contributo analizza l'estensione della disciplina di cui all'art. 104 del d.P.R. n. 1124/1965 anche ai ricorsi avverso le decisioni di rigetto delle istanze volte all'ottenimento delle prestazioni assicurative contro gli infortuni domestici.

Abstract – In a constantly evolving socioeconomic context, the distinction – primarily in terms of protections rather than regulations – between "productive" work and care work increasingly reveals its anachronisms and shortcomings. This contribution analyses the extension of the provisions under Art. 104 of Presidential Decree No. 1124/1965 to disputes concerning appeals against decisions rejecting applications for insurance benefits related to domestic accidents.

Sommario: 1. La disciplina previgente e la portata della modifica. – 2. La tutela antinfortunistica nel lavoro domestico: i profili ricostruttivi. – 3. I profili oggettivi. – 4. *Segue*: e i profili soggettivi. – 5. Bibliografia essenziale.

1. La disciplina previgente e la portata della modifica

La legge n. 493/1999 disciplina le iniziative volte a tutelare la sicurezza e la salute attraverso la prevenzione degli infortuni domestici, ed ha il merito di aver istituito una specifica forma di assicurazione contro il rischio di infortunio derivante dal lavoro svolto in tale ambito, quale tutela per il lavoro di cura – spesso negletto e invisibile – svolto dai membri della famiglia che, non dedicandosi ad altre attività lavorative, si occupano della casa e delle sue pertinenze.

Con la modifica in parola il legislatore ha perseguito la finalità di semplificare i ricorsi contro le decisioni assunte dalle sedi territoriali dell'Inail *ex* articoli 7 e 8, decreto del Ministero del lavoro 13 novembre 2019, replicando sostanzialmente il regime di impugnazione previsto dall'articolo 104 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965 ([1]).
Precedentemente, infatti, le decisioni in merito ai ricorsi in materia di contributi e di prestazioni gravanti sul Fondo autonomo speciale con contabilità separata istituito per la gestione delle posizioni assicurative relative al lavoro domestico ([2]) dovevano essere decise dal Comitato amministratore del Fondo, composto dal Presidente e dal Direttore generale dell'Inail, da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da un rappresentante del Ministero delle finanze, da un rappresentante del Ministero della salute e da sei rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative su base nazionale nominati con decreto del Ministro del lavoro. Nella disciplina previgente, l'assicurato dissenziente poteva presentare ricorso al Comitato amministratore, per il tramite della sede Inail competente all'emanazione del provvedimento, entro il termine di novanta giorni, comunicando i motivi di opposizione e allegando la documentazione necessaria a comprovare la propria ricostruzione. Decorsi centoventi giorni dalla presentazione del ricorso senza aver ottenuto una risposta, o in caso di risposta insoddisfacente, l'assicurato avrebbe potuto adire l'autorità giudiziaria.
A seguito della modifica, nel caso in cui l'assicurato non condivida la decisione assunta in merito all'erogazione della "prestazione in rendita" o della "prestazione *una tantum*" prevista in caso di infortunio domestico, a far data dal 12 gennaio 2025 lo stesso dovrà comunicare direttamente alla sede che ha emesso il provvedimento ([3]) i motivi del suo dissenso entro sessanta giorni dalla ricezione dello stesso, allegando la certificazione medica dalla quale emergano gli elementi giustificativi per una sua revisione. In caso di risposta insoddisfacente, ovvero di

([1]) Per un primo commento alla proposta di tale modifica, si veda M. DALLA SEGA, G. PIGLIALARMI, *Le novità previdenziali del DDL Lavoro: tra semplificazione e decentramento*, in *Boll. Spec. ADAPT*, 2024, n. 5.
([2]) Nell'economia del presente contributo, nel concetto di "lavoro domestico" non è mai ricompreso quello a titolo oneroso di cui all'art. 2240 c.c. (in merito al quale si veda per tutti M. PERSIANI, voce *Domestici (lavoro domestico)*, in *Enc. Dir.*, 1964, vol. XIII, p. 826 ss.; cfr. A. BORDIN, *Sicurezza dei collaboratori domestici*, ISL – I Corsi, 2016, n. 11, p. 5 ss.; B. GALLO, F. NATALINI, *Il lavoro domestico*, Giuffrè, 2015; R. SCHIAVONE, *Il rapporto di lavoro domestico*, inserto di *DPL*, 2009, n. 46, p. III ss.), bensì unicamente il rapporto di cui alla L. 3 dicembre 1999, n. 493.
([3]) «Qualora il ricorso sia stato erroneamente rivolto al Comitato […] la sede ne darà comunicazione al ricorrente e all'eventuale istituto di patronato e di assistenza sociale che abbia assunto il patrocinio e provvederà all'istruttoria e alla definizione del ricorso stesso» (circ. Inail 30 gennaio 2025, n. 5).

mancata risposta nel termine di sessanta giorni, l'infortunato potrà convenire in giudizio l'Inail.
Di conseguenza, sono state abrogate le disposizioni di cui agli articoli 10, comma 3, lettera *c*, legge n. 493/1999, e 19, commi 1 e 2, decreto del Ministero del lavoro 15 settembre 2000. Restano invariati i termini prescrizionali, previsti in tre anni dal giorno dell'infortunio *ex* articolo 19, comma 3, decreto ministeriale 15 settembre 2000 ([4]), nonché la necessità di esperire tutte le procedure amministrative prima di procedere in giudizio ([5]).

2. La tutela antinfortunistica nel lavoro domestico: i profili ricostruttivi

La legge n. 493/1999 «è la prima legge in Europa che tutela la salute nelle abitazioni e istituisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici» ([6]). Si tratta, a ben vedere, di una conquista sociale che prende il via da una questione atavica, relativa alla concezione del lavoro domestico come "non lavoro". Difatti, sul piano strettamente giuridico, data la gratuità della prestazione ([7]), il lavoro domestico non configura un vero e proprio rapporto di lavoro – risultando pertanto a quest'ultimo soltanto equiparato per determinati aspetti tipizzati, come appunto l'assicurazione contro «il rischio infortunistico derivante dal lavoro svolto in ambito domestico».
Il punto di svolta in merito alla considerazione del lavoro domestico come attività lavorativa – e, quindi, come esplicitazione dell'articolo 35 Cost. del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» – è rappresentato storicamente dall'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del TAR Friuli-Venezia Giulia 10 novembre 1993, n. 209, avente ad oggetto la legittimità dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 943/1986 in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati, con riferimento al lemma "occupati". In particolare, la ricorrente – cittadina brasiliana coniugata con cittadino italiano – aveva presentato istanza per il ricongiungimento familiare con il figlio minorenne ancora in patria, ma tale istanza era stata rigettata in quanto la richiedente, «casalinga» (*recte*, lavoratrice domestica), «non svolgeva attività lavorativa» e, quindi, la sua

([4]) Con sospensione del termine durante il procedimento amministrativo: cfr. Cass. 27 agosto 1990, n. 8793; Cass. 30 ottobre 1985, n. 5339; Cass. 4 febbraio 1984, n. 866; Cass. 24 gennaio 1984, n. 587; Cass. 25 ottobre 1983, n. 6294; Cass. 19 febbraio 1983, n. 1276.
([5]) Configura una causa di improcedibilità della domanda Cass. 17 dicembre 2001, n. 15966.
([6]) Circ. Inail 22 febbraio 2001, n. 9.
([7]) La gratuità è richiesta anche dalla disciplina in materia di assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico, che all'art. 6, comma 2, lett. *a*, definisce il lavoro svolto in ambito domestico come «l'insieme delle attività prestate nell'ambito domestico, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente domestico».

posizione non era riconducibile a quella dei «lavoratori extracomunitari residenti in Italia e occupati». In via incidentale, perciò, il giudice amministrativo ha dovuto ricostruire il punto di intersezione tra lavoro e cura, laddove la sovrapposizione tra le due aree diviene evidente se l'accesso a un determinato diritto è subordinato al riconoscimento della qualifica di lavoratore o a un determinato status occupazionale.

Seguendo le argomentazioni della Corte costituzionale ([8]), che ha optato per una sentenza interpretativa di rigetto – favorevole, non nella forma bensì nella sostanza, alla richiedente – la *ratio* della disposizione censurata è quella di subordinare l'ingresso di ulteriori soggetti a carico del cittadino extracomunitario presente sul territorio dello Stato al possesso dei mezzi di sostentamento necessari: la normativa vigente specifica infatti in modo puntuale i requisiti reddituali affinché tale condizione sia soddisfatta ([9]). In tal senso, la disposizione risulta rispondente a delle esigenze giuridicamente rilevanti ed è congegnata in modo da non risultare in una irragionevole compressione dei diritti del cittadino extracomunitario richiedente, ma si presta a un profilo critico superabile soltanto ove si intenda la stessa nel senso prospettato dalla Corte costituzionale ([10]). Quest'ultima, infatti, evidenzia come «il lavoro effettuato all'interno della famiglia, per il suo valore sociale ed anche economico, può essere ricompreso, sia pure con le peculiari caratteristiche che lo contraddistinguono, nella tutela che l'art. 35 della Costituzione assicura al lavoro "in tutte le sue forme"». Ne consegue che l'attività lavorativa svolta in ambito domestico e familiare deve essere assimilata alle forme di occupazione e, quindi, che la "casalinga" sia, a ben vedere, una lavoratrice (appunto, "domestica").

Alla stessa conclusione si perviene, seguendo altro percorso argomentativo, se si prende in considerazione la posizione previdenziale della lavoratrice domestica, disciplinata dalla legge n. 389/1963 – emblematicamente denominata di

([8]) C. cost. 19 gennaio 1995, n. 28. Tali conclusioni sono state fatte proprie a breve distanza da TAR Lombardia 22 marzo 1996, n. 346, con riferimento alla concessione della cittadinanza italiana in relazione al requisito del possesso di mezzi propri di sostentamento per la lavoratrice domestica – in tale circostanza, i giudici amministrativi hanno evidenziato come il rilievo economico e sociale del lavoro "casalingo", ricompreso nell'art. 35 Cost. che tutela il lavoro «in tutte le sue forme», si affianchi al dovere di solidarietà tra i membri del nucleo familiare *ex* art. 143 c.c. Ciò crea, a ben vedere, un rapporto sostanzialmente biunivoco, nel quale il coniuge percettore di reddito e il coniuge che si occupa gratuitamente delle attività domestiche collaborano entrambi in modo paritario al buon andamento della formazione sociale familiare, sicché risulterebbe contraria al principio di eguaglianza sostanziale ogni statuizione che ne postuli una differenza di trattamento basata unicamente sullo svolgimento di attività lavorativa extra-domestica.

([9]) Si veda l'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 286/1998.

([10]) Ciò è confermato anche dalla circostanza che la norma censurata faceva riferimento allo stato occupazionale e non al possesso del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di altro permesso di soggiorno rientrante nella categoria dei "permessi unici lavoro".

«istituzione della "mutualità pensioni" a favore delle casalinghe» – con la quale è stata introdotta una gestione separata presso l'Inps per il conferimento volontario di contributi da parte delle lavoratrici domestiche ([11]) al fine di conseguire la pensione di vecchiaia. L'evidente anacronismo ([12]) intrinseco alla limitazione alle sole donne ([13]) della possibilità di iscriversi al Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari ([14]) e, quindi, di percepire la pensione di vecchiaia anche in caso di svolgimento di lavoro domestico, è stato superato con l'estensione di tale facoltà a tutti «i soggetti che svolgono, senza vincolo di subordinazione, lavori non retribuiti in relazione a responsabilità familiari e che non prestano attività lavorativa autonoma o alle dipendenze di terzi e non sono titolari di pensione diretta» ([15]).
Queste istanze di adeguamento ai «mutamenti intervenuti in questi decenni sia nel mondo del lavoro sia in quello delle donne» il cui punto di caduta è «l'equiparazione, almeno dal punto di vista della tutela dei rischi da infortunio, del lavoro svolto in casa a quello svolto fuori casa» ([16]) hanno condotto, perciò, all'introduzione dell'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico, sulla quale è intervenuta la norma in commento.

([11]) La disposizione previgente – art. 85, n. 4, r.d.l. n. 1827/1935 – faceva riferimento, ancor più emblematicamente, alle «donne maritate che attendono alle cure domestiche ed il cui marito sia compreso in una delle […] categorie» di lavoratori elencate, nel sostanziale presupposto che a lavorare fosse il marito. Cfr. I. BRESCIANI, *Perdita della capacità di lavoro domestico e risarcimento del danno, anche per il coniuge*, in *Famiglia e Diritto*, 2015, n. 8-9, p. 758.
([12]) Non si trattava solo di una discriminazione diretta, per i lavoratori domestici, e indiretta, per le donne, considerate destinatarie principali di una normativa che regola una forma di lavoro tendenzialmente considerata meno qualificata e socialmente meno rilevante, quanto piuttosto di una concezione di società e di famiglia arcaica nella quale è implicito che a svolgere le attività domestiche debba essere la donna. In senso analogo, si veda M. DI MASI, *Danno patrimoniale da perdita del lavoro domestico maschile: la Cassazione contro gli stereotipi di genere in famiglia*, in *D&R*, 2015, n. 8-9, p. 815 ss., spec. p. 816, ove l'A. evidenzia le «sistematiche creazioni di gerarchie sociali che sembrano giustificare trattamenti diversi per il lavoro produttivo e per quello riproduttivo».
([13]) «Possono iscriversi alla "mutualità pensioni" le persone di sesso femminile» (art. 2, comma 1, l. n. 389/1963).
([14]) La gestione "Mutualità pensioni" è stata così rinominata dall'art. 1 del d.lgs. n. 565/1996.
([15]) Art. 1, d.lgs. n. 565/1996. Sul funzionamento del fondo e sulle modalità di calcolo di premi e prestazioni, si veda la circ. Inps 20 dicembre 2001, n. 223.
([16]) Circ. Inail n. 9/2001, cit.

3. I profili oggettivi

L'assicurazione comprende i casi di infortunio avvenuti, per causa violenta o virulenta ([17]), in occasione ed a causa di lavoro nell'ambito domestico, a condizione che dall'infortunio sia derivata una inabilità permanente al lavoro non inferiore al 6% ([18]).
L'assicurato, in caso di infortunio, ha diritto a due tipologie di prestazione ([19]): *una tantum* per inabilità compresa tra il 6 e il 15%; con rendita per inabilità permanente, in caso di riduzione della capacità lavorativa pari o superiore al 16%. La tipologia e l'importo della prestazione è determinata in sede di accertamento medico legale dell'inabilità permanente, sicché, laddove l'Inail rilevi che i postumi invalidanti non raggiungano una gravità tale da dar luogo all'erogazione della rendita, ma siano idonei alla corresponsione della prestazione *una tantum*, procederà a conferire quest'ultima. Ove l'infortunio denunciato non sia il primo, e perciò il richiedente risulti già beneficiario di una prestazione di sostegno causata dal precedente evento, si procede alla costituzione di una nuova rendita o all'erogazione di una nuova prestazione *una tantum* sulla base del grado di riduzione complessiva dell'attitudine al lavoro ([20]). In caso di invalidità permanente assoluta, valutata sulla base delle circostanze di cui alla tabella dell'allegato 3 al decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965, è prevista l'erogazione dell'assegno per assistenza personale continuativa (c.d. "accompagnamento", incompatibile con altre prestazioni analoghe erogate dallo Stato o da altri Enti) ([21]) Per "ambito domestico" ([22]), invece, deve intendersi l'insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato ([23]), sebbene il concetto di "dimora" possa generare problemi interpretativi. Difatti, se la residenza è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale ([24]), ogni collocazione temporanea e provvisoria della persona e del suo nucleo familiare non dovrebbe rilevare ai fini dell'applicazione della disciplina antinfortunistica in parola. Eppure, l'Inail considera «avvenuti in ambito domestico anche gli

([17]) Le possibili fonti di incidente domestico sono numerosissime: sul punto si veda, ad es., M. ABATE, *Un vademecum per prevenire gli incidenti domestici*, in *ISL*, 2019, n. 11, p. 613 ss.
([18]) Art. 3, d.m. lavoro 13 novembre 2019. Alle prestazioni erogate dal Fondo non si applica la disciplina in materia di regresso Inail sul responsabile dell'infortunio (sul punto, si veda R. RIVERSO, *L'azione di regresso dell'Inail: evoluzioni, prospettive e onere della prova*, in *LG*, 2020, n. 2, p. 107).
([19]) Art. 9, l. n. 493/1999.
([20]) Art. 9, d.m. lavoro 13 novembre 2019.
([21]) Così l'art. 10 del d.m. lavoro 13 novembre 2019.
([22]) Art. 6, comma 2, lett. *b*, l. n. 493/1999.
([23]) «Qualora l'immobile faccia parte di un condominio, l'ambito domestico comprende anche le parti comuni condominiali» (*ibidem*).
([24]) Art. 43 c.c.

infortuni avvenuti nell'immobile dove si trascorrono le vacanze (pur se in affitto), purché questo si trovi sul territorio nazionale» ([25]). Con riferimento agli immobili idonei a integrare il dettato normativo, invece, occorre far riferimento all'articolo 812 c.c., alle strutture con destinazione d'uso idonea, nonché a quelle mobili e semi-mobili assimilate – in particolare, quelle «assegnate (roulotte, prefabbricati) ai fini abitativi ed in via provvisoria, a seguito di calamità naturali (terremoti, alluvioni, ecc.)» ([26]), ma la considerazione dovrebbe potersi estendere anche a quelle utilizzate stabilmente come alloggio per la famiglia.

4. *Segue*: e i profili soggettivi

Sul piano soggettivo, l'assicurazione contro gli infortuni derivanti dal lavoro svolto in ambito domestico si applica ai lavoratori domestici – di entrambi i sessi – che abbiano un'età compresa tra i 18 e i 65 anni, che svolgano un'attività non occasionale in ambito domestico senza vincolo di subordinazione e senza percepire un compenso ([27]) con la finalità di cura delle persone che costituiscono il proprio nucleo familiare ([28]) e dell'ambiente domestico ove le stesse dimorano. Tali soggetti non devono inoltre svolgere attività che comportino l'iscrizione presso forme obbligatorie di previdenza sociale e, più in generale, deve intendersi come rispettato il requisito della non occasionalità quando il lavoro domestico risulta essere abituale e sistematico, anche se non continuativo: in breve, non deve essere in corso lo svolgimento di altra attività lavorativa. L'iscrizione è tuttavia compatibile con la titolarità di pensione di invalidità, con lo svolgimento di

([25]) Circ. Inail n. 9/2001, cit.
([26]) *Ibidem*.
([27]) «Le prestazioni d'opera rese tra persone conviventi legate da vincolo di parentela, di affinità o semplicemente di ospitalità, pur potendo essere oggettivamente qualificabili come prestazioni di lavoro domestico, si presumono rese gratuitamente, salvo che chi assuma l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato oneroso ne provi, in modo rigoroso, l'onerosità; la presunzione di gratuità non può ritenersi vinta da circostanze quali la corresponsione di vitto e alloggio, di ulteriori utilità dirette ad appagare esigenze di ordine materiale atteso che queste costituiscono non già una prestazione corrispettiva, sebbene la naturale espressione della solidarietà affettiva, della mutua assistenza e della gratitudine» (Pret. Macerata 21 maggio 1991; in senso analogo, si veda Pret. Pavia 19 ottobre 1983, ma *amplius* Cass. 12 marzo 1981, n. 1415; Cass. 7 giugno 1978, n. 2856).
([28]) «Per nucleo familiare deve intendersi un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti e aventi la medesima dimora abituale» (circ. Inail n. 9/2001, cit.); tale definizione è affine a quanto stabilito in Cass. 5 settembre 1963, n. 2431, ma rispetto a quest'ultima si evidenzia come l'interpretazione dell'Istituto risulti più estesa, nonché anticipatoria rispetto alla tutela delle convivenze (e della disciplina del contratto di convivenza).

attività lavorativa con collocazione in cassa integrazione guadagni o di attività stagionali, nonché con lavori temporanei o occasionali. Risulta invece singolare l'estensione operata in via amministrativa ([29]) anche ai lavoratori a tempo determinato, con contestuale esclusione dei lavoratori part-time: sarebbe stato più ragionevole sostenere il contrario (nonostante anche in tal caso la posizione sarebbe risultata incompatibile con il tenore letterale della norma, che esclude gli iscritti alla gestione ordinaria), in quanto lo svolgimento di attività di lavoro domestico può essere conciliabile con lo svolgimento di un'attività lavorativa a tempo parziale, mentre è più difficile sostenere lo stesso per un'attività a tempo pieno, sia pur a termine.
Più complicato il rapporto con il concetto di *caregiver*. Difatti, quest'ultimo risulta più ampio, potendosi ricondurre anche a relazioni di carattere amicale o a situazioni nelle quali la coabitazione non è indice dell'assistenza prestata. Sicché, in tal caso, non si tratterebbe di lavoro domestico e non sarebbe possibile beneficiare delle relative prestazioni previdenziali. Se la possibilità di iscriversi al Fondo speciale rappresenta una forma di registrazione dei lavoratori domestici, non esiste previsione analoga per chi si prende egualmente cura, a titolo gratuito, di persone che non fanno parte del proprio nucleo familiare, non operando in tal caso né la presunzione di gratuità né la valutazione simbiotica tra attività di cura e vantaggio economico per il nucleo familiare. Si tratta, cioè, di situazioni che presentano tratti di discontinuità tali da aver portato anche la Corte costituzionale a ritenere necessario un intervento del legislatore per riordinare le prestazioni previdenziali a favore dei *caregivers* ([30]).

5. Bibliografia essenziale

ABATE M. (2019), *Un vademecum per prevenire gli incidenti domestici*, in *ISL*, n. 11, pp. 613-621

BORDIN A. (2016), *Sicurezza dei collaboratori domestici*, ISL – I Corsi, n. 11

([29]) Così la circ. Inail n. 9/2001, cit.
([30]) Si veda, da ultimo, C. cost. 28 luglio 2022, n. 202; si veda anche C. cost. 12 luglio 2021, n. 151. Che l'intervento del legislatore sia imprescindibile si può desumere anche da una lettura in chiave sistematica dei principi costituzionali, onde è chiaro che «il rischio professionale inteso come rischio da lavoro» non può essere «esteso a tutti i cittadini e per il solo fatto che non sono lavoratori, ma cittadini», sicché «ben potrebbe essere prevista, com'è accaduto per le casalinghe, una specifica tutela previdenziale» (M. PERSIANI, *A cinquanta anni dal Testo Unico degli infortuni sul lavoro: profili costituzionali*, in *ADL*, 2016, n. 2, I, p. 228) anche per altri soggetti il cui ruolo è a ben vedere sovrapponibile con lo svolgimento di un'attività lavorativa, ma tale operazione deve eseguirsi con estrema attenzione onde evitare scostamenti rispetto agli equilibri costituzionali.

BRESCIANI I. (2015), *Perdita della capacità di lavoro domestico e risarcimento del danno, anche per il coniuge*, in *Famiglia e Diritto*, n. 8-9, pp. 757-767

DALLA SEGA M., PIGLIALARMI G. (2024), *Le novità previdenziali del DDL Lavoro: tra semplificazione e decentramento*, in *Boll. Spec. ADAPT*, n. 5

DI MASI M. (2015), *Danno patrimoniale da perdita del lavoro domestico maschile: la Cassazione contro gli stereotipi di genere in famiglia*, in *D&R*, n. 8-9, pp. 814-818

GALLO B., NATALINI F. (2015), *Il lavoro domestico*, Giuffrè

PERSIANI M. (1964), voce *Domestici (lavoro domestico)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII

PERSIANI M. (2016), *A cinquanta anni dal Testo Unico degli infortuni sul lavoro: profili costituzionali*, in *ADL*, n. 2, I, pp. 221-233

RIVERSO R. (2020), *L'azione di regresso dell'Inail: evoluzioni, prospettive e onere della prova*, in *LG*, n. 2, pp. 105-124

SCHIAVONE R. (2009), *Il rapporto di lavoro domestico*, inserto di *DPL*, n. 46

Comunicazioni di decesso all'Inail

di Stefania Cazzato

Abstract – Il presente contributo è focalizzato sulle nuove disposizioni in materia di comunicazioni di decesso all'Inail da parte dei medici necroscopi (collegato lavoro – art. 5, l. n. 203/2024).

Abstract – This contribution is focused on the notifications of death to INAIL by necropsy doctors (*collegato lavoro* – Art. 5, Act No. 203/2024).

Sommario: 1. Comunicazioni di decesso all'Inail.

1. Comunicazioni di decesso all'Inail

L'articolo 5, introdotto nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, prevede che, a partire dal 1° gennaio 2025, le comunicazioni di decesso trasmesse all'Inps dai medici necroscopi siano messe a disposizione dell'Inail e che le relative modalità di messa a disposizione siano concordate tra i due Istituti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione medesima (comma 1). Viene altresì precisato che l'attuazione della disposizione da parte delle amministrazioni interessate avviene senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente (comma 2).
Più in dettaglio, la disposizione in commento reca una novella all'articolo 2 del decreto-legge n. 663/1979, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33/1980. Si ricorda che il richiamato articolo 2, ai sensi del primo, secondo e terzo comma, modificati rispetto alla loro formulazione originaria dall'articolo 1, comma 149, della legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005), disciplina la nuova procedura, a decorrere dal 1° gennaio 2005, di trasmissione telematica on line della certificazione di malattia all'Inps e di inoltro della attestazione di malattia dall'Inps a datore di lavoro.
Il settimo comma dell'articolo 2 – comma aggiunto dall'articolo 1, comma 303, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) – prevede che, a decorrere

dal 1° gennaio 2015, il medico necroscopo trasmetta all'Inps, entro quarantotto ore dall'evento, il certificato di accertamento del decesso per via telematica on line ([1]). In caso di violazione del suddetto obbligo, si applicano le sanzioni di cui all'articolo 46 del decreto-legge n. 269/2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326/2003, vale a dire la sanzione pecuniaria da 100 euro a 300 euro.
La novella in commento, nell'aggiungere, in fine, un comma all'articolo 2 del decreto-legge n. 663/1979, prevede espressamente che le comunicazioni di decesso trasmesse all'Inps dai medici necroscopi ai sensi del settimo comma siano messe a disposizione dell'Inail, a decorrere dal 1° gennaio 2025.
Si precisa che le modalità di messa a disposizione sono concordate tra l'Inps e l'Inail entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione medesima.
Il comma 2 della norma in commento, infine, introduce la clausola di invarianza finanziaria, prevedendosi che le amministrazioni interessate provvedano all'attuazione della disposizione nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
L'obiettivo è, evidentemente, quello di favorire una sospensione tempestiva delle prestazioni erogate ai soggetti deceduti.

([1]) Cfr. circ. Inps 13 febbraio 2015, n. 33, che prevede analogo incombente a carico dei medici necroscopi nei confronti dell'istituto previdenziale, in attuazione della l. n. 190/2014.

Sospensione della prestazione di cassa integrazione

di Claudia Carchio

Abstract – Il commento all'art. 6 della l. n. 203/2024, che ha riscritto l'art. 8 del d.lgs. n. 148/2015, permette un'analisi della normativa vigente sulla compatibilità tra il godimento dei trattamenti di integrazione salariale e lo svolgimento di altra attività lavorativa, autonoma o subordinata, da parte dei beneficiari. Il contributo, oltre a fornire una ricostruzione della disciplina in essere, dà anche conto dei principali orientamenti giurisprudenziali e delle interpretazioni della prassi amministrativa che, sebbene riferiti alla normativa previgente, continuano a mantenere rilevanza e applicabilità nel contesto normativo attuale.

Abstract – The commentary on Art. 6 of Act No. 203/2024, which amended Art. 8 of Legislative Decree No. 148/2015, allows for an analysis of the current regulations regarding the compatibility between receiving wage supplementation benefits and engaging in other work activities, whether self-employed or subordinate, by the beneficiaries. The paper, in addition to outlining the existing legal discipline, also accounts for the main judicial orientations and interpretations of administrative practice which, although referring to the previous regulations, remain relevant and applicable in the present legislative context.

Sommario: 1. Compatibilità tra integrazione salariale e attività lavorativa: l'articolo 8 del decreto legislativo n. 148/2015 come modificato dal c.d. collegato lavoro. – 2. Cumulabilità delle prestazioni di integrazione salariale con i redditi da lavoro. – 3. Comunicazione preventiva all'Inps della nuova attività di lavoro e decadenza dal trattamento in caso d'inottemperanza. – 4. Alcune osservazioni conclusive. – 5. Bibliografia essenziale.

1. Compatibilità tra integrazione salariale e attività lavorativa: l'articolo 8 del decreto legislativo n. 148/2015 come modificato dal c.d. collegato lavoro

L'articolo 6 della legge n. 203/2024 (c.d. collegato lavoro), rubricato *Sospensione della prestazione di cassa integrazione*, ha riscritto l'articolo 8 del decreto legislativo n.

148/2015 e cioè la norma che disciplina la compatibilità tra la percezione dei trattamenti di integrazione salariale e l'esecuzione concomitante di altra attività lavorativa da parte dei beneficiari.
Una prima revisione operata dall'articolo 6 della legge n. 203/2024 attiene alla collocazione delle previsioni di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 148/2015, le quali sono contenute ai commi 1 e 2 in conseguenza della formale eliminazione del previgente comma 1 (che disponeva l'applicabilità ai lavoratori beneficiari delle integrazioni salariali della disciplina in tema di condizionalità di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 150/2015), già abrogato dalla legge di bilancio per il 2022 ([1]).
Il nuovo articolo 8 del decreto legislativo n. 148/2015, che resta invariato nella rubrica *Compatibilità con lo svolgimento di attività lavorativa*, prevede ora al comma 1 che il lavoratore che svolge attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo durante il periodo di integrazione salariale non ha diritto al relativo trattamento per le giornate di lavoro effettuate. Mentre al comma 2 dispone la decadenza del lavoratore dal diritto al trattamento di integrazione salariale nel caso in cui non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione, alla sede territoriale dell'Inps, dello svolgimento dell'attività lavorativa medesima, chiarendo anche che le comunicazioni a carico dei datori di lavoro, di cui all'articolo 4-*bis* del decreto legislativo n. 181/2000, sono valide al fine dell'assolvimento di tale obbligo di informazione.
Le disposizioni del collegato lavoro del 2024 modificano, così, il precedente impianto normativo che, per effetto della revisione operata dalla legge di bilancio per il 2022 ([2]) al testo originario dell'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 148/2015, determinava conseguenze diverse in funzione della natura e della durata dell'attività svolta dai lavoratori durante il periodo di fruizione del trattamento di integrazione salariale.
La norma in parola stabiliva, infatti, un doppio regime in caso di compatibilità dei trattamenti di integrazione salariale con l'esecuzione di un'attività lavorativa diversa da quella prestata per il datore che aveva fatto ricorso alle prestazioni medesime. Per i rapporti di lavoro subordinato a termine di durata superiore a sei mesi, nonché di lavoro autonomo, il diritto alla prestazione era escluso limitatamente alle giornate di lavoro effettuate; diversamente, per le attività

([1]) Si veda l'art. 1, comma 197, lett. *a*, della l. n. 234/2021, che ha abrogato l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 148/2015, e l'art. 1, comma 202, della l. n. 234/2021, che ha introdotto l'art. 25-*ter* del d.lgs. n. 148/2015, rubricato *Condizionalità e formazione*.
([2]) Art. 1, comma 197, lett. *b*, della l. n. 234/2021.

lavorative di durata pari o inferiore a sei mesi il trattamento era sospeso per l'intera durata del nuovo rapporto di lavoro ([3]).
Tale distinzione determinava, per le prime due fattispecie, il cumulo tra il reddito da lavoro subordinato o autonomo e il trattamento integrativo relativo alle giornate non oggetto di prestazione lavorativa, mentre lo escludeva interamente nella terza ipotesi.
Con la novella del 2024 (in vigore dal 12 gennaio 2025) ([4]) viene, pertanto, eliminata la disciplina, derogatoria, prevista per i lavoratori che svolgessero attività di lavoro subordinato a tempo determinato pari o inferiore a sei mesi e ripristinata quella antecedente, disposta dal legislatore nel 2015, ma invero già prevista anche dal combinato disposto dell'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale n. 788/1945 e dell'articolo 8, comma 4, del decreto-legge n. 86/1988, convertito dalla legge n. 160/1988.

2. Cumulabilità delle prestazioni di integrazione salariale con i redditi da lavoro

La normativa vigente più sopra richiamata sancisce la perdita del diritto al trattamento di integrazione salariale per le sole giornate di lavoro (subordinato o autonomo) effettuate, così confermando che non vi è una assoluta incompatibilità tra lo svolgimento di un'attività lavorativa e la percezione delle prestazioni previdenziali. Queste ultime, infatti, non sono sospese per l'intero periodo di durata dell'attività lavorativa autonoma o eseguita alle dipendenze di un datore di lavoro diverso da quello che ha fatto ricorso ai trattamenti integrativi, ma solo in corrispondenza delle giornate di effettiva esecuzione della prestazione lavorativa.
La disposizione in parola, invece, nulla dice in merito alla possibilità di cumulare, fino a concorrenza, l'ammontare dei trattamenti integrativi con i redditi da lavoro percepiti per le giornate nelle quali il lavoratore si dedichi ad altre attività, qualora tali redditi siano inferiori all'integrazione stessa.
Il silenzio del legislatore su questo aspetto si pone, però, in contrasto con la *ratio* sottesa alla disciplina che esclude il diritto all'integrazione salariale in concomitanza con le giornate di lavoro altrimenti remunerate, la quale è rinvenibile nel principio proprio dell'ordinamento previdenziale secondo cui l'intervento

([3]) Sul punto cfr. circ. Inps 1° febbraio 2022, n. 18, § 1.6, ove viene anche chiarito, integrando in via amministrativa il testo dell'art. 8 del d.lgs. n. 148/2015, che la sospensione dei trattamenti opera non solo in caso di rapporti di lavoro subordinato inferiori, ma anche esattamente pari a sei mesi.
([4]) Cfr. *Gazzetta Ufficiale*, 28 dicembre 2024, Serie Generale, n. 303.

protettivo pubblico mantiene la propria giustificazione sociale e può essere attuato fin tanto che l'interessato si trovi in una situazione di bisogno socialmente rilevante e non anche quando a tale situazione egli abbia trovato rimedio. Rispetto al perseguimento di questa finalità emerge un'incongruenza della normativa in parola, poiché non tiene conto dell'entità del reddito ricavato in concreto dalla nuova attività di lavoro, né la rapporta all'ammontare dell'integrazione salariale che il beneficiario perde in conseguenza dello svolgimento dell'attività medesima; altrettanto è a dirsi per la mancata considerazione della possibile coesistenza di più attività lavorative precedenti alla fruizione degli ammortizzatori sociali, nonché della possibile esiguità, anche temporale, dell'attività lavorativa svolta.

Per ovviare a tale incoerenza, la giurisprudenza, con un indirizzo costante e uniforme nel tempo, ha offerto un'interpretazione "additiva" del dettato normativo. Ha, infatti, chiarito, da un lato, che «lo svolgimento di attività lavorativa remunerata, sia essa subordinata od autonoma, durante il periodo di sospensione del lavoro con diritto all'integrazione salariale comporta non la perdita del diritto all'integrazione per l'intero periodo predetto ma solo una riduzione dell'integrazione medesima in proporzione ai proventi di quell'altra attività lavorativa» e, dall'altro, lato, che «ai fini dell'applicazione di tale principio – mentre in caso di attività lavorativa subordinata può presumersi l'equivalenza della retribuzione alla corrispondente quota d'integrazione salariale – in ipotesi, invece, di attività lavorativa autonoma grava sul lavoratore (al fine del riconoscimento del suo diritto a mantenere l'integrazione salariale per la differenza) l'onere di dimostrare che il compenso percepito per la detta attività è inferiore all'integrazione salariale stessa» ([5]).

A tale orientamento, formulato con riguardo alle disposizioni vigenti prima dell'adozione del decreto legislativo n. 148/2015 e poi riconfermato successivamente ad essa, ha aderito anche l'Inps. Superando il proprio iniziale approccio restrittivo, con cui aveva del tutto escluso la cumulabilità tra integrazioni del reddito e proventi delle giornate dedicate ad altre attività lavorative ([6]), l'Istituto previdenziale ha operato una serie di distinguo con cui ha tenuto conto delle modalità di svolgimento delle prestazioni di lavoro e dell'ammontare dei redditi percepiti, offrendo una serie di dettagliate indicazioni per la corretta applicazione delle norme di legge in tema di compatibilità ([7]).

([5]) Cass. 23 novembre 1992, n. 12487; conformi *ex multis* Cass. 12 dicembre 2023, n. 34750; Cass. 9 febbraio 2021, n. 3116 e n. 3122; Cass. 28 maggio 2003, n. 8490; Cass. 14 giugno 1995, n. 6712; Cass. 14 aprile 1993, n. 4419; Cass. 13 ottobre 1992, n. 11150; Cass. 8 novembre 1990, n. 10755; Cass. 22 ottobre 1983, n. 6215, tutte in *DeJure*.

([6]) Circ. Inps 4 agosto 1988, n. 171.

([7]) Cfr. circ. Inps 12 dicembre 2002, n. 179, richiamata e specificata poi da circ. Inps 4 ottobre 2010, n. 130, e da circ. Inps 2 dicembre 2015, n. 197, § 1.9.

Tali chiarimenti della prassi amministrativa, stante la sovrapponibilità della normativa vigente al tempo della loro adozione con quella dell'attuale formulazione dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 148/2015, possono ritenersi ancora attuali. Sebbene, infatti, nel momento in cui si scrive, l'Inps abbia annunciato la pubblicazione di indicazioni *ad hoc* ([8]), è presumibile che queste si porranno in linea di continuità con le precedenti e con l'interpretazione costante della giurisprudenza che esse hanno accolto.

A tal proposito, l'ente previdenziale ha specificato, in primo luogo, che vi è una totale incompatibilità con la fruizione dei trattamenti previdenziali quando il nuovo rapporto di lavoro instaurato dal loro beneficiario sia subordinato a tempo pieno e indeterminato. Ciò in quanto la nuova occupazione determina la fine dell'originario rapporto di lavoro la cui sospensione, totale o parziale, costituiva il presupposto per la corresponsione dell'indennità ([9]). Infatti, come affermato dalla Corte costituzionale, «il nuovo impiego a tempo pieno e senza prefissione di termine, alle dipendenze di un diverso datore di lavoro, comporta la risoluzione del rapporto precedente e, quindi, […] la perdita del diritto al trattamento di integrazione salariale per cessazione del rapporto di lavoro che ne costituiva il fondamento» ([10]).

Di qui il corollario per cui la normativa sulla compatibilità tra attività lavorativa e trattamenti di integrazione salariale ha come destinatari soltanto i beneficiari delle stesse che trovano offerte di lavori temporanei o saltuari, poiché esclusivamente in tali ipotesi permane lo stato di sospensione dell'originario rapporto di lavoro sulla cui base il trattamento di integrazione salariale è stato concesso ([11]).

La disposizione in commento non ha, pertanto, contenuto sanzionatorio, ma costituisce solo una conseguenza delle ragioni sottostanti alle provvidenze integrative del reddito e del loro venir meno nei periodi nei quali il percettore riceve una remunerazione da altra attività lavorativa ([12]). Il suo fondamento deve, quindi, essere ricercato nella funzione sociale delle integrazioni salariali, che

([8]) Già annunciati dalla circ. Inps 15 gennaio 2025, n. 3, al cui § 1.1 si legge che «gli effetti e la portata della modifica della disciplina che regola la compatibilità dei trattamenti di integrazione salariale con lo svolgimento di attività lavorativa saranno illustrati in una apposita circolare di prossima pubblicazione».

([9]) Si veda la circ. Inps n. 130/2010, cit., § 2.

([10]) C. cost. 26 maggio 1995, n. 195, in *GCost*, 1995, n. 3, p. 1512 ss., con nota di P. LAMBERTUCCI, *Attività lavorativa e "decadenza" del trattamento di Cassa Integrazione*; si veda anche Cass. n. 3116/2021 cit.

([11]) *Ibidem*.

([12]) Si veda Cass. 1° giugno 2005, n. 11679, in *RIDL*, 2006, n. 2, II, p. 391 ss., con nota di E. TARQUINI, *Cassa integrazione guadagni straordinaria e attività incompatibili: l'attività lavorativa svolta dal socio di società di persone*.

trova la propria causa nello stato di bisogno in cui versa il lavoratore che fuoriesce dal circuito occupazionale ([13]).
Sempre considerando tale *ratio legis*, si può ritenere che la protezione dallo stato di bisogno perduri anche quando la nuova attività di lavoro dipendente intrapresa, per la collocazione temporale in altre ore della giornata o in periodi diversi dell'anno, sarebbe stata comunque compatibile con l'attività lavorativa sospesa che ha dato luogo all'integrazione salariale. In tali ipotesi, oltre ad esservi piena compatibilità tra attività di lavoro e trattamento integrativo, quest'ultimo è anche totalmente cumulabile con la remunerazione derivante dalla nuova occupazione. È il caso, ad esempio, in cui vi siano due rapporti di lavoro part-time, sia orizzontale, con riduzione dell'orario ordinario giornaliero, sia verticale, con prestazione del lavoro per intere giornate in periodi predeterminati, ovvero vi sia un rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e uno part-time, purché le due attività siano tra loro comunque compatibili nel limite dell'orario massimo settimanale di lavoro ([14]). Diversamente, se vi è parziale sovrapponibilità dell'orario di lavoro dell'originario rapporto di lavoro a tempo pieno con quello previsto dal nuovo contratto di lavoro subordinato part-time (a tempo determinato o indeterminato), sarà possibile procedere al cumulo parziale, sino a concorrenza, del trattamento integrativo con il reddito da lavoro ([15]).
Così come nell'ultima casistica citata, la cumulabilità parziale tra integrazione salariale e proventi derivanti da una nuova prestazione lavorativa sussiste anche laddove, in concomitanza con la percezione dei benefici previdenziali, il lavoratore instauri un rapporto di lavoro a tempo pieno e determinato ([16]) ovvero svolga lavoro autonomo ([17]).
S'è già detto, infatti, che sebbene la regola generale prescriva la sospensione dei trattamenti integrativi per le giornate nella quali viene effettuata una nuova attività lavorativa, vi è la possibilità – avallata dalla giurisprudenza consolidata – per il lavoratore di dimostrare che il compenso (o provento) per tale attività è inferiore all'integrazione e, in tal caso, di percepire una quota pari alla differenza tra l'intero importo dell'integrazione salariale spettante e il reddito conseguito.
Con particolare riferimento all'ipotesi in cui la nuova attività intrapresa sia di lavoro autonomo non rileva, ai fini della compatibilità, il fatto che il lavoro sospeso sia a tempo parziale o a tempo pieno, né il tempo dedicato alla prestazione di lavoro autonomo, né, ancora, la circostanza che la nuova attività non comporti

([13]) Cfr. Cass. 21 febbraio 2007, n. 4004, in *RGL*, 2007, n. 4, II, p. 763 ss., con nota di R. CULTRERA, *Sulla decadenza dal diritto alla integrazione salariale in caso di mancata comunicazione dello svolgimento di attività lavorativa*.
([14]) Si veda la circ. Inps n. 130/2010, cit., § 3.
([15]) Ivi, § 5.1.
([16]) *Ibidem*.
([17]) Ivi, § 5.2.

una contestuale tutela previdenziale di natura obbligatoria (ciò vale, ad esempio, per il lavoro autonomo occasionale da cui derivino redditi annui inferiori a 5.000 euro) ([18]).

Quanto, invece, alla cumulabilità, non sussistendo alcuna presunzione circa la possibile equivalenza tra i proventi dell'attività e la misura del trattamento integrativo cui il lavoratore avrebbe diritto, essa è subordinata alla dimostrazione, da fornire attraverso idonea documentazione, da parte del lavoratore circa l'effettivo ammontare dei guadagni e la collocazione temporale dell'attività lavorativa sì da consentire all'Inps l'erogazione dell'eventuale quota differenziale di integrazione salariale.

Tale comunicazione, che si aggiunge a quella preventiva con cui la sede territoriale dell'Inps deve essere notiziata dell'avvio dell'attività di lavoro (*ex* articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 148/2015, su cui si veda *infra*), potrà essere anticipata, nell'attesa dell'obbligatoria presentazione della certificazione fiscale prescritta dal TUIR al fine di comprovare il reddito effettivamente conseguito dal lavoratore nell'anno di interesse, da una attestazione dell'ammontare dei proventi conseguiti, redatta ai sensi e per gli effetti degli articoli 46 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000.

La presentazione della suddetta dichiarazione sostitutiva evita che l'Istituto proceda alla sospensione dell'erogazione delle integrazioni salariali, alla quale potrebbe, invece, dare corso ove dalla comunicazione preventiva di avvio dell'attività non risulti agevole quantificare e/o collocare temporalmente l'ammontare dei redditi conseguibili.

Va, tuttavia, evidenziato che la verifica circa l'importo complessivo dei compensi e l'esatto periodo di lavoro può, comunque, risultare di difficile identificazione, se fatta a priori. Infatti, salvo i casi di prestazioni lavorative occasionali legate a specifiche giornate di lavoro o di rapporti di lavoro parasubordinato, i cui compensi sono determinabili periodicamente per il tramite del sostituto di imposta, i redditi da lavoro autonomo non sono collegati al rispetto di precisi vincoli di orario e variano in relazione alle spese sostenute dal lavoratore, rendendo quindi possibile solo a posteriori il loro raffronto con l'ammontare delle integrazioni salariali spettanti.

Da ultimo, si deve segnalare che soggiacciono alle regole applicative appena descritte anche le somme percepite per incarichi pubblici elettivi o in virtù di un rapporto di servizio onorario con la pubblica amministrazione.

Per quanto attiene agli aspetti contributivi, l'Inps illustra il regime dell'accredito della contribuzione figurativa con riferimento alle diverse ipotesi di compatibilità e cumulabilità totale e parziale tra integrazioni salariali e redditi ([19]).

([18]) Art. 44, comma 2, del d.l. n. 269/2003, convertito dalla l. n. 326/2003.

([19]) Si veda la circ. Inps n. 130/2010, cit., § 6.

Nella prima eventualità, quando cioè vi sia compatibilità e cumulabilità totale tra trattamenti e redditi originati dal nuovo rapporto di lavoro poiché questo avrebbe potuto svolgersi anche in assenza della sospensione dal rapporto di lavoro originario, non si pongono particolari questioni. La contribuzione figurativa connessa alla percezione delle integrazioni salariali e quella obbligatoria per l'attività effettivamente prestata si riferiscono a periodi temporalmente non coincidenti o comunque non sovrapposti, di talché ciascuna di esse è soggetta alle regole generali.
Diversamente, qualora vi sia cumulo parziale tra il reddito e l'integrazione e, quindi, l'importo della prestazione di integrazione salariale debba essere proporzionalmente ridotto in conseguenza dello svolgimento di un'attività di lavoro, subordinato o autonomo, l'accreditamento dei contributi figurativi dovrà essere effettuato sulla base della quota integrativa, ossia in misura corrispondente alla quota retributiva pari alla differenza tra l'intera retribuzione presa a base per il calcolo dell'integrazione salariale e la retribuzione percepita in relazione all'attività eseguita. In tale circostanza la contribuzione obbligatoria relativa all'attività effettivamente svolta viene accreditata nella gestione di competenza e dà luogo, laddove ne ricorrano le condizioni, alle prestazioni previste dall'ordinamento delle medesime gestioni.

3. Comunicazione preventiva all'Inps della nuova attività di lavoro e decadenza dal trattamento in caso d'inottemperanza

Il vigente comma 2 dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 148/2015 continua a prevedere, come già avveniva in passato ([20]), un onere per il lavoratore di dare preventiva comunicazione alla sede territoriale dell'Inps dello svolgimento della nuova attività lavorativa, pena la sanzione della decadenza dal diritto al trattamento di integrazione salariale. La norma specifica, poi, che sono valide al fine dell'assolvimento di tale obbligo, le comunicazioni a carico dei datori di lavoro di cui all'articolo 4-*bis* del decreto legislativo n. 181/2000.
Dopo la riformulazione operata dalla legge n. 203/2024, viene invece eliminato il riferimento – prima contenuto al comma 3 dell'articolo 8, decreto legislativo n. 148/2015 – alla validità, per l'assolvimento del predetto obbligo di comunicazione gravante sul lavoratore, delle comunicazioni in ordine al rapporto di lavoro rese dalle agenzie di somministrazione (indicate come «imprese fornitrici di

([20]) Si veda l'art. 8, comma 5, del d.l. n. 86/1988, convertito dalla l. n. 160/1988, il quale però condizionava la decadenza dal diritto al trattamento di integrazione salariale, oltre che all'obbligo del lavoratore di dare preventiva comunicazione dello svolgimento della nuova attività alla sede Inps, anche al datore di lavoro.

lavoro temporaneo»). Tale modifica, secondo la relazione illustrativa allegata al disegno di legge del c.d. collegato lavoro 2024 ([21]), deriva dal fatto che la comunicazione inviata dalle agenzie di somministrazione non riveste carattere preventivo in quanto la normativa speciale di cui all'articolo 4-*bis*, comma 4, del decreto legislativo n. 181/2000 ne consente l'inoltro entro il giorno venti del mese successivo alla data di assunzione.
Fatta questa eccezione, in tutte le altre ipotesi in cui i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti a effettuare le comunicazioni telematiche preventive, entro il giorno antecedente a quello di effettiva instaurazione del rapporto di lavoro, ai Servizi per l'impiego competenti ([22]), resta, quindi, confermato che i lavoratori sono sollevati dall'obbligo di segnalare preventivamente la propria rioccupazione all'Ente previdenziale ([23]).
Infatti, le comunicazioni trasmesse dal datore di lavoro ai sensi dell'articolo 4-*bis* del decreto legislativo n. 181/2000, in quanto pluriefficaci ([24]) – e cioè idonee a produrre effetti non solo ai fini dell'adempimento degli obblighi di comunicazione imposti ai datori, ma anche di quelli sussistenti a carico dei lavoratori nei confronti dei diversi enti pubblici, come nel caso in parola –, hanno l'effetto di escludere la declaratoria di decadenza dal diritto all'integrazione salariale e di imporre all'Inps esclusivamente di procedere alla sospensione del trattamento di integrazione salariale in caso di incumulabilità del reddito derivante dall'attività lavorativa svolta, ovvero di erogarne la quota comunque spettante nel caso vi sia cumulabilità parziale ([25]).
Resta inteso che la succitata disposizione ha l'effetto di attenuare gli oneri informativi soltanto per quei lavoratori rispetto ai quali l'Inps abbia la possibilità di acquisire tempestivamente la notizia dell'avvio di una nuova attività di lavoro tramite meccanismi di condivisione delle informazioni tra pubbliche amministrazioni. Essa, invece, non trova applicazione ogni qual volta l'attività intrapresa dal beneficiario delle integrazioni salariali non sia soggetta a comunicazione obbligatoria preventiva. È l'ipotesi delle attività di lavoro autonomo, tra cui quelle rientranti nell'esercizio di una professione intellettuale, quelle prestate nell'esercizio di un'impresa ovvero da parte dei componenti di organi di amministrazione e controllo di società, come anche delle prestazioni dei lavoratori agricoli

([21]) SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *A.S. 1264: "Disposizioni in materia di lavoro" (Approvato dalla Camera dei deputati)*, Nota di lettura, 2024, n. 193.
([22]) Si veda l'art. 9-*bis* del d.l. n. 510/1996, convertito dalla l. n. 608/1996, come modificato dall'art. 1, comma 1180, della l. n. 296/2006, su cui cfr. nota MLPS 14 febbraio 2007, n. 4746.
([23]) Si veda l'int. MLPS 1° agosto 2012, n. 19.
([24]) Si veda l'art. 4-*bis*, comma 6, del d.lgs. n. 181/2000, oggetto di interpretazione autentica ad opera dell'art. 9, comma 5, del d.l. n. 76/2013, convertito dalla l. n. 99/2013.
([25]) Cfr. circ. Inps 6 maggio 2014, n. 57, e mess. Inps 25 settembre 2013, n. 15079.

autonomi, solo per citarne alcune. A tali casi deve essere aggiunta, dopo la novella di cui al collegato lavoro 2024, anche quella del lavoro somministrato.
Va, poi, chiarito che anche quando opera la previsione di cui al comma 2 dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 148/2015, ultima parte, e cioè si applichi il principio di pluriefficacia delle comunicazioni trasmesse dal datore di lavoro, il lavoratore è comunque soggetto alla sanzione della decadenza quando il datore stesso, pur essendovi tenuto, non abbia provveduto all'invio della predetta comunicazione. Il prestatore di lavoro che percepisce l'integrazione salariale è cioè soggetto a un dovere di massima diligenza, essendo tenuto ad accertarsi che il datore di lavoro abbia ottemperato esattamente ai propri obblighi e, in caso negativo, a provvedere in prima persona a trasmettere la dichiarazione all'Inps.
Tale considerazione muove dallo stretto rigore con cui la giurisprudenza ha, nel tempo, interpretato le disposizioni di legge sulla decadenza dal diritto al trattamento di integrazione salariale conseguenti all'omessa dichiarazione preventiva all'Inps, già durante il vigore della disciplina precedente all'attuale.
In tal senso, la Corte costituzionale, respingendo le censure d'incostituzionalità della previsione di cui all'articolo 8, comma 5, del decreto-legge n. 86/1988, sollevate in riferimento all'articolo 3 Cost., aveva escluso la possibilità di applicare sanzioni diverse nei casi di omissione e di semplice ritardo nella comunicazione. Infatti, poiché la norma prescriveva una comunicazione "preventiva", secondo la Corte i due casi rifluivano in un medesimo tipo di comportamento omissivo, egualmente sanzionabile con la sola revoca del trattamento ([26]).
Nella medesima direzione, la Suprema Corte di Cassazione ha costantemente ribadito che il beneficiario della prestazione ha l'onere di inviare la comunicazione all'Inps in un momento temporalmente precedente all'avvio dell'attività (ancorché compatibile con il trattamento, quale quella temporanea o saltuaria) e non all'erogazione del trattamento, che la norma stessa presuppone già in corso, e ciò allo scopo di consentire all'ente previdenziale di verificare la compatibilità dell'attività da svolgere con il perdurare del lavoro presupposto dell'integrazione salariale ([27]).
Quanto agli effetti della decadenza, la Suprema Corte ha affermato che l'interpretazione letterale dell'articolo 8, comma 5, del decreto-legge n. 86/1988 induce a ritenere che l'espressione «diritto al trattamento di integrazione salariale» (oggetto della decadenza medesima) faccia riferimento all'intero trattamento salariale, senza possibilità di operare distinzioni all'interno del periodo di cassa integrazione o di attribuire rilievo alla collocazione temporale dell'attività di lavoro

([26]) Si veda C. cost. n. 195/1995, cit.
([27]) Si veda Cass. 11 marzo 2004, n. 5019, in *DPL*, 2007, n. 29, p. 1232 ss.; in senso conforme Cass. 22 giugno 1999, n. 6338, in *Pluris Online*; Cass. 14 marzo 2001, n. 3690, in *DeJure*; Cass. 17 ottobre 2017, n. 24455, ivi.

(autonomo o subordinato) eseguita dal beneficiario delle integrazioni salariali. Ne deriva che la decadenza opera *ex tunc*, determinando la perdita del trattamento non solo per il periodo successivo all'inizio dell'attività lavorativa, ma anche per quello antecedente. Una diversa interpretazione, del resto, avrebbe l'effetto di eliminare la sanzione prevista dalla norma finendo per applicare, ingiustamente, sia a coloro che abbiano adempiuto all'onere di comunicazione all'Inps, sia a coloro siano stati inottemperanti, il medesimo trattamento e ciò si porrebbe in contrasto con la finalità della disposizione che è quella di assicurare la massima efficacia ai controlli dell'Inps per ridurre l'area del lavoro irregolare e garantire l'effettivo utilizzo delle risorse a sostegno di chi si trovi in stato di bisogno ([28]).

Tale indirizzo è conforme a quello già espresso dalla Corte costituzionale ([29]) quando, chiamata a valutare la compatibilità dell'articolo 8, comma 5, del decreto-legge n. 86/1988 con l'articolo 38, secondo comma, Cost., ha affermato che «la natura della sanzione e del fatto sanzionato escludono la possibilità di graduazione secondo un criterio di proporzione, il quale non potrebbe essere attuato se non limitando contraddittoriamente la decadenza alle giornate effettuate, cioè sopprimendo in realtà la sanzione ed equiparando i cassaintegrati che svolgono un lavoro retribuito senza informarne l'Inps e quelli che correttamente assolvono l'obbligo di comunicazione». Per tale ragione, non può ritenersi contraria all'articolo 38 Cost. una norma come quella in esame che si propone di garantire che le risorse disponibili per gli interventi di integrazione salariale siano effettivamente destinate al sostegno dei disoccupati.

Questo stesso principio trova applicazione anche nel caso in cui il trattamento di integrazione salariale sia prorogato: qui la decadenza non si riferisce alle sole prestazioni integrative erogate nel periodo a cui si riferisce l'omessa comunicazione, ma si estende all'intero trattamento ([30]).

Parimenti orientate a un'interpretazione stringente e rispettosa della *ratio* della norma in parola sono le pronunce dei giudici di legittimità che hanno chiarito il concetto di "attività di lavoro" oggetto della comunicazione preventiva. Tale, infatti, è considerata qualsiasi condotta umana caratterizzata dall'utilizzo di

([28]) *Ex pluribus* Cass. 20 maggio 2015, n. 10379, in *DeJure*; Cass. 27 novembre 2013, n. 26520, in *LG*, 2014, n. 7, p. 677 ss., con nota di R.M. CAMA, *Omessa comunicazione dell'attività lavorativa e decadenza globale dall'integrazione salariale*; Cass. 14 giugno 2010, n. 14196, in *GD*, 2010, n. 29, p. 65 ss.

([29]) Si veda C. cost. ord. 7 giugno 1996, n. 190, in *IPrev*, 1996, p. 511 ss.

([30]) Cass. n. 4004/2007, cit.; Cass. n. 11679/2005, cit.; Cass. 10 marzo 2009, n. 5720, in *GC*, 2009, n. 3, p. 419 ss.; Cass. n. 14196/2010, cit.; *contra*, Cass. n. 5019/2004, cit.

cognizioni tecniche, del più vario genere, senza che assuma alcun rilievo la sua effettiva remunerazione e rilevando, invece, la sola potenziale redditività ([31]).
In tal modo la giurisprudenza ha adottato una nozione ampia di attività lavorativa soggetta all'onere di comunicazione preventiva, ricomprendendovi ogni attività di lavoro subordinato o autonomo, anche non riconducibile allo schema contrattuale di cui agli articoli 2222 ss. e 2230 ss. c.c. e, più in generale, qualunque attività, anche se non esercitata in modo prevalente e che non abbia prodotto in concreto alcun reddito ([32]).
Questa interpretazione, che pur estendere l'area dell'onere posto a capo dei lavoratori che percepiscono le indennità previdenziali non pare eccessivamente rigorosa, ma, al contrario risulta pienamente conforme alla finalità della norma. Essa, infatti, stimola tutti coloro che intraprendono un'attività *latu sensu* lavorativa a darne notizia preventiva all'Inps affinché quest'ultimo possa svolgere le opportune verifiche in ordine alla compatibilità con il perdurare del lavoro presupposto dell'integrazione salariale. In questo modo, se l'Istituto previdenziale accerta sin da principio che la nuova occupazione non ha i caratteri della saltuarietà e della temporaneità, constata la risoluzione dell'originario rapporto di lavoro e sospende immediatamente l'erogazione dei trattamenti integrativi in corso. Diversamente, nel caso opposto, appurata la compatibilità con l'erogazione degli ammortizzatori sociali, provvede a valutarne la cumulabilità con il reddito derivante e, esclusivamente laddove questo sia pari a zero, corrisponde le prestazioni di sostegno al reddito nel loro pieno ammontare. Tale sistema di controllo garantisce, quindi, una corretta allocazione delle risorse di finanziamento destinate alle integrazioni salariali a favore dei soli disoccupati parziali che si trovino in condizione di bisogno.

4. Alcune osservazioni conclusive

La normativa contenuta all'articolo 8 del decreto legislativo n. 148/2015 disciplina una fattispecie di grande rilevanza pratica, poiché risponde a una concreta esigenza dei lavoratori il cui reddito subisce una riduzione a causa della sospensione totale o parziale del rapporto di lavoro, che costituisce il presupposto delle prestazioni previdenziali, ad essere utilmente reimpiegati in altre attività

([31]) Cass. n. 3116/2021, cit. Si veda così Cass. 21 giugno 2011, n. 13577, in *GD*, 2011, n. 32, p. 78 ss.; Cass. n. 5720/2009, cit.; Cass. 10 gennaio 2006, n. 173, in *DeJure*; Cass. 14 agosto 2004, n. 15890, ivi.
([32]) Cass. n. 11679/2005, cit.; conformi Cass. 26 febbraio 2001, n. 2788, in *DeJure*; Cass. 20 marzo 2001, n. 3949, in *GC*, 2002, n. 10, I, p. 2596 ss.; Cass. n. 3690/2001, cit.; Cass. 6 novembre 1999, n. 12386, in *DeJure*.

produttive. Lo svolgimento di prestazioni di lavoro sostitutive e/o integrative evita loro la totale inattività e, al tempo stesso, consente l'accesso a una fonte di reddito aggiuntiva, con beneficio tanto per i soggetti coinvolti, quanto per la collettività.

Sul primo fronte, si deve osservare che i percettori delle integrazioni salariali, pur svolgendo (in contemporanea e per un determinato periodo di tempo) un'attività lavorativa alternativa a quella sospesa o ridotta, mantengono il diritto a ricevere le prestazioni di sostegno al reddito nel loro ammontare pieno o per una quota parte in caso di cumulabilità parziale, ma al contempo possono giovarsi anche di altri vantaggi connessi al permanere del rapporto di lavoro originario.

La fruizione degli ammortizzatori sociali comporta, infatti, la sospensione dei principali obblighi sinallagmatici derivanti del rapporto di lavoro, quali il dovere di eseguire la prestazione lavorativa e di corrispondere la retribuzione – sostituita dall'indennità a carico dell'Inps –, ma non incide, di contro, su altri aspetti del rapporto medesimo. Tra di essi assume particolare importanza per i lavoratori la computabilità, ai sensi dell'articolo 2120, terzo comma, c.c., nella retribuzione utile ai fini della determinazione del trattamento di fine rapporto dell'equivalente della retribuzione a cui il lavoratore avrebbe avuto diritto in caso di normale svolgimento del rapporto di lavoro ([33]). Vi sono, poi, il riconoscimento della valenza previdenziale del periodo di sospensione dal lavoro tramite l'istituto della contribuzione figurativa, calcolata sulla base della retribuzione globale cui è riferita l'integrazione salariale, nonché la maturazione dell'anzianità di servizio e delle connesse indennità ([34]).

Sul secondo versante, si può notare che la compatibilità tra prestazioni di integrazione salariale e impiego dei loro fruitori in altre attività lavorative è in grado di produrre effetti positivi anche per il sistema previdenziale a tutela del reddito e, più in generale, per l'intera collettività.

Essa comporta un risparmio di risorse, poiché i trattamenti spettanti ai lavoratori rioccupati e la correlata contribuzione figurativa vengono sospesi del tutto o diminuiti nel loro importo in proporzione ai redditi corrisposti e alla contribuzione versata in connessione con la nuova attività svolta.

Inoltre, il reimpiego durante i periodi di intervento degli ammortizzatori sociali incentiva i loro beneficiari a superare la condizione di disoccupazione parziale, trovando un'altra occupazione remunerata che sebbene debba essere temporanea per essere compatibile con i sussidi, può, nel tempo, trasformarsi in un'occasione di lavoro stabile e duratura. In ogni caso, essa facilita il reinserimento professionale dei lavoratori, evitando la perdita o l'obsolescenza delle

([33]) Si veda Cass. 1° settembre 2022, n. 25838, in *LG*, 2022, n. 12, p. 1208 ss.; Cass. 23 marzo 2002, n. 4171, in *DeJure*.

([34]) Cass. n. 34750/2023, cit.

competenze che potrebbero conseguire all'inattività, favorendo sia la ripresa del lavoro una volta cessata la sospensione dell'originario rapporto sia la ricollocazione nel caso in cui esso cessi definitivamente. Infine, ma non meno importante, previene e scoraggia l'utilizzo di personale in forme di lavoro non regolari.
Per tali ragioni, la modifica apportata dall'articolo 6 della legge n. 203/2024 all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 148/2015 deve essere valutata positivamente. Essa ha, infatti, eliminato l'irrazionale regime introdotto dalla legge di bilancio per il 2022 che disponeva la totale sospensione dei trattamenti integrativi del reddito per i lavoratori rioccupati in attività di lavoro subordinato a tempo determinato pari o inferiore a sei mesi. Tale previsione non solo comportava una ingiustificata disparità di trattamento a danno di coloro che avessero trovato un impiego per un tempo limitato, ma disincentivava pure e incomprensibilmente l'instaurazione di tali rapporti di lavoro. È, quindi, probabile che sia proprio sulla base di tali considerazioni che la Relazione tecnica al disegno di legge del c.d. collegato lavoro 2024 ([35]) ha giudicato la modifica di cui al comma 1 dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 148/2015 come potenzialmente in grado di generare minori spese per prestazioni in ragione del superamento della disciplina della sospensione del trattamento di integrazione salariale prima previsto per i lavoratori che svolgevano attività di lavoro subordinato a tempo determinato pari o inferiore a sei mesi, di cui è ragionevole attendersi, dopo la novella, un netto incremento.
Sempre alla luce delle considerazioni sin qui esposte – connesse alla rilevanza pratica e ai positivi effetti che la normativa in commento comporta – merita di essere valutato un ultimo aspetto.
Il regime della compatibilità e quello della decadenza in caso di omessa comunicazione all'Inps sono espressamente rivolti ai percettori delle integrazioni salariali, senza ulteriori specificazioni.
Tra questi non v'è dubbio che debbano essere inclusi i beneficiari dei trattamenti integrativi ordinari, straordinari, in deroga e dei trattamenti corrisposti attraverso il FIS, stante la natura pubblicistica dal soggetto preposto alla loro erogazione e alle attività di controllo sulla stessa (l'Inps per l'appunto).
Potrebbe sorgere, invece, qualche perplessità in ordine all'inclusione tra i destinatari dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 148/2015 dei beneficiari dei trattamenti integrativi corrisposti dai Fondi bilaterali. Nonostante, sul punto, sarebbe opportuno un intervento chiarificatore *ad hoc* da parte della prassi amministrativa, si può rilevare che la loro esclusione risulterebbe priva di fondamento. Essa non solo scoraggerebbe i percettori di tali prestazioni dal trovare nuove

([35]) Ragioneria Generale dello Stato, *Relazione tecnica di passaggio*, 5ª Commissione permanente (Bilancio), Comunicazione nella Seduta n. 320 del 3 dicembre 2024, A.S. 1264: *Disposizioni in materia di lavoro* (Approvato dalla Camera dei deputati), Senato della Repubblica, XIX Legislatura.

opportunità lavorative privando loro e la collettività dei vantaggi anzidetti, ma si porrebbe altresì in contrasto con la *ratio* della normativa, che mira ad assicurare l'effettivo utilizzo delle risorse di finanziamento delle prestazioni previdenziali a favore esclusivo di coloro che siano in condizione di bisogno, in quanto disoccupati parziali privi di fonti di reddito diverse dal trattamento di integrazione salariale.

5. Bibliografia essenziale

BALLETTI E. (2007), *La tutela della disoccupazione*, Giappichelli, p. 519 ss.

CAMA R.M. (2014), *Omessa comunicazione dell'attività lavorativa e decadenza globale dall'integrazione salariale*, in *LG*, n. 7, p. 677 ss.

CINELLI M. (2022), *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, p. 386 ss.

CULTRERA R. (2007), *Sulla decadenza dal diritto alla integrazione salariale in caso di mancata comunicazione dello svolgimento di attività lavorativa* (nota a Cass. 21 febbraio 2007, n. 4004), in *RGL*, n. 4, II, p. 766 ss.

GAETANI M., MARRUCCI M. (2017), *Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act*, Giuffrè, p. 54 ss.

GAROFALO D. (2012), *La cassa integrazione guadagni*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione. Tomo secondo*, Cedam, p. 2043 ss.

LAMBERTUCCI P. (1995), *Attività lavorativa e "decadenza" del trattamento di Cassa integrazione* (nota a C. cost. 26 maggio 1995, n. 195), in *GCost*, n. 3, p. 1535 ss.

NICOLINI C.A. (2018), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, p. 82 ss.

OLIVIERI A. (2016), *La rioccupazione del cassintegrato tra condizionalità e cumulabilità*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, p. 333 ss.

PARISELLA P. (1993), *Ancora in tema di cumulabilità tra integrazione sala riale e retribuzione in caso di pluralità di rapporti di lavoro* (nota a Cass. 14 aprile 1993, n. 4419), in *GC*, n. 12, I, p. 2992 ss.

TARQUINI E. (2006), *Cassa integrazione guadagni straordinaria e attività incompatibili: l'attività lavorativa svolta dal socio di società di persone* (nota a Cass. 1° giugno 2005, n. 11679), in *RIDL*, n. 2, II, p. 391 ss.

Estensione della sospensione della decorrenza di termini relativi ad adempimenti a carico dei liberi professionisti anche in caso di parto o di ricovero ospedaliero del figlio minorenne

di Claudia Carchio

Abstract – L'art. 7 della l. n. 203/2024 ha ampliato l'ambito di applicazione oggettivo della normativa sulla sospensione dei termini per gli adempimenti tributari a carico dei liberi professionisti iscritti ad albi professionali, introdotta originariamente dalla legge di bilancio per l'anno 2022. Il contributo esamina la disciplina di tale istituto e le novità in vigore dal 2025 – che hanno comportato un'estensione della sospensione dei termini in parola a nuovi casi – cercando di metterne in luce gli aspetti positivi e le criticità.

Abstract – Art. 7 of Act No. 203/2024 has expanded the objective scope of application of the regulatory framework governing the suspension of deadlines for tax-related obligations imposed on self-employed professionals registered with professional associations, originally introduced by the Budget Law for the year 2022. This contribution examines the discipline of the legal institution and the new provisions in force from 2025, which have entailed an extension of the aforementioned deadline suspension to additional cases, aiming to highlight both its positive aspects and its critical issues.

Sommario: 1. La sospensione della decorrenza di termini relativi ad adempimenti tributari a carico dei liberi professionisti: quadro normativo e finalità di tutela. – 2. La sospensione nei casi di infortunio, grave malattia, cura domiciliare e intervento chirurgico del libero professionista. – 3. La sospensione nei casi di parto, parto prematuro, interruzione della gravidanza, decesso del libero professionista. – 4. L'estensione della sospensione ai casi di ricovero ospedaliero d'urgenza o intervento chirurgico del figlio minorenne. – 5. Alcune considerazioni conclusive: limiti e prospettive della sospensione dei termini tributari. – 6. Bibliografia.

1. La sospensione della decorrenza di termini relativi ad adempimenti tributari a carico dei liberi professionisti: quadro normativo e finalità di tutela

L'articolo 7 della legge n. 203/2024 (c.d. collegato lavoro) amplia l'ambito di applicazione oggettivo della disciplina relativa alla sospensione dei termini per gli adempimenti tributari a carico dei liberi professionisti iscritti ad albi professionali. Già prevista per situazioni di malattia grave, infortunio o intervento chirurgico nelle ipotesi di degenza ospedaliera e cure domiciliari superiori a tre giorni, ma anche di decesso, parto prematuro e interruzione di gravidanza, la tutela viene estesa, a partire dal 2025, ai casi di parto della libera professionista e di ricovero ospedaliero del figlio minorenne che necessita di assistenza da parte del genitore libero professionista.
L'introduzione originaria di questo meccanismo di sospensione, prevista dalla legge di bilancio per l'anno 2022 ([1]), ha cercato di dare risposta all'esigenza dei liberi professionisti di essere protetti dalle conseguenze pregiudizievoli che possono derivare dalla temporanea impossibilità di rispettare, entro i termini perentori stabiliti in favore della pubblica amministrazione, gli obblighi di natura tributaria. L'omessa o ritardata esecuzione di simili adempimenti delegati ai liberi professionisti può determinare, infatti, l'applicazione di sanzioni e/o il prodursi di danni per i clienti che abbiano affidato loro specifico mandato. La sospensione costituisce, pertanto, una garanzia accordata ai lavoratori autonomi per sollevarli (seppur per un tempo limitato) dal rischio che un proprio impedimento oggettivo possa essere causa di inadempimento degli obblighi contrattuali assunti nei confronti della clientela, fonte di danno per quest'ultima e, quindi, di responsabilità civile per i professionisti e, non da ultimo, motivo di compromissione del rapporto fiduciario posto alla base dell'incarico professionale tra di essi instaurato.
Da una diversa prospettiva, tuttavia, la normativa in parola, assume una funzione più ampia, che va oltre il mero differimento degli obblighi tributari e l'esonero da responsabilità del professionista nei confronti dei clienti. Essa rappresenta, infatti, un intervento capace di assicurare condizioni di lavoro più eque per chi opera in forma autonoma, offrendo una tutela nel caso in cui eventi di carattere sanitario o familiare determinino situazioni di difficoltà o impossibilità di esecuzione degli obblighi professionali e producano, quindi, un'alterazione del regolare e continuativo svolgimento dell'attività lavorativa.
Nell'area del lavoro non subordinato, il rischio di interruzioni forzate dell'attività dovute a gravi eventi di malattia e infortunio o a situazioni di emergenza familiare può avere pesanti ricadute, non solo sul reddito del professionista, ma anche

([1]) Art. 1, commi 927-944, della l. n. 234/2021.

sulla gestione delle incombenze connesse agli incarichi professionali. Mentre per le prime, cioè le perdite reddituali, sono le prestazioni di previdenza e assistenza erogate dalle Casse private ad attuare una parziale compensazione, è proprio per ovviare alle seconde che interviene la sospensione in esame: introducendo (di fatto) un'estensione dei termini previsti per gli adempimenti fiscali essa agisce non solo come strumento di flessibilità, ma anche come misura di conciliazione tra le esigenze professionali e quelle personali. In tal senso si pone altresì a presidio di valori di rilevanza costituzionale, poiché riconosce una forma specifica e aggiuntiva di protezione della salute, della maternità e del ruolo genitoriale nel contesto del lavoro autonomo, adattandosi alle esigenze che lo connotano e alle sue peculiarità, prime fra tutte il coinvolgimento personale del professionista e l'infungibilità della sua prestazione.
La tutela in commento segna, dunque, un avanzamento importante, sia in termini di rafforzamento della protezione individuale, sia nell'ottica di una concezione più moderna e inclusiva del lavoro autonomo. Tuttavia, la sua portata soggettiva e oggettiva risulta ancora alquanto limitata e, come si dirà meglio nel prosieguo, meriterebbe di essere ulteriormente ampliata.
Essa, inoltre, non beneficia di una tecnica legislativa dotata di particolare chiarezza, giacché la regolamentazione di tale misura si caratterizza per una certa complessità, derivante dai numerosi rinvii normativi e dalle sovrapposizioni presenti nel testo della legge che la disciplina. Cercando, dunque, di analizzarne con ordine i contenuti si darà anche conto delle novità introdotte con il c.d. collegato lavoro del 2024.

2. La sospensione nei casi di infortunio, grave malattia, cura domiciliare e intervento chirurgico del libero professionista

Va premesso che la norma di apertura che introduce la sospensione della decorrenza di termini relativi ad adempimenti a carico del libero professionista, cioè l'articolo 1, comma 927, della legge n. 234/2021, si riferisce in primo luogo ai casi di malattia o di infortunio avvenuto per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni ai sensi dell'articolo 2 del Testo Unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965.
I successivi commi 928 e 929 aggiungono poi rispettivamente che: a) le disposizioni di cui al comma 927 si applicano a tutti i casi di infortunio, seppure non avvenuti in occasione di lavoro, e a tutte le malattie ancorché non correlate al lavoro; b) in caso di ricovero del libero professionista in ospedale per grave

malattia o infortunio o intervento chirurgico, ovvero in caso di cure domiciliari, se sostitutive del ricovero ospedaliero, che comportano un'inabilità temporanea all'esercizio dell'attività professionale, nessuna responsabilità è imputata al libero professionista o al suo cliente a causa della scadenza di un termine tributario stabilito in favore della pubblica amministrazione per l'adempimento di una prestazione a carico del cliente da eseguire da parte del libero professionista nei sessanta giorni successivi al verificarsi dell'evento.

Già qui si nota una formulazione (inutilmente) complessa del dettato normativo, le cui disposizioni, peraltro, possono essere comprese solo se lette in combinato disposto con quelle del comma 940 del citato articolo 1. Tali norme, nel loro insieme, stabiliscono che il libero professionista può beneficiare della sospensione nelle ipotesi di:

a) grave malattia, anche se non correlata al lavoro ([2]), per tale intendendosi uno stato patologico di salute, non derivante da infortunio, la cui gravità sia tale da determinare il temporaneo mancato svolgimento dell'attività professionale, a causa della necessità di provvedere ad immediate cure ospedaliere o domiciliari, ovvero a indagini e analisi finalizzate alla salvaguardia dello stato di salute ([3]);
b) infortunio avvenuto per causa violenta in occasione di lavoro o anche non avvenuto in occasione di lavoro ([4]), tale essendo l'evento dovuto a causa fortuita, violenta ed esterna, che produce lesioni corporali obiettivamente constatabili ([5]);

quando sia derivata la morte o l'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, o un'inabilità temporanea assoluta che porti all'astensione dal lavoro per più di tre giorni e sempre che il professionista sia stato ricoverato in ospedale per la grave malattia, l'infortunio o l'intervento chirurgico, ovvero riceva cure domiciliari sostitutive del ricovero ospedaliero ([6]).

Ulteriori chiarimenti sono forniti, poi, in merito alle definizioni di: cura domiciliare, individuata nella cura a seguito di infortunio o per malattia grave, nonché nell'erogazione delle prestazioni mediche, riabilitative, infermieristiche e di aiuto infermieristico necessarie e appropriate in base alle specifiche condizioni di salute della persona ai sensi dell'articolo 22 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 ([7]); intervento chirurgico, inteso quale intervento svolto presso una struttura sanitaria e necessario per la salvaguardia dello stato

([2]) Art. 1, comma 927, della l. n. 234/2021.
([3]) Art. 1, comma 933, lett. *c*, della l. n. 234/2021.
([4]) Art. 1, comma 927, della l. n. 234/2021.
([5]) Art. 1, comma 933, della lett. *b*, l. n. 234/2021.
([6]) Art. 1, comma 929, della l. n. 234/2021.
([7]) Pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* 18 marzo 2017, n. 65.

di salute del libero professionista ([8]).
Al ricorrere degli eventi così identificati, nessuna responsabilità è imputata al libero professionista o al suo cliente a causa della scadenza di un termine tributario stabilito in favore della pubblica amministrazione per l'adempimento di una prestazione a carico del cliente da eseguire da parte del libero professionista nei sessanta giorni successivi al verificarsi dell'evento ([9]).
Ne deriva che la sospensione della decorrenza dei termini in commento comporta un esonero da responsabilità sia per il libero professionista, sia per il cliente mandante.
Essa riguarda i soli adempimenti tributari e opera relativamente ai termini stabiliti in favore della pubblica amministrazione che abbiano carattere di perentorietà e per il cui inadempimento sia prevista una sanzione pecuniaria e penale nei confronti del libero professionista o del suo cliente ([10]). Le scadenze oggetto di possibile sospensione non ricomprendono, pertanto, quelle connesse ad adempimenti previdenziali e giudiziari.
Nelle circostanze indicate, i termini tributari stabiliti per l'adempimento di una prestazione a carico del cliente da eseguire da parte del libero professionista nei sessanta giorni successivi al verificarsi dell'evento sono sospesi dal giorno del ricovero in ospedale o di inizio delle cure domiciliari (se sostitutive del ricovero ospedaliero) fino a trenta giorni dopo la dimissione dalla struttura sanitaria o la conclusione delle cure domiciliari ([11]).
Gli adempimenti medesimi dovranno essere eseguiti (qualora sia scaduto il relativo termine) entro il giorno successivo a quello di cessazione del periodo di sospensione ([12]), ferma restando la predetta esclusione di responsabilità e delle relative eventuali sanzioni penali e pecuniarie amministrative.
Come chiarito dall'Agenzia delle entrate, con risposta a interpello n. 248 del 13 marzo 2023, non possono, invece, beneficiare della sospensione gli adempimenti con scadenza successiva ai sessanta giorni, ancorché non sia terminato il periodo di riabilitazione presso il domicilio successivo al ricovero in ospedale. Tale indicazione si fonda sul presupposto che il cliente, per il cui conto opera il professionista, si sia nelle more attivato al fine di individuare un sostituto cui riaffidare l'incarico.
In aggiunta l'Agenzia delle entrate chiarisce che l'indicazione dei sessanta giorni costituisce un "limite massimo", sicché, nell'ipotesi – opposta rispetto a quella poc'anzi ricordata – di degenza ospedaliera o cure domiciliari che perdurino per

([8]) Art. 1, comma 933, lett. *d* ed *e*, della l. n. 234/2021.
([9]) Art. 1, comma 929, della l. n. 234/2021.
([10]) Art. 1, comma 930, della l. n. 234/2021.
([11]) Art. 1, comma 931, della l. n. 234/2021.
([12]) Art. 1, comma 932, della l. n. 234/2021.

un periodo inferiore, la sospensione opera solo per gli adempimenti con scadenza in detto periodo e non successivamente (così se, ad esempio, il ricovero in ospedale o l'inizio delle cure domiciliari avviene il giorno 11 giugno e le dimissioni o la conclusione delle cure si verifica il 31 luglio, potranno essere sospesi solo gli adempimenti con scadenza dall'11 giugno al 31 luglio).
Va poi ricordato che se il differimento riguarda scadenze di pagamento sulle somme dovute a titolo di imposte o tributi – pur quando operi la sospensione dei termini – si applicano gli interessi al tasso legale, i quali continuano a maturare anche durante il periodo di tempo compreso tra la scadenza originaria e quella dell'effettivo versamento ([13]).
La disciplina in esame non comporta, inoltre, la fissazione di nuovi termini di scadenza che si sostituiscono a quelli originari, i quali, al contrario, rimangono invariati, non beneficiando il professionista di alcuna proroga, bensì della mera facoltà di adempiere nel più ampio periodo di sospensione previsto. Ne consegue che ogni termine collegato a quello ordinario per l'adempimento rimane ancorato ad esso, anche con riferimento all'eventuale rateizzazione dei versamenti dovuti ([14]).
Per quanto attiene all'ambito di applicazione soggettivo delle norme suddette esso è individuabile, ancora una volta, solo mediante una lettura congiunta di diverse disposizioni. I destinatari della sospensione sono infatti identificati dal comma 933, lettera *a*, nei liberi professionisti, per tali intendendosi le persone fisiche che esercitano come attività principale una delle attività di lavoro autonomo per le quali è previsto l'obbligo di iscrizione ai relativi albi professionali. Di qui, l'esclusione dei professionisti iscritti alla Gestione Separata Inps.
Tuttavia, per determinare con compiutezza il novero dei beneficiari è necessario raccordare la precitata norma con quella di cui al comma 940 dell'articolo 1 citato, la quale specifica che le disposizioni di cui ai commi 927-944 si applicano anche in caso di esercizio della libera professione in forma associata o societaria, ai sensi delle disposizioni vigenti in materia, qualora il numero complessivo dei professionisti associati o dei soci sia inferiore a tre, ovvero il professionista infortunato o malato sia nominativamente responsabile dello svolgimento dell'incarico professionale.
Inoltre, assumono rilievo anche le previsioni di cui ai commi 334 e 335, le quali chiariscono rispettivamente che:

a) la sospensione dei termini tributari per gli adempimenti a carico del cliente eseguiti da parte del libero professionista si applica solo nel caso in cui tra le parti esiste un mandato professionale avente data antecedente al ricovero ospedaliero o al giorno di inizio della cura domiciliare;

([13]) Art. 1, comma 941, della l. n. 234/2021.
([14]) Si veda l'int. AE 13 marzo 2023, n. 248.

b) copia dei mandati professionali, unitamente a un certificato medico attestante la decorrenza, rilasciato dalla struttura sanitaria o dal medico curante, deve essere consegnata o inviata, tramite raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con posta elettronica certificata (PEC), presso i competenti uffici della pubblica amministrazione ai fini dell'applicazione delle disposizioni previste dai commi 927-944.

Quanto all'accertamento della data di conferimento del mandato, l'Agenzia delle entrate ha richiamato il disposto dell'articolo 2704 c.c., secondo cui la data della scrittura privata della quale non è autenticata la sottoscrizione non è certa e computabile riguardo ai terzi, se non dal giorno in cui la scrittura è stata registrata o dal giorno della morte o della sopravvenuta impossibilità fisica di colui o di uno di coloro che l'hanno sottoscritta o dal giorno in cui il contenuto della scrittura è riprodotto in atti pubblici o, infine, dal giorno in cui si verifica un altro fatto che stabilisca in modo egualmente certo l'anteriorità della formazione del documento. Tuttavia, ha anche ritenuto applicabile l'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 3506 del 12 febbraio 2020, secondo cui «l'inopponibilità, per difetto di data certa ex art. 2704 c.c., non riguarda il negozio, ma la data della scrittura prodotta, sicché il negozio e la sua stipulazione in data anteriore al fallimento possono essere oggetto di prova, prescindendo dal documento, con tutti gli altri mezzi consentiti dall'ordinamento, salve le limitazioni derivanti dalla natura e dall'oggetto del negozio stesso (Cass. 2319/2016, 4705/2011)». Ne deriva che, stante l'assenza nella normativa di riferimento (articolo 1, comma 934, della legge n. 234/2021) di un espresso richiamo a una "data certa", ed essendo esclusivamente richiesta una data antecedente al ricovero ospedaliero o al giorno di inizio della cura domiciliare, quest'ultima può essere documentata all'Agenzia delle entrate anche con altri mezzi, diversi dalla produzione di un mandato scritto con data certa ([15]).

Infine, la disciplina in parola dispone, onde consentire il controllo dell'effettiva sussistenza dei presupposti per la sua applicazione, che la pubblica amministrazione possa richiedere alle aziende sanitarie locali di effettuare visite di controllo nei confronti dei richiedenti il beneficio ([16]) e che chiunque abbia fruito della sospensione della decorrenza dei termini sulla base di una falsa dichiarazione o attestazione è punito con una sanzione pecuniaria da 2.500 euro a 7.750 euro e con l'arresto da sei mesi a due anni. Ogni altra violazione delle disposizioni dei commi 927-942 è punita con una sanzione pecuniaria da 250 euro a 2.500 euro ([17]). Alle medesime sanzioni soggiace, altresì, chiunque favorisca il compimento

([15]) *Ibidem*.
([16]) Art. 1, comma 942, della l. n. 234/2021.
([17]) Art. 1, comma 943, della l. n. 234/2021.

degli illeciti summenzionati ([18]).

3. La sospensione nei casi di parto, parto prematuro, interruzione della gravidanza, decesso del libero professionista

La normativa poc'anzi richiamata – ivi compresa quella inerente agli interessi legali – trova applicazione, per espressa previsione contenuta ai commi 936-939 dell'articolo 1 della legge n. 234/2021, anche nei casi di: parto, interruzione della gravidanza avvenuta oltre il terzo mese dall'inizio della stessa, parto prematuro della libera professionista e decesso del libero professionista.
Con riguardo alla fattispecie afferente al parto prematuro della libera professionista, il meccanismo della sospensione dei termini relativi agli adempimenti tributari si applica a decorrere dal giorno del ricovero per il parto fino al trentesimo giorno successivo allo stesso ([19]). A tale fine, la libera professionista deve consegnare, o inviare tramite raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con posta elettronica certificata, ai competenti uffici della pubblica amministrazione, un certificato medico, rilasciato dalla struttura sanitaria o dal medico curante, attestante lo stato di gravidanza, la data presunta di conclusione della stessa, la data di ricovero e la data del parto, nonché copia dei mandati professionali dei propri clienti.
Con la novella di cui all'articolo 7 della legge n. 203/2024, il legislatore ha aggiunto all'ipotesi di sospensione già contemplata dalla originaria versione del comma 937 dell'articolo 1 della legge di bilancio per l'anno 2022, quella cioè dell'interruzione della gravidanza avvenuta oltre il terzo mese dall'inizio della stessa, anche il caso del parto. La norma, come modificata dal c.d. collegato lavoro del 2024, dispone quindi che in caso di parto o di interruzione della gravidanza oltre il terzo mese di gestazione, i termini relativi agli adempimenti tributari (da eseguire da parte delle libere professioniste per i loro clienti) sono sospesi, rispettivamente, a decorrere dall'ottavo mese di gestazione fino al trentesimo giorno successivo al parto ovvero fino al trentesimo giorno successivo all'interruzione della gravidanza. La libera professionista, entro il quindicesimo giorno dal parto o dall'interruzione della gravidanza, deve consegnare o inviare tramite le medesime modalità già più sopra descritte, un certificato medico, rilasciato dalla struttura sanitaria o dal medico curante, attestante lo stato di gravidanza, la data presunta d'inizio della gravidanza, la data del parto o dell'interruzione della gravidanza, nonché copia dei mandati professionali dei propri clienti.
L'innovazione apportata dalla legge n. 203/2024 è di indubbio rilievo perché

([18]) Art. 1, comma 944, della l. n. 234/2021.
([19]) Art. 1, comma 936, della l. n. 234/2021.

accorda una speciale protezione alle lavoratrici autonome gestanti, estendendo loro una forma di tutela che prescinde dal ricovero ospedaliero e, quindi dall'accertamento di una condizione di inabilità temporanea e attribuisce valore all'imminente nascita del figlio, considerata di per sé una situazione meritevole di tutela.
La modifica rappresenta un passo in avanti verso il riconoscimento delle specifiche esigenze delle lavoratrici autonome in gravidanza, che nel prevedere un'ipotesi ulteriore di sospensione degli adempimenti tributari, al tempo stesso introduce anche uno strumento volto ad agevolare la conciliazione tra le necessità legate alle fasi subito antecedenti al parto (come potrebbe, ad esempio, essere la sottoposizione a visite ripetute e tra loro ravvicinate) e lo svolgimento dell'attività professionale che impone il rispetto di scadenze. In tal modo, la disposizione tutela la gravidanza in quanto tale, accordando alle lavoratrici la facoltà di chiedere la sospensione degli adempimenti tributari senza dover dimostrare la sussistenza di una situazione di materiale impedimento.
Un'ulteriore ipotesi di sospensione dei termini riguarda il caso di decesso del professionista. Qui il meccanismo sospensivo opera nel periodo di sei mesi decorrenti dalla data dell'evento ([20]) e la condizione cui la legge subordina la sua fruizione è che entro i trenta giorni successivi al decesso il cliente notifichi ai competenti uffici della pubblica amministrazione il mandato professionale sottoscritto tra le parti avente data antecedente alla morte ([21]).

4. L'estensione della sospensione ai casi di ricovero ospedaliero d'urgenza o intervento chirurgico del figlio minorenne

Con l'articolo 7 della legge n. 203/2024 è stata, infine, aggiunta una nuova ipotesi di sospensione della decorrenza di termini per adempimenti a carico del libero professionista grazie all'introduzione del comma 937-*bis* all'articolo 1 della legge n. 234/2021.
Tale disposizione trova applicazione per il libero professionista che, a causa del ricovero ospedaliero d'urgenza per infortunio o malattia grave del proprio figlio minorenne ovvero per intervento chirurgico dello stesso, dovendo assistere il figlio, è impossibilitato temporaneamente all'esercizio dell'attività professionale. In tali casi, stante il rinvio operato dalla norma in esame al complesso dei commi 927-944 dell'articolo 1 della legge n. 234/2021, la sospensione decorre, nel caso di periodi di degenza ospedaliera di durata superiore a tre giorni, dal giorno del ricovero in ospedale del figlio fino a trenta giorni dopo la dimissione dalla

([20]) Art. 1, comma 938, della l. n. 234/2021.
([21]) Art. 1, comma 939, della l. n. 234/2021.

struttura sanitaria. Nel suddetto arco temporale, è esclusa ogni responsabilità del libero professionista in caso di scadenza dei termini che siano stabiliti nei sessanta giorni successivi al verificarsi dell'evento.
L'operatività del meccanismo in parola è subordinata alla consegna o all'invio, da parte del libero professionista, di un certificato rilasciato dalla struttura sanitaria attestante l'avvenuto ricovero, nonché di copia dei mandati professionali dei propri clienti; tale adempimento deve essere espletato entro il quindicesimo giorno dalle dimissioni del proprio figlio dall'ospedale.

5. Alcune considerazioni conclusive: limiti e prospettive della sospensione dei termini tributari

Come si è avuto modo di evidenziare, la normativa in materia di sospensione della decorrenza di termini relativi ad adempimenti tributari rappresenta una indubbia forma di tutela per i liberi professionisti. Essa, però, risulta "depotenziata" a causa di un ambito applicativo, sia soggettivo che oggettivo, alquanto limitato.
La misura è infatti destinata unicamente a: dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali, revisori contabili, periti, consulenti e altri soggetti che svolgono attività in materia di amministrazione, contabilità e tributari, consulenti del lavoro ([22]).
Oltre alla platea dei potenziali fruitori della sospensione, anche la tipologia di adempimenti è circoscritta, comprendendo solo quelli di natura tributaria e non anche quelli di altra natura, come ad esempio i termini contributivi.
Proprio con riguardo a tale ultimo aspetto è stata rivolta alla Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Marina Elvira Calderone, in data 8 gennaio 2025 l'interrogazione parlamentare n. 3-01644 relativa al parere contrario espresso dal Governo sulla proposta di emendamento volto a estendere anche agli adempimenti contributivi la sospensione dei termini a carico dei liberi professionisti.
La Ministra, che pur ha espresso apprezzamento per i principi ispiratori della proposta, ritenuta meritevole di ulteriori approfondimenti, ne ha anche evidenziato alcune criticità applicative. Tra queste, in particolare, la circostanza che una simile sospensione richiederebbe anche la contestuale sospensione dei termini di prescrizione e decadenza, onde evitare pregiudizi nel caso di un eventuale recupero del credito contributivo; il possibile impatto che la mancata denuncia e l'omesso versamento contributivo nei termini perentori potrebbe avere rispetto alla valorizzazione dei periodi contributivi e assicurativi necessari per accedere

([22]) Si veda SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *A.S. 1264: "Disposizioni in materia di lavoro" (Approvato dalla Camera dei deputati)*, Nota di lettura, 2024, n. 193.

alle prestazioni previdenziali e pensionistiche; l'incertezza giuridica che tale sospensione potrebbe generare con riferimento alla verifica della regolarità contributiva (DURC), prevista dall'articolo 4 del decreto-legge n. 34/2014.
Quanto, invece, all'allargamento della platea dei beneficiari, si deve segnalare che il legislatore sta muovendo i primi passi per introdurre una forma di protezione analoga a quella prevista a favore degli esperti contabili anche per gli avvocati e le avvocate, essendo, nel momento in cui si scrive, stato approvato dal Senato un disegno di legge recante *Disposizioni in materia di legittimo impedimento del difensore* ([23]), che introduce una più dettagliata disciplina delle condizioni alle quali un difensore può essere esonerato dal rispetto dei termini processuali e dalla partecipazione alle udienze per cause di forza maggiore.
Mediante la modifica di due norme del Codice di procedura civile e una del Codice di procedura penale vengono, infatti, tipizzate alcune delle ragioni giustificatrici della remissione in termini e del rinvio delle udienze.
Nello specifico, grazie all'inserimento di un nuovo comma all'articolo 153 c.p.c. verrebbe ammessa la possibilità per il difensore di essere rimesso in termini nel caso in cui si verifichi un impedimento non imputabile, per tale intendendosi il caso fortuito, la forza maggiore o la malattia improvvisa, l'infortunio o le condizioni di salute legate allo stato di gravidanza, la necessità di assistenza a figli, familiari con disabilità o gravi patologie, le esigenze improrogabili di cura della prole in età infantile o in età scolare che non consentano di delegare le funzioni nella gestione del proprio mandato. La remissione in termini sarebbe esclusa in caso di mandato congiunto.
Con l'aggiornamento dell'articolo 81-*bis* disp. att. c.p.c. che disciplina il calendario del processo, si stabilirebbe il dovere del giudice di disporre un rinvio a nuova udienza quando il difensore non si presenti all'udienza e l'assenza sia dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per le medesime circostanze più sopra menzionate, comprovate da idonea certificazione prodotta, se possibile, prima dell'inizio dell'udienza ovvero comunicate alla cancelleria del giudice che procede anche a mezzo posta elettronica certificata nei medesimi termini. In ogni caso, la mancata comunicazione anticipata dell'impedimento, se giustificata, non potrebbe costituire da sola motivo di rigetto dell'istanza di rinvio. Anche tale disposizione non troverebbe applicazione in caso di mandato congiunto.
Da ultimo, il succitato disegno di legge interviene sull'articolo 420-*ter* c.p.p. Il comma 5 di tale norma disciplina il legittimo impedimento del difensore nel processo penale disponendo che, quando l'assenza del legale sia determinata da assoluta impossibilità di comparire per legittimo impedimento, purché sia prontamente comunicato, il giudice rinvia l'udienza, fatte salve le ipotesi in cui

([23]) D.d.l. n. 729-A approvato in sede redigente con modifiche dalla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica in data 18 settembre 2024.

l'imputato sia assistito da due difensori e l'impedimento riguardi uno dei medesimi ovvero quando il difensore impedito abbia designato un sostituto o l'imputato chieda che si proceda in assenza del proprio difensore. Il successivo comma 5-*bis* prevede, altresì, che se il difensore ha comunicato prontamente lo stato di gravidanza si ritiene sia legittimamente impedito a comparire nei due mesi precedenti la data presunta del parto e nei tre mesi successivi ad esso. Il disegno di legge prospetta un ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto del legittimo impedimento precisando che possono costituire cause giustificatrici anche comprovate ragioni di salute della prole o dei familiari del difensore.
Le prospettate modifiche si pongono, pertanto, l'obiettivo di accordare al difensore, così come già previsto per gli altri professionisti dalla legge di bilancio per il 2022, un esonero da responsabilità laddove la propria condizione di salute ovvero quella dei familiari non consenta il rispetto dei termini processuali perentori ovvero di poter presenziare alle udienze e svolgere gli ordinari adempimenti.
In conclusione si può osservare che l'attuale dibattito e le recenti iniziative legislative – per quanto dagli esiti ancora non prevedibili – evidenziano l'esigenza di ampliare il perimetro delle garanzie offerte ai liberi professionisti che si trovino in condizioni di salute o familiari ostative all'espletamento delle proprie attività. Tuttavia, essi mostrano anche che le risposte del sistema emergono in modo frammentario e graduale, rischiando di generare disparità di trattamento e di compromettere l'uniformità della copertura, pur a fronte di bisogni di tutela omogeni.

6. Bibliografia

CANAVESI G. (a cura di) (2017), *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, Giappichelli

CARBONE L. (1998), *La tutela previdenziale dei liberi professionisti*, Utet

DEL TORO A. (2018), *La delega al governo per la semplificazione della normativa in tema di salute e sicurezza degli studi professionali*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, p. 389 ss.

FILÌ V. (2018), *Nuove sfide, tutele e opportunità per i professionisti nelle deleghe della l. n. 81/2017*, in 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, p. 332 ss.

GIUBBONI S. (2018), *Le tutele del welfare per i lavoratori non subordinati*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge n. 81/2017*, Ediesse, p. 90 ss.

NUNIN R. (2018), *La tutela della gravidanza e la sospensione in ipotesi di maternità, malattia e infortunio*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, p. 415 ss.

PASCUCCI P., DELOGU A. (2018), *La delega per la semplificazione della normativa sulla salute e sicurezza degli studi professionali*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, p. 99 ss.

PONTRANDOLFI P. (1997), *La privatizzazione degli enti di previdenza dei liberi professionisti*, in *GC*, n. 7-8, II, p. 395 ss.

PURPURA R. (1974), *I lavoratori autonomi e la sicurezza sociale*, Stamperia Nazionale

SCHIAVONE E. (2018), *Gravidanza, malattia ed infortunio nel Jobs Act degli autonomi*, in 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, p. 258 ss.

TORSELLO L. (2017), *Sulla previdenza dei liberi professionisti: il caso della Cassa dei farmacisti*, in *RDSS*, n. 3, p. 558 ss.

VALLAURI M.L. (2018), *Tutela della salute e sostegno alla genitorialità*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, p. 127 ss.

VIANELLO R. (1996), *La nuova tutela previdenziale per le attività di lavoro autonomo, libero professionale e di collaborazione coordinata e continuativa*, in C. CESTER (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli, p. 275 ss.

I fondi di solidarietà bilaterali

di Stefano Rossi

Abstract – L'art. 8 della l. n. 203/2024, aggiungendo il comma 11-*bis* all'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015, ha previsto per i Fondi di solidarietà bilaterali costituiti successivamente al 1° maggio 2023 il trasferimento di una quota delle risorse finanziarie accumulate nel Fondo di integrazione salariale. La norma pertanto introduce un meccanismo di sostegno finanziario che potrà consentire alle imprese, già nelle fasi iniziali di funzionamento del fondo, di garantire le tutele ai lavoratori. Il sistema di finanziamento, tuttavia, potrebbe alterare il principio solidaristico che caratterizza la struttura dei Fondi di solidarietà bilaterali e, in secondo luogo, potrebbe incidere sull'equilibrio finanziario sancito dall'art. 35 del d.lgs. n. 148/2015.

Abstract – Art. 8 of Act No. 203/2024, adding § 11-*bis* to Art. 26 of Legislative Decree No. 148/2015, provided for Bilateral Solidarity Funds established after 1 May 2023 the transfer of a share of the accumulated financial resources in the Wage Supplementation Fund. The rule therefore introduces a financial support mechanism that may enable companies, already in the initial stages of the fund's operation, to guarantee protections for workers. The financing system, however, could alter the solidaristic principle that characterizes the structure of Bilateral Solidarity Funds and, secondly, could affect the financial balance enshrined in Art. 35 of Legislative Decree No. 148/2015.

Sommario: 1. Il trasferimento delle risorse. – 2. Le criticità: il principio solidaristico e l'equilibrio finanziario. – 3. Brevi considerazioni. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Il trasferimento delle risorse

L'articolo 8 del collegato lavoro 2024, aggiungendo il comma 11-*bis* all'articolo 26 del decreto legislativo n. 148/2015, prevede una specifica disciplina per i Fondi di solidarietà bilaterali (FSB) costituiti successivamente al 1° maggio 2023, che consente il trasferimento, presso i medesimi Fondi, di una quota delle risorse finanziarie accumulate nel Fondo di integrazione salariale (FIS). La definizione delle relative disposizioni attuative è demandata a un decreto del Ministro del

lavoro e delle politiche sociali, da emanarsi, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del collegato lavoro 2024.
Nello specifico, la norma dispone che i decreti istitutivi di ciascun fondo dovranno determinare la quota parte delle risorse accumulate dalle imprese del settore che deve essere trasferita dal FIS al bilancio del nuovo fondo di solidarietà.
I FSB costituiti successivamente al 1° maggio 2023 sino al 12 gennaio 2025 si dovranno, presumibilmente, adeguare alla nuova norma, secondo l'articolo 30, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 148/2015. Il decreto di attuazione dovrà quindi stabilire l'ammontare delle risorse accumulate, tenendo conto del patrimonio del FIS nell'anno precedente la costituzione del fondo bilaterale e del rapporto tra i contributi versati al FIS nell'anno precedente la costituzione del FSB dai datori di lavoro appartenenti all'intero settore cui si riferisce il fondo bilaterale di nuova costituzione e l'ammontare totale dei contributi versati nell'anno precedente al FIS. Il trasferimento delle risorse, infine, dovrà essere certificato dall'Inps, secondo le modalità stabilite nel decreto di attuazione.
Alla data in cui si scrive, tuttavia, il decreto non è stato emanato, pertanto, con il presente contributo si forniranno brevi riflessioni sulla tecnica utilizzata dal legislatore per finanziare i neocostituiti FSB, rinviando ogni ed altra considerazione al momento dell'emanazione del decreto in parola e della conseguente circolare Inps.
È opportuno segnalare, tuttavia, che l'ordinarietà del termine per l'emanazione del decreto di attuazione vanifica l'intenzione del legislatore di definire in maniera rapida i dettagli operativi del trasferimento, in particolare per la certificazione dell'Inps, evitando ritardi che in definitiva pregiudicano l'efficacia della riforma con inevitabili riflessi sulle tutele dei lavoratori e delle imprese.

2. Le criticità: il principio solidaristico e l'equilibrio finanziario

La norma introduce un meccanismo di sostegno finanziario che potrà consentire alle imprese, già nelle fasi iniziali di funzionamento del FSB, di garantire le tutele, armonizzate, quanto alle durate, con la riforma degli ammortizzatori sociali introdotta dalla legge n. 234/2021.
Il sistema di finanziamento, tuttavia, potrebbe sollevare alcune criticità su almeno due versanti. In primo luogo, con il trasferimento di risorse si altererebbe il principio solidaristico che caratterizza la struttura dei FSB e del FIS. In secondo luogo, il meccanismo potrebbe incidere sull'equilibrio finanziario dei FSB sancito dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 148/2015. Dal trasferimento di

patrimonio, inoltre, non deriva la possibilità di riconoscere ulteriori prestazioni, non determinando, quindi, alcun aggravio per le finanze pubbliche.
In relazione alle sopra indicate criticità, negli atti parlamentari si esclude la violazione al principio solidaristico e al principio dell'equilibrio finanziario poiché la misura del trasferimento, circoscritta ad un periodo limitato, è transitoria ed è finalizzata unicamente a fornire ai fondi di nuova costituzione una dotazione iniziale che permetta l'erogazione delle prestazioni fin dalle prime fasi di operatività del fondo.
Contrariamente alla terminologia adottata dal legislatore per denominare i fondi di sostegno al reddito, il sistema di ammortizzatori sociali, così come delineato dalle diverse riforme intervenute nel tempo, pare distonico non soltanto rispetto ai principi che informano la "bilateralità" ma anche rispetto al carattere della "solidarietà", termine con il quale viene evocato il «principio cardine del nostro sistema previdenziale, inteso come strumento volto alla redistribuzione della ricchezza tra tutti gli interessati alla tutela previdenziale, a vantaggio di quelli economicamente e socialmente più deboli».
Il funzionamento dei fondi di sostegno al reddito, di cui al titolo II del decreto legislativo n. 148/2015, invece, più che informato dei principi della previdenza generale, sembra improntato al vecchio schema del modello assicurativo di tipo industriale mutualistico, in quanto esclude che per essi la solidarietà possa essere posta a carico della fiscalità generale. Tutto il sistema dei fondi di solidarietà, infatti, è soggetto a una disciplina di salvaguardia che ne impone il requisito indefettibile dell'equilibrio finanziario e che, di conseguenza, implica una "corrispettività di sistema" tra contribuzione versata e prestazioni erogabili. Ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 148/2015, tale equilibrio è garantito da una serie di criteri: obbligo di bilancio in pareggio; impossibilità di erogazione delle prestazioni in carenza di disponibilità; concessione degli interventi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite; obbligo di presentazione di bilancio di previsione a otto anni basati sullo scenario macroeconomico coerente con il più recente Documento di economia e finanza e relativa nota di aggiornamento.
Il principio di autosufficienza finanziaria che governa i FSB incide anche sul modello assicurativo poiché il divieto di erogazione delle prestazioni "a debito" implica che, a fronte di una contribuzione obbligatoria, l'erogazione delle prestazioni è meramente eventuale e ciò si pone come una "anomalia" rispetto all'ordinario operare dei principi assicurativi *strictu sensu* intesi ove, in caso di versamento di un premio, la corresponsione della prestazione è sempre dovuta al verificarsi del rischio tutelato.
In buona sostanza, essendo l'operatività dei fondi subordinata alla "autosufficienza economica", la normativa esclude, per un verso, qualsiasi forma di

attribuzione di risorse finanziarie pubbliche e, per altro verso, la possibilità che possano essere attribuite a ciascun fondo di sostegno al reddito risorse private estranee alla propria platea di destinatari, così impedendo la distrazione di risorse economiche tra un fondo e l'altro.
Il nuovo comma 11-*bis* dell'articolo 26, decreto legislativo n. 148/2015, impatta pertanto non solo sul principio di autosufficienza economica dei FSB, ma anche sulla solidarietà che dovrebbe caratterizzare la disciplina dei fondi di sostegno al reddito. Alimentare le riserve dei FSB, seppur in una fase iniziale di costituzione e avvio del Fondo, altera l'equilibrio di bilancio non risolvendo di fatto la disparità di trattamento tra categorie contrattuali "forti" e categorie "deboli".
Il funzionamento dei fondi bilaterali è improntato, infatti, ad una «solidarietà di tipo rigidamente endocategoriale intergenerazionale, discostandosi dal principio cardine del sistema previdenziale generale, informato da meccanismi di redistribuzione intercategoriale della ricchezza, sia in entrata sia in uscita». Il residuo carattere solidaristico dei fondi di sostegno al reddito disciplinati dal decreto legislativo n. 148/2015, può essere intravisto nel solo meccanismo di contribuzione informato dal principio della "ripartizione".
In periodi di crisi economica, ciclica e perdurante, la solidarietà endocategoriale non offre le garanzie necessarie a salvaguardare le istanze di tutela delle aziende operanti al di fuori del campo della cassa integrazione. Di fronte alla crisi di interi distretti specializzati, d'altronde, le imprese soggette alla disciplina dei fondi di solidarietà rischierebbero di non vedersi garantire le prestazioni per carenza di risorse, pur avendo presso il fondo una posizione contributiva individuale "capiente". Questa circostanza genera disparità di trattamento non soltanto tra imprese appartenenti a diverse categorie, ma anche all'interno dello stesso perimetro funzionale di ciascun fondo poiché, di fatto, le prestazioni si troverebbero ad essere erogate "a sportello" fino al limite delle risorse disponibili, ovvero privilegiando i tempi di presentazione della domanda di accesso alle prestazioni, cosicché l'azienda che richieda tempestivamente il trattamento ha maggiori possibilità di ottenerlo, senza ulteriori valutazioni di meritevolezza.
Le scelte di politica legislativa sono state sempre improntate ad evitare ogni aggravio ai danni della finanza pubblica, con inevitabili riflessi sulla finalità di universalizzazione delle tutele proclamata dalle ultime riforme.
L'imposizione dell'equilibrio finanziario che connota i fondi se, da un lato, è espressione dell'influenza che il novellato testo dell'articolo 81 Cost. produce sull'articolo 38 Cost., dall'altro, pone in primo piano la questione dell'effettività della tutela offerta.
Il principio in parola pare, infatti, dare precisa attuazione agli articoli 81 e 97 Cost., nonché alla legge n. 243/2012, che può essere abrogata, modificata o derogata solo se espressamente indicato da una legge successiva approvata con le

medesime modalità previste dall'articolo 81, sesto comma, Cost. (ovvero a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere).
Al contempo tali principi sembrano dare attuazione, anche nell'ambito della tutela del sostegno al reddito in caso di disoccupazione, alla direttiva di contenimento della spesa pubblica oggi sancita a livello costituzionale, che pone così al «centro della disciplina dei Fondi il tema assai dibattuto del corretto bilanciamento tra i valori costituzionali potenzialmente confliggenti di cui agli artt. 81 e 97 Cost., da un lato, e all'art. 38 Cost., dall'altro, nell'ottica della supposta priorità accordata dal legislatore ai primi sui secondi».
Inoltre, stante il finanziamento esclusivamente privato dei Fondi, cui non concorre alcun intervento della finanza pubblica, pare, infatti, che non possa trovare applicazione l'articolo 2116 c.c., poiché, finite le provviste dei Fondi a causa dell'omesso versamento contributivo, i lavoratori non potrebbero fruire delle prestazioni correlate. L'inadempimento contributivo può verificarsi sia da parte di datori di lavoro censiti all'Inps, sia da parte di coloro che non avendo aderito al fondo si sono sottratti dolosamente al versamento della contribuzione previdenziale. Il problema dell'applicabilità del principio dell'automatismo delle prestazioni ha diviso la dottrina. Da un lato, infatti, vi è chi ritiene inapplicabile il principio in parola muovendo dalle norme che prevedono l'obbligo dell'equilibrio di bilancio; dall'altro, invece, vi sono coloro che sostengono che la condizione della disponibilità di risorse ai fini dell'erogazione delle prestazioni è regola che attiene alla precostituzione della necessaria provvista finanziaria e al pareggio di bilancio e, dunque, in assenza di una espressa previsione di legge nel decreto legislativo n. 148/2015, questo non escluderebbe l'operatività del principio di automaticità con la conseguenza che le prestazioni possono essere erogate anche a datori di lavoro inadempienti. Un ulteriore argomento per la tesi possibilista concerne, invece, il tetto alle prestazioni accessibili da parte di ogni singolo datore, che, semplificando, «andrebbe considerato per quello che è, vale a dire un limite al quantum di prestazione erogabile e tenendo altresì presente che le disposizioni che lo prevedono fanno riferimento ai contributi "dovuti" e non a quelli effettivamente "versati"». Entrambe le tesi, tuttavia, non trascurano gli effetti dell'esistenza del vincolo della disponibilità di risorse ed è per tale ragione che, a riguardo, si è parlato di "quasi automatismo" o di "semi automaticità" delle prestazioni o ancora di "automaticità condizionata". Inoltre, sul tema è intervenuto anche l'Inps chiarendo che, ai fini della erogazione delle prestazioni da parte dei fondi, non è richiesta la regolarità contributiva dell'azienda (messaggio Inps 20 settembre 2017, n. 3617, § 1).
La "ridotta" operatività del principio di automaticità nei FSB, solleva, dunque, dei dubbi di ragionevolezza poiché il rischio dell'inadempimento da parte di alcuni datori di lavoro non viene ripartito tra la generalità dei contribuenti (come

invece avviene per la contribuzione obbligatoria), ma addossato soltanto su alcuni di essi e, in particolare, su quelli diligenti che hanno effettuato i dovuti versamenti e i cui dipendenti potrebbero, ciononostante, rimanere sprovvisti della prestazione previdenziale.
In definitiva, il sistema dei fondi bilaterali, pur accollando tutto il peso finanziario delle prestazioni da essi erogate sulla capacità contributiva della categoria cui si riferiscono, non sono, di fatto, in grado di garantire alla stessa una tutela effettiva.

3. Brevi considerazioni

Il sistema dei Fondi, quindi, si basa sull'autosufficienza, in quanto pur essendo incardinati presso l'Inps, non sono previsti interventi finanziari dello Stato, essendo l'obbligo di finanziamento a carico soltanto dei soggetti appartenenti all'ambito di applicazione di ciascun fondo bilaterale.
L'autoreferenzialità del Fondo pone, perciò, due interrogativi: il primo sulla natura giuridica del Fondo, il secondo sul sistema dei finanziamenti.
Quanto alla natura giuridica, la tutela della disoccupazione assicurata dai Fondi assume, per taluni, funzione integrativa rispetto a quella riconosciuta *ex lege*; per altri, invece, il Fondo si sostituisce alla tutela legale; con ciò evidenziando «un ibridismo funzionale che si riflette sulla questione qualificatoria».
Una prima tesi – come sopra ricordato – riconosce al Fondo una connotazione privatistica, riconducendoli alla categoria delle associazioni non riconosciute per l'assenza della personalità giuridica e per la destinazione delle risorse al conseguimento di uno scopo comune di tipo mutualistico. Attraverso la prestazione dell'erogazione dell'assegno di sostegno al reddito il Fondo realizza un "modello mutualistico-categoriale" di tutela contro la disoccupazione nei settori esclusi dagli ammortizzatori sociali. Si delinea, perciò, un sistema previdenziale "di mestiere" che rappresenta l'evoluzione del classico modello assicurativo-contributivo in contrapposizione con un meccanismo previdenziale universalistico.
Una seconda teoria qualifica i Fondi in senso pubblicistico in virtù della loro collocazione quale strumento di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti similarmente agli interventi in materia di CIG e di prestazioni di accompagnamento alla pensione di vecchiaia o anticipata. Altro elemento che fa propendere per la tesi pubblicistica è l'obbligatorietà di costituzione del Fondo e il suo incardinamento presso l'Inps, che, secondo alcuni autori, hanno condotto a ritenere l'obbligo in contrasto con l'articolo 39 Cost.
Personalmente propenderei per questa ultima soluzione stante la finalizzazione del Fondo al sostegno al reddito dei lavoratori e la sua conseguenziale funzione sostitutiva rispetto ad analoghi strumenti di diritto pubblico (CIG, mobilità – di

cui condividono la stessa *ratio*) che caratterizzano dunque la qualificazione pubblica degli stessi, non incidendo, quindi, sulla natura giuridica, l'ibridazione contrattuale ad opera della contrattazione collettiva.
Il secondo ordine di problemi, conseguente al primo, attiene al sistema di finanziamento poiché nei fondi, in linea con il sistema della bilateralità, la riserva è integralmente a carico del datore di lavoro e del lavoratore; quindi, si alimenta con risorse private escludendo l'intervento della fiscalità generale. Tale sistema, tuttavia, in considerazione della natura pubblica del Fondo e del principio di sussidiarietà, si scontra con l'universalizzazione delle tutele sino a dover negare l'erogazione della prestazione in eccedenza in carenza di un adeguamento contributivo.
Se da un lato, come è stato osservato, l'istituzione dei fondi ha comportato un restringimento della «vela pubblica per un ampliamento di quella negoziale»; dall'altro, però, non si può negare un intervento dell'apparato pubblico di protezione universalistica ed egualitaria delle situazioni di bisogno derivanti dalla mancanza di lavoro nel mercato. L'intervento dello Stato non deve, tuttavia, sminuire la bilateralità, la quale, viceversa, deve essere valorizzata ed incentivata, ma semmai deve costituire un dovere di attuazione del principio di uguaglianza sostanziale espresso dall'articolo 3, secondo comma, Cost., attraverso una più estesa fiscalità generale di sostegno al reddito dei lavoratori.
Il nostro sistema di sicurezza sociale si fonda su diversi principi di matrice costituzionale: eguaglianza e non discriminazione (articolo 3 Cost.), solidarietà (articolo 2 Cost.), riproporzionamento e adeguatezza (articolo 38 Cost.); a questi si affiancano altri valori desumibili dalla legislazione previdenziale ordinaria: riparazione, assicurativo-contributivo, capitalizzazione, rischio professionale.
Nel bilanciamento dei suddetti principi è necessario partire dalla valorizzazione dell'«idea della sicurezza sociale» quale esigenza di garanzia di tutti i cittadini dalla liberazione del bisogno, espressione, quindi, di quella libertà ritenuta condizione indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici.
L'eguaglianza sostanziale distributiva, quindi, si realizza attraverso la solidarietà generale, cioè la redistribuzione delle risorse realizza l'integrazione sociale prevista dal secondo comma dell'articolo 3 Cost. In sostanza, all'attuazione dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (articolo 2 Cost.) sono chiamati tutti i cittadini; dunque, il sistema di sicurezza sociale trae le risorse economiche per il suo funzionamento dalla solidarietà generale. Ne consegue, in un'ottica circolare, che il fine dell'integrazione sociale si pone come obiettivo di una tutela a carattere universalistico.
In definitiva è necessario chiedersi, in virtù della valorizzazione del principio di solidarietà generale, se l'interesse pubblico della liberazione dal bisogno (ossia la

continuità del reddito da lavoro), possa essere soddisfatto attraverso un meccanismo di intervento negoziale di stampo privatistico.
Se quindi il diritto alla sicurezza sociale è inteso quale diritto all'eguaglianza sostanziale, realizzata attraverso il principio dell'uguaglianza distributiva, l'universalità della tutela deve passare attraverso la competenza statale ai sensi dell'articolo 117 Cost., con il necessario corollario della funzione sostitutiva dello Stato nella tutela sociale e, perciò, della correlativa funzione integrativa dei FSB ai sensi dell'articolo 38, quinto comma, Cost.
Il Fondo, dunque, esercita funzione di previdenza privata integrativa attraverso l'erogazione di prestazioni ulteriori mirate principalmente all'attuazione della politica attiva del lavoro in termini di contribuzione ai programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale.
L'argomento involge, tuttavia, come sopra evidenziato, il difficile bilanciamento tra l'equilibrio di bilancio *ex* articolo 81 Cost. e il valore della solidarietà di cui all'articolo 2 Cost., compresso ulteriormente all'interno dei Fondi di bilateralità dal principio della parità di bilancio per l'erogazione delle prestazioni economiche.
Nell'opera di contemperamento è necessario ricorrere ancora una volta all'articolo 3, secondo comma, Cost. relativo all'uguaglianza sostanziale, unitamente al principio di solidarietà di cui all'articolo 2 Cost. Ne deriva un nesso inscindibile tra la garanzia dei diritti sociali e l'effettivo godimento dei diritti civili e politici tale che la discrezionalità del legislatore nelle politiche economiche non ha carattere assoluto ma incontra il limite del rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie, limite che «le disposizioni di legge non possono valicare se non rompendo la coerenza interna del sistema costituzionale, risultando in tal modo ingiustificate e illegittime poiché violano il principio di ragionevolezza». In definitiva i limiti legislativi alla tutela dei diritti sociali «non devono essere assolutizzati ma devono essere messi a confronto con l'intera Costituzione», con il suo disegno complessivo, con i suoi valori fondanti, che ruotano intorno al valore centrale della persona e della sua dignità, espressione, del resto, del principio lavoristico di cui agli articoli 1, 4 e 41 Cost.
Se da un lato quindi la Costituzione garantisce a tutti la libertà dal bisogno come valore essenziale della società attraverso la solidarietà generale; dall'altro non bisogna dimenticare che «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (articolo 4, secondo comma, Cost.).
In conclusione, la tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa offerta dai FSB deve essere affidata alla finanza pubblica, che assicura garanzie e solidarietà, escludendo per il trattamento minimo inderogabile competenze private foriere di settorialismi e privatismi. In

questo quadro, l'autonomia collettiva, svolta all'interno dei FSB, assume un decisivo ruolo per una tutela integrativa economica e di politica attiva al lavoro, secondo un modello di solidarietà bilaterale e complementare. Infine, secondo il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale si può ipotizzare che le Regioni possano da un lato adottare misure di sostegno al reddito migliorative per incrementare la tutela accordata dallo Stato, avvalendosi della competenza concorrente ad esse concessa dal terzo comma dell'articolo 117 Cost.; per altro verso, l'intervento regionale è possibile anche ai sensi del successivo quarto comma, nell'ambito dell'assistenza sociale, come del resto conferma la diffusione di iniziative a livello locale finalizzate a istituire nuove e diverse prestazioni a tutela dei lavoratori licenziati o a rischio di licenziamento, con l'utilizzo di risorse proprie o derivanti dalla disponibilità di bilancio di Fondi statali (si pensi ai fondi del PNRR).
Il collegato lavoro consentendo un finanziamento (temporaneo) dei FSB sembrerebbe mettere in evidenza le sopra indicate vulnerabilità dei Fondi.

4. Bibliografia essenziale

CARCHIO C. *ET AL.* (2020), *Sostegno al reddito e ruolo dei soggetti privati: i Fondi di solidarietà bilaterali*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, EUM, p. 121 ss.

FAIOLI M. (2015), *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in M. FAIOLI, M. RAITANO (a cura di), *I fondi bilaterali di solidarietà nel Jobs Act. Problemi giuridici e analisi economica*, Working Paper Fondazione G. Brodolini, n. 9, p. 31 ss.

GAROFALO D. (2012), *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivi alla ricollocazione*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, p. 889 ss.

GRAGNOLI E. (2012), *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *DLRI*, n. 136, p. 594 ss.

LEONE G. (2016), *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, p. 271

LISO F. (2013), *I fondi bilaterali alternativi*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, p. 521 ss.

MISCIONE M. (2024), *I Fondi bilaterali di solidarietà per le integrazioni in caso di cessazione del rapporto di lavoro*, in *LG*, n. 12, p. 1085 ss.

MISCIONE M. (2022), *Integrazioni salariali per tutti anche unico dipendente con i Fondi di solidarietà*, in *DPL*, n. 21, p. 1325 ss.

ORLANDO V. (2024), *I fondi bilaterali di solidarietà*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, Giuffrè, p. 157 ss.

RENGA S. (2022), *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale Scientifica, p. 139 ss.

RENGA S. (2013), *Bilateralità e sostegno al reddito tra autonomia e eteronomia*, Cedam, p. 122 ss.

SIGILLÒ MASSARA G. (2019), *I fondi di solidarietà bilaterali: natura e regime delle prestazioni*, in G. CANAVESI (a cura di), *Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?*, EUM, p. 127 ss.

VENTURA A. (2016), *Il "Jobs Act" e la bilateralità "perduta": sul Fondo di solidarietà bilaterale residuale al Fondo di integrazione salariale*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, p. 309 ss.

VISONÀ S. (2024), *I soggetti protetti*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, Giuffrè, p. 230 ss.

La deroga ai fondi per la formazione dei lavoratori somministrati

di Nicola Deleonardis

Abstract – Il contributo si sofferma sulle modifiche apportate ai fondi per la formazione dei lavoratori in somministrazione. La deroga, apparentemente marginale, lascia ampi spazi di manovra alle agenzie per il lavoro, ponendosi in controtendenza sia agli orientamenti unionali, sia alla *ratio* sottesa al d.lgs. n. 276/2003.

Abstract – The contribution focuses on the changes made to the training funds for temporary workers. The exemption seems marginal, but it leaves significant room for maneuver for employment agencies, going against both union guidelines and the intention of the Legislative Decree no. 276/2003.

Sommario: 1. Il quadro normativo delineato dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003. – 2. La deroga prevista dal nuovo comma 3-*bis*. – 3. I limiti della riforma. – 4. Conclusioni. – 5. Bibliografia essenziale.

1. Il quadro normativo delineato dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003

L'articolo 9 della legge n. 203/2024 (c.d. "collegato lavoro") integra con una nuova disposizione l'articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003, in materia di fondi bilaterali per i lavoratori somministrati. Si tratta di uno dei fondi che rientra tra gli enti bilaterali "teleologici o di scopo" ([1]), al pari di quelli obbligatoriamente costituiti dalle parti sociali e autorizzati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ([2]).

([1]) Per una tassonomia degli enti bilaterali, M. FAIOLI, *Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano*, Working Paper Fondazione G. Brodolini, 2018, n. 13.

([2]) Il riferimento è all'art. 118 della l. n. 388/2000, che istituisce i fondi interprofessionali ai quali è devoluto lo sviluppo della formazione professionale continua e dei percorsi formativi o di riqualificazione professionale per soggetti disoccupati o inoccupati, oltre che dei soggetti

L'ente in commento viene disciplinato dal CCNL dei lavoratori in somministrazione ([3]).
Nel dettaglio, la novella introduce all'articolo 12 il comma 3-*bis*, che appone una deroga alla generale normativa delineata ai commi 1, 2, 3.
I commi 1 e 2 dell'articolo 12 vincolano le agenzie per il lavoro (ApL) che svolgono attività di somministrazione a versare un contributo pari al 4% ([4]) al fondo obbligatoriamente costituito che assicura una serie di prestazioni e servizi a favore dei lavoratori somministrati, sia a tempo indeterminato, sia determinato.
Se, in linea di massima, le attività individuate dal legislatore ai commi 1 e 2 sono state ricondotte ad «una disciplina essenzialmente di carattere previdenziale» ([5]),

occupati. Per un'analisi recente dei Fondi interprofessionali, D. GAROFALO, voce *Formazione nel contratto di lavoro*, in *Enc. Dir. – I Tematici*, 2023, vol. 6, *Contratto di lavoro*, p. 670 ss.

([3]) Come noto, la previsione di un contributo finanziario obbligatorio per la formazione professionale pari al 5% della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti era posto a carico delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo già dall'art. 5 della l. n. 196/1997. Forma.Temp viene costituito nel 2000 in applicazione dell'art. 5 del pacchetto Treu. Per un'analisi del suddetto fondo, P. PASSALACQUA, *La formazione professionale del lavoratore interinale*, in L. GALANTINO (a cura di), *Il lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione. Commento alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, 1997; F. BANO, *Prestazione del lavoro temporaneo e formazione professionale*, in A. GENTILI (a cura di), *Il lavoro temporaneo. Commento agli artt. 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196*, Cedam, 1999, p. 241 ss. Per un'analisi dettagliata del fondo *ex* art. 12, d.lgs. n. 276/2003, si veda, *ex multis*, M. PEDRAZZOLI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, 2004, p. 157 ss.; C. TIMELLINI, *Fondi per la formazione e l'integrazione al reddito*, in *DPL*, 2003, n. 42, p. 2826 ss.; A. REGINELLI, *Gli enti bilaterali nella riforma del mercato del lavoro: un primo bilancio*, in *DRI*, 2006, n. 4, p. 1002 ss.; M. ESPOSITO, *La formazione dei lavoratori temporanei tra modelli istituzionali, esigenze dei mercati e partecipazione sindacale*, in R. REALFONZO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Formazione e lavoro: l'efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali. Atti del convegno di Benevento 18 giugno 2002*, Franco Angeli, 2003, p. 117 ss.; S. LEONARDI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito, commento all'art. 12 del d.lgs. 276/03*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra mercificazione e progresso*, Ediesse, 2004; L. CASANO, *La formazione dei lavoratori in somministrazione: una comparazione tra modelli nazionali di regolazione*, in *DRI*, 2012 n. 3, p. 719 ss.; L. CASANO, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, ivi, 2016, n. 2, p. 455 ss.

([4]) Con l'art. 2, comma 39, della l. n. 92/2012, l'aliquota del 4% venne ridotta al 2,6%, a compensazione dell'onere previsto dall'art. 2, comma 28, del medesimo provvedimento destinato al finanziamento degli ammortizzatori sociali. Sul punto, L. CASANO, *Fine di una tutela "eccezionale"? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, 2012, p. 195 ss. La disposizione è stata successivamente abrogata dalla l. n. 147/2013, che ha comportato un ritorno alla situazione previgente.

([5]) Così C. cost. 28 gennaio 2005, n. 50, che ha rimesso alla competenza statale le funzioni amministrative relative al fondo *ex* art. 12, d.lgs. n. 276/2003, stante l'indefettibilità della sua natura previdenziale.

entrando più nello specifico esse annoverano anche una serie di servizi riconducibili a prestazioni di tipo formativo ([6]).
Il comma 3 affida al CCNL stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente rappresentative, o in mancanza, direttamente al fondo bilaterale costituito ai sensi del comma 4, il compito di definire la ripartizione dei fondi a seconda della tipologia di assunzione dei lavoratori (*staff leasing* o tempo determinato) e delle variegate prestazioni previste dall'ente ([7]), al fine di garantirne l'equilibrio, così consentendo «una protezione complessiva in termini di welfare» ([8]).
Sulla base di tale disciplina, la dottrina ([9]) ha qualificato il fondo come "binario", poiché distingue le finalità a cui esso aspira a seconda della tipologia di assunzione, e "polifunzionale", perché l'accantonamento del 4% non ha più la sola

([6]) Ai sensi del comma 1, le risorse per i lavoratori somministrati a tempo determinato sono destinate a interventi di formazione e riqualificazione professionale, nonché a misure di carattere previdenziale e di sostegno al reddito. Il comma 2, invece, dispone misure per i lavoratori somministrati a tempo indeterminato destinate a: a) iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori; b) iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti; c) iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le regioni; d) per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.
([7]) Invero, le disposizioni volte alla ripartizione delle risorse per soggetti e funzioni sono numerose, dislocate sia nel CCNL per la categoria delle agenzie di somministrazione di lavoro, stipulato da Assolavoro, Cgil, Cisl e Uil, Felsa-Cisl, Nidil-Cgil, Uiltemp, sia nel Manuale operativo a cui rinvia il Regolamento di Forma.Temp. Si veda, ad esempio, l'art. 11 del CCNL, secondo cui i contenuti della formazione di base per i lavoratori a tempo determinato devono essere così divisi: almeno il 40% delle risorse, alla sicurezza sul lavoro in conformità all'accordo quadro Stato-Regioni; massimo il 60% delle risorse alla ricerca attiva del lavoro, alla formazione su competenze digitali di base ed informatica, alle lingue e all'orientamento al lavoro. Il punto 1.3 del Manuale operativo, invece, definisce la ripartizione delle risorse a seconda della tipologia di formazione (10% per la formazione base, 84% per la formazione professionale, 6% per la formazione *on the job*), mantenendo comunque un margine di flessibilità. Il punto 1.5.2. ammette il finanziamento relativo alla tipologia professionale "tempo indeterminato" nella misura massima del 60% delle risorse disponibili nel conto «formazione e integrazione al reddito TI» di ciascuna ApL.
([8]) Si veda la norma di interpretazione autentica prevista dal d.l. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla l. n. 96/2017, che ha disposto, con l'art. 55-*ter*, comma 1, che «il comma 3 dell'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si interpreta nel senso che gli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo 12 includono le misure stabilite dal contratto collettivo nazionale di lavoro dirette a garantire ai lavoratori somministrati una protezione complessiva in termini di welfare, anche attraverso la bilateralità del settore».
([9]) B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, n. 113, p. 74.

finalità formativa, ma genericamente previdenziale, soprattutto per i lavoratori a tempo indeterminato (si veda *supra*).

2. La deroga prevista dal nuovo comma 3-*bis*

La novella introdotta dal comma 3-*bis* "sfoggia" una deroga generale alla regolazione delle attività svolte dal Fondo per i lavoratori in somministrazione (Forma.Temp).
Ai sensi del nuovo comma 3-*bis*, «in considerazione dei rapidi cambiamenti del mercato del lavoro che richiedono il tempestivo adeguamento delle competenze dei candidati a una missione e dei lavoratori assunti a tempo determinato o indeterminato e della necessità di reperire e formare le professionalità necessarie per soddisfare i fabbisogni delle imprese e per favorire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, è consentito l'utilizzo congiunto, sostitutivo o integrativo delle risorse di cui ai commi 1 e 2 in deroga alle disposizioni del comma 3».
La novella si propone di adeguare con "tempestività" le professionalità del mondo del lavoro in funzione del fabbisogno delle imprese e degli obiettivi del PNRR. La *ratio* sottesa al provvedimento, dunque, sembra sposare gli obiettivi di crescita sociale ed economica ascritti al *Next Generation EU*, nel tentativo di ovviare altresì all'annoso problema del *mismatch* verticale e orizzontale ([10]).
Passando ai soggetti coinvolti, la disposizione si rivolge sia ai canditati a missione, sia ai lavoratori a tempo determinato e indeterminato, garantendo così la parità di trattamento tra tutti i soggetti assunti dall'ApL e che nutrono speranze di assunzione da parte delle imprese utilizzatrici ([11]).
La terza caratteristica del provvedimento riguarda la deroga *in re ipsa*. In considerazione della necessità di adeguare il fabbisogno di competenze, sarà possibile per le ApL richiedere con ampia discrezionalità, all'ente Forma.Temp, il finanziamento necessario per l'erogazione di corsi di formazione, potendo così bypassare la ripartizione delle risorse tra il "Conto formazione ApL, lavoratori a tempo determinato" e il "Conto formazione e integrazione al reddito ApL, lavoratori a tempo indeterminato" e le limitazioni disposte dalla contrattazione collettiva e dal Manuale operativo che disciplina l'utilizzo del fondo medesimo.

([10]) Sul *mismatch*, ISTAT, *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, 2024, p. 82.
([11]) Perlomeno dovrebbe essere questo l'intento principale delle agenzie di somministrazione, ossia di facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro, soprattutto nel caso dei soggetti che riscontrano maggiori difficoltà di tipo soggettivo (giovani) o oggettivo (bassa qualifica professionale). Sul punto, L. CASANO, *La formazione dei lavoratori in somministrazione: una comparazione tra modelli nazionali di regolazione*, cit.

Prima facie sembra che il legislatore abbia introdotto una forma di "causalone" che consente di derogare alle previsioni sancite dall'autonomia collettiva come prescritto dal comma 3 del citato articolo 12; causalone individuabile nell'obiettivo di adeguare le competenze "dal lato dell'offerta". Il che renderebbe la suddetta clausola già di per sé abbastanza elastica da potersi adeguare ad ogni esigenza delle ApL e degli utilizzatori che ad esse si rivolgono. Invero, leggendo la novella con più attenzione, si ritiene che il soddisfacimento dei fabbisogni delle imprese sia piuttosto una constatazione di carattere introduttivo che una causale ([12]), con il risultato che la norma non introduce una vera e propria deroga, la cui adozione richiederebbe appunto il soddisfacimento della suddetta causale, ma comporta la soppressione *in toto* e *de facto* del comma 3.
In sostanza, l'ApL potrà fare richiesta del supporto finanziario dell'ente per i costi relativi alla formazione a prescindere dalla ripartizione dei fondi tra lavoratori a tempo indeterminato e a termine e per tutte le attività formative che ritiene utili, senza la necessità di addurre una giustificazione che deroghi alle previsioni del negozio collettivo e del Manuale operativo; sarà così possibile richiedere risorse per la formazione in qualsiasi momento e per qualsiasi ragione, proprio perché le "tempestive" esigenze del mercato del lavoro impongono un adeguamento immediato delle competenze (si veda *infra*).

3. I limiti della riforma

La soluzione adottata dal legislatore non sembra convincente, sia avendo riguardo all'*an*, sia al *quomodo*.
Per quanto riguarda l'*an*, è opportuno fare alcune premesse. Occorre ribadire che il fondo di cui all'articolo 12 citato, Forma.Temp rientra tra i fondi bilaterali che, pur conservando la propria natura privatistica ([13]), in quanto organismi disciplinati dalla contrattazione collettiva ([14]), sono stati investiti dal legislatore di un "ruolo istituzionale" ([15]).

([12]) L'incipit del comma 3-*bis*, che si riporta nuovamente per comodità di lettura, sembra andare proprio in questa direzione: «In considerazione dei rapidi cambiamenti del mercato del lavoro […] è consentito l'utilizzo congiunto, sostitutivo o integrativo delle risorse».
([13]) M. NAPOLI, *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, 2008, n. 2, p. 337, li definisce «espressione genuina di autonomia collettiva».
([14]) C. cost. 14 maggio 2010, n. 176.
([15]) D. GAROFALO, *Il ruolo istituzionale degli enti bilaterali*, in *DML*, 2023, n. 1, I, p. 4, nel senso che gli enti bilaterali «sono chiamati a svolgere funzioni o dispensare servizi e prestazioni in concorso con attori pubblici, pur mantenendo la propria matrice privatistica»; G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *LD*, 2003, n. 2.

Il legislatore aveva chiaramente optato per una gestione della formazione affidata in via privilegiata alle parti sociali, relegando l'intervento pubblico in un'area residuale, limitata all'eventuale mancato intervento da parte della contrattazione collettiva.
Ciò non toglie che, nella prospettiva della parziale ricentralizzazione delle competenze operata dal decreto legislativo n. 150/2015, Forma.Temp debba seguire gli indirizzi programmatici ed essere soggetta alla vigilanza dell'Anpal ([16]), come noto sostituita da Sviluppo Lavoro Italia ([17]).
Alcune analisi ([18]) hanno rilevato che già le modalità di coinvolgimento di Forma.Temp nel complesso della riforma delle politiche attive del lavoro operata dal decreto legislativo n. 150/2015 si ponevano principalmente l'obiettivo di adattare il soggetto da inviare a missione alle esigenze delle imprese.
La novella introdotta dal collegato lavoro 2025 non solo sposa il medesimo orientamento – che resta, in parte, comunque opinabile, soprattutto nel caso dei lavoratori in somministrazione ([19]), ma fa qualcosa di più: essa "scioglie le briglie" delle ApL, svincolandole da qualsiasi restrizione regolamentare e muovendo verso un sistema di tipo "volontaristico" ([20]) in cui la formazione dei lavoratori interinali è rimessa alla libertà di iniziativa delle ApL, slegata da qualsiasi visione programmatica e complessiva degli orientamenti del mercato del lavoro.
La deroga generale sancita dal comma 3-*bis* sminuisce, così, la funzione svolta dalla contrattazione collettiva che, nella sua responsabilità di contemperare le istanze dei lavoratori e delle imprese, dispone di un quadro certamente meno frammentato e più organico degli indirizzi del sistema produttivo rispetto a quello della singola ApL (cioè del singolo datore di lavoro).

([16]) Si vedano rispettivamente gli artt. 3, comma 2, lett. *c*, e 9, comma 1, lett. *n*, del d.lgs. n. 150/2015. Per maggiori approfondimenti relativi al ruolo dell'Anpal, e ora di Sviluppo Lavoro, si veda la circ. Anpal 27 luglio 2020, n. 3, *Linee guida sulla gestione delle risorse finanziarie attribuite al Fondo bilaterale per la formazione continua di cui all'articolo 12, comma 4, del Decreto Legislativo 10 settembre 2003 n. 276*.
([17]) L'Anpal è stata riassorbita, dopo la gestione "cinque stelle", dal Ministero del lavoro. Si veda l'art. 3 del d.l. n. 75/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 112/2023. Le funzioni di politica attiva sono state trasferite alla società *in house* Sviluppo Lavoro Italia S.p.A.
([18]) L. CASANO, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, cit.
([19]) Che più di altri si trovano in balia delle esigenze del mercato, soprattutto nel caso di lavoratori poco qualificati. Non è questa la sede opportuna per sviluppare tali riflessioni. Ad ogni modo, il lavoro non ha una funzione esclusivamente produttivistica ma anche sociale, il che implica perlomeno il tentativo di trovare una mediazione tra le aspirazioni personali di ognuno con le esigenze economiche e produttive. Per alcune considerazioni, sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro*, ADAPT University Press, 2024, p. 76 ss. e bibliografia ivi richiamata.
([20]) Sulla distinzione tra modello volontaristico e rigido, L. CASANO, *La formazione dei lavoratori in somministrazione: una comparazione tra modelli nazionali di regolazione*, cit.

Il provvedimento, inoltre, sembra andare anche in controtendenza rispetto agli orientamenti dell'Unione europea, che sollecitano gli Stati membri a introdurre una serie di provvedimenti volti a promuovere la maggior partecipazione delle parti sociali al governo del mercato del lavoro ([21]).
In sostanza, limitandoci alla somministrazione di lavoro, la "deroga" prevista dal comma 3-*bis* si pone nella prospettiva di esautorare le parti sociali dalle funzioni che avevano trovato investitura nel decreto legislativo n. 276/2003 ([22]).
Al netto dei controlli sulla trasparenza delle attività svolte, che restano i medesimi, la norma svuota di funzioni una delle parti obbligatorie più importanti del contratto collettivo, soprattutto nella somministrazione che, attecchendo trasversalmente su tutti i settori produttivi, richiede una maggior attenzione da parte degli attori sociali.
Strettamente collegata alla remora appena espressa è quella relativa al *quomodo* della riforma.
La disposizione intende promuovere la tempestività dell'azione delle ApL al fine di rispondere alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro. Chi scrive ha già evidenziato in un altro studio ([23]) come vi sia bisogno di una maggior collaborazione tra gli attori pubblici e privati al fine di rispondere efficacemente alle sfide poste del mercato del lavoro sia nel soddisfacimento del fabbisogno occupazionale delle imprese a breve termine, sia nell'anticipazione dei fabbisogni occupazionali a medio e a lungo termine. Il *mismatch* verticale rappresenta una sfida di particolare rilievo per l'Unione europea, soprattutto al fine di adeguare le competenze dei lavoratori alla doppia transizione, digitale ed ambientale, oggi *in fieri*

([21]) Si veda, tra le tante, la raccomandazione (UE) 2021/402 della Commissione, del 4 marzo 2021, relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi Covid-19, secondo cui gli Stati membri dovrebbero «incoraggiare i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori ad anticipare il fabbisogno di capitale umano, anche avvalendosi di diagnosi congiunte, sostegno personalizzato ai lavoratori e partnership esterne per fornire sostegno ai lavoratori, in linea con il quadro UE per la qualità nell'anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni» (punto 4).
([22]) *Ex multis*, D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, p. 352, che, ritiene si tratti più di una «delega alle parti sociali che di deresponsabilizzazione dell'attore pubblico». Diversamente, L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione dal protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, in *RGL*, n. 3, I, 2009, p. 452, che parla di «politiche astensionistiche». Un'efficace espressione è quella utilizzata da F. LISO, *Analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003: spunti di riflessione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2004, n. 20. L'A., rilevando «forti ambivalenze ed ambiguità» (p. 11) rispetto al ruolo dell'autonomia collettiva, postula: «credo proprio che l'interprete, disorientato dalla confusione e dalla contraddittorietà dei molteplici segni presenti in questa legge abbia bisogno dell'aiuto di un cultore della disciplina di Freud per raccapezzare la via giusta per la loro lettura» (p. 13).
([23]) N. DELEONARDIS, *op. cit.*, spec. p. 181 ss.

([24]). Essa sta trovando una sperimentale risposta, anche in Italia, nei LMIS (Labour Market Intelligence System) ([25]).
La tempestività che dovrebbe caratterizzare l'adeguamento delle competenze andrebbe intesa tuttavia come governo ponderato e anticipazione delle transizioni occupazionali, che è diversa dalla risposta palliativa e accidentale predisposta dal nuovo comma 3-*bis*.
La *ratio* sottesa alla deroga esprime sfiducia non solo verso le parti sociali, ma anche verso il modello previsionale, puntando invece sulla necessità di soddisfare "tempestivamente" il fabbisogno occupazionale della singola impresa e offrendo evidentemente una risposta contingente tarata solo su misura di ogni singolo utilizzatore.
Si sbiadisce, conseguentemente, la cornice regolativa volta a sviluppare una visione programmatica e lungimirante delle politiche attive per il lavoro, in questo caso a favore dei lavoratori somministrati.
Dunque, la deroga non appare adeguata. Essa capovolge nella sostanza le modalità mediante cui avveniva l'erogazione della formazione a favore dei lavoratori somministrati, nonostante ne sia rimasta immutata, e in vita, la forma (il comma 3).

4. Conclusioni

La norma va interpretata alla luce di un progetto di riforma più ampio del legislatore che tende, da un lato, a garantire una maggior disponibilità di forza-lavoro somministrata agli utilizzatori ([26]), dall'altro a stabilire che le prestazioni rese

([24]) Tra i tanti interventi dell'UE, si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Carenze di manodopera e competenze nell'UE: un piano d'azione*, 20 marzo 2024, COM(2024)131 final, nonché il rapporto della Commissione europea *Employment and Social Developments in Europe. Addressing labour shortages and skills gaps in the EU*, 2023. Sia ancora consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *op. cit.*, p. 103 ss. Tuttavia, mentre si scrive, i media riportano la notizia che il *Green Deal* sia prossimo ad una sua revisione al fine di rendere meno stringenti le regole per le imprese, il che prelude ad un ulteriore ritardo nell'attuazione degli obiettivi sostenibili ad esso ascritti.
([25]) Sul punto, M. MEZZANZANICA, F. MERCORIO, *Big data for labour market intelligence. An introductory guide*, European Training Foundation, 2019; G. ATTWELL, D. HUGHES, *Learning about Careers: Open data and Labour Market Intelligence*, in *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 2019, n. 1; F. MERCORIO, M. MEZZANZANICA, *Can we use big data for skills anticipation and matching? The case of online job vacancies*, in ILO, *The feasibility of using big data in anticipating and matching skills needs*, 2020, p. 18.
([26]) Intervenendo, con l'art. 10 del collegato lavoro, sul computo dei limiti quantitativi relativi alla somministrazione. Per un'analisi della previsione, si veda il contributo di A. CARACCIOLO, *Modifiche al decreto legislativo n. 81/2015, in materia di somministrazione di lavoro*, in questo volume.

come attività di formazione fornite da enti e società di formazione alle ApL siano imponibili ai fini IVA e, dunque, le agenzie per il lavoro che usufruiscono di tali corsi dovranno considerare tale imposta sulle spese sostenute per la formazione dei lavoratori ([27]).
Sembra potersi concludere che la necessità di un maggior gettito fiscale sia stato compensato con un netto aumento degli spazi di libertà a favore delle ApL, che potranno calibrare, senza alcun tipo di vincolo, le attività formative secondo le esigenze della singola impresa.
In questa prospettiva, la formazione non appare più un «incubatore di sicurezza» ([28]) in grado di costruire un percorso di crescita professionale del lavoratore somministrato trasferibile ed «esportabile» ([29]), nella prospettiva di una sua stabilizzazione ([30]), ma solo uno strumento per plasmare il lavoratore sulle richieste contingenti dell'impresa utilizzatrice.
Nonostante permangano, nella forma, le competenze affidate dal decreto legislativo n. 150/2015 a Sviluppo Lavoro Italia, il provvedimento in commento sembra cedere il passo ad un "ordine spontaneo" del mercato ([31]), in grado – agli occhi del legislatore – di autogovernarsi e autoregolarsi.

5. Bibliografia essenziale

CANAVESI G. (2018), *Mercato del lavoro e operatori privati*, Giappichelli

CASANO L. (2016), *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, in *DRI*, n. 2, p. 455 ss.

([27]) Si vedano i commi 38-44 della legge di bilancio per il 2025. Esula dal presente commento svolgere alcune riflessioni sul tema. Tuttavia sembra opportuno evidenziare come la norma sembra porsi apertamente in contrasto con l'orientamento delle Agenzie per le entrate che ha decretato l'esenzione da IVA, ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 20, del d.P.R. n. 633/1972, dei servizi erogati dal fondo di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 276/2003, poiché risponde ai requisiti soggettivi e oggettivi necessari, svolgendo attività che rientra in quella definizione ampia di «attività educative, didattiche e formative». Si veda la risoluzione AE 3 agosto 2021, n. 52.
([28]) M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *DRI*, 2019, n. 2, p. 473.
([29]) D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, 2019, n. 4, p. 338.
([30]) Almeno queste erano gli obiettivi ascritti alla formazione per i lavoratori temporanei. Sul punto, B. CARUSO, G. RICCI, L. ZAPPALÀ (a cura di), *Formazione e Lavoro Temporaneo. Disciplina del Fondo di Formazione e prassi applicativa*, I quaderni di Metis, 2004.
([31]) In tema, R. PESSI, *Lavoro, mercato, «ordine spontaneo», regolazione transnazionale*, in *RIDL*, 2009, n. 3, I, p. 277 ss. Si veda anche A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1, p. 11, secondo la quale è compito delle istituzioni «governare il mercato del lavoro», introducendo vincoli e controlli efficaci alle dinamiche spontanee di domanda e offerta.

CASANO L. (2012), *La formazione dei lavoratori in somministrazione: una comparazione tra modelli nazionali di regolazione*, in *DRI*, n. 3, p. 719 ss.

DELEONARDIS N. (2024), *L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro*, ADAPT University Press

ESPOSITO M. (2016), *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 306

ESPOSITO M. (2003), *La formazione dei lavoratori temporanei tra modelli istituzionali, esigenze dei mercati e partecipazione sindacale*, in R. REALFONZO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Formazione e lavoro: l'efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali. Atti del convegno di Benevento 18 giugno 2002*, Franco Angeli, p. 117 ss.

FERRANTE V. (2016), *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo?*, in *LD*, n. 2

GAROFALO D. (2004), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci

GHERA E., GAROFALO D. (a cura di) (2016), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci

LEONARDI S. (2004), *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito, commento all'art. 12 del d.lgs. 276/03*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra mercificazione e progresso*, Ediesse

PEDRAZZOLI M. (2004), *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, p. 157 ss.

REGINELLI A. (2006), *Gli enti bilaterali nella riforma del mercato del lavoro: un primo bilancio*, in *DRI*, n. 4, p. 1002 ss.

SALOMONE R. (2016), *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *LD*, n. 2, p. 283

TIMELLINI C. (2003), *Fondi per la formazione e l'integrazione al reddito*, in *DPL*, n. 42, p. 2826 ss.

VALENTE L. (2023), *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Cedam

Modifiche al decreto legislativo n. 81/2015, in materia di somministrazione di lavoro

di Alessio Caracciolo

Abstract – L'istituto della somministrazione di lavoro è stato ripetutamente attenzionato dal legislatore sin dalla sua prima configurazione "interinale". Il contributo analizza le ultime modifiche normative esaminando l'impatto delle principali novità, evidenziando la perdurante tendenza a incentivare il ricorso alla somministrazione facendo leva sulle finalità occupazionali dell'operato delle agenzie per il lavoro.

Abstract – The institution of temporary work supply has been repeatedly addressed by lawmakers since its initial configuration. This contribution analyses the regulatory changes by examining the impact of the main innovations, highlighting the enduring tendency to incentivize the use of labour supply by leveraging the job placement objectives of employment agencies.

Sommario: 1. La somministrazione di lavoro tra divieto di interposizione e intermediazione nel mercato del lavoro. – 2. Somministrazione a termine e anticipazione della fine del periodo transitorio. – 3. Le deroghe alle limitazioni quantitative per la somministrazione a termine. – 4. La deroga per la sottoscrizione dei contratti a termine da parte delle agenzie di somministrazione. – 5. Bibliografia essenziale.

1. La somministrazione di lavoro tra divieto di interposizione e intermediazione nel mercato del lavoro

Com'è noto, la disciplina in materia di fornitura di lavoro costituisce l'unica eccezione al generalizzato e perdurante divieto di interposizione ([1]).

([1]) Sul punto, si veda D. GAROFALO, *Il perdurante divieto di intermediazione*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro. Disciplina lavoristica*, Giappichelli, 2017, p. 3 ss.; V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in *DLRI*, 2010, n. 125, p. 32. Ricordava Giuseppe Suppiej che tuttavia «in gioventù ci avevano insegnato che l'interposizione di un terzo soggetto fra chi lavora e chi utilizza il lavoro è un fenomeno altamente negativo, che il legislatore deve combattere e reprimere,

A partire dall'introduzione del lavoro interinale ad opera della legge n. 196/1997, per proseguire con la sua successiva evoluzione contenuta nel decreto legislativo n. 276/2003 ed il suo approdo nell'alveo dell'acausalità con il decreto-legge n. 34/2014, convertito in legge n. 78/2014, per finire con il successivo decreto legislativo n. 81/2015, il percorso del legislatore verso la liberalizzazione del mercato del lavoro (intrapreso sotto l'egida della normativa unionale) ([2]) ha condotto ad una conformazione nella quale il privato accreditato ed autorizzato ([3]) è facultato a somministrare lavoratori entro determinati limiti quantitativi ([4]).
La caratteristica principale dell'istituto è quella della dissociazione soggettiva della figura datoriale ([5]), in virtù della sottoscrizione del rapporto di lavoro da parte di un soggetto differente da quello che beneficerà effettivamente della prestazione – ed eserciterà parte dei poteri datoriali, pur non avendo un rapporto diretto con il lavoratore ([6]) – con la previsione di una forma di tutela rafforzata dei crediti professionali nella misura in cui, in caso di insolvenza del datore di lavoro-agenzia di somministrazione è possibile agire in via diretta nei confronti dell'utilizzatore mediante il meccanismo della responsabilità solidale *ex* articolo 35, comma 2, decreto legislativo n. 81/2015. Nella sua configurazione tipica, perciò, il rapporto si caratterizza come trilaterale e postula la sottoscrizione di

non solo quando sia simulato, ma anche, ed ancor più, quando sia reale» (G. SUPPIEJ, *Mercato del lavoro e somministrazione di lavoro nella nuova riforma*, in *LG*, 2004, n. 3, p. 206) – come dimostra il generalizzato biasimo nei confronti del fenomeno del caporalato, quand'anche questo concretizzi una delle poche possibilità occupazionali per alcune fasce disagiate della popolazione.
([2]) Sul punto cfr. M.D. FERRARA, *La Direttiva 2008/104/Ce relativa al lavoro tramite agenzia interinale: aspetti problematici e modelli di implementazione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, 2013, n. 101, p. 2 ss.; F. PANTANO, *Il lavoro tramite agenzia interinale nell'ordinamento comunitario. Prime osservazioni in merito alla direttiva 2008/104/CE ed al suo impatto sull'ordinamento interno*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2009, n. 2, p. 137 ss. (già Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2009, n. 72).
([3]) In merito, si veda A. ALAIMO, *Le agenzie per il lavoro: nuove regole e valutazioni di legittimità costituzionale*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2005, n. 1, p. 518 ss. (già Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2005, n. 36).
([4]) Per l'evoluzione dell'istituto si veda G. CANAVESI, *Agenzie per il lavoro e lavoratori a tempo indeterminato nella somministrazione*, in *DRI*, 2023, n. 2, p. 407 ss.; V. FILÌ, *I servizi privati per il lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 175 ss.; V. FILÌ, *Non solo attività di mediazione per le agenzie private nella Finanziaria 2001*, in *LG*, 2001, n. 5, p. 417 ss.; D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in AA.VV., *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Cassino, 18-19 maggio 2017*, Giuffrè, 2018, p. 111 ss.
([5]) Cfr. P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2004, n. 10, p. 8 ss.
([6]) Cfr. G. NICOSIA, *La nuova disciplina della somministrazione di lavoro tra poteri datoriali e diritti del lavoratore*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2005, n. 1, p. 188 ss. (già Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2005, n. 33).

due contratti differenti ([7]), l'uno di natura commerciale, l'altro consistente in un ordinario contratto di lavoro.
L'attenzione del legislatore verso il contratto di somministrazione – inteso sia quale leva occupazionale sia come forma di flessibilizzazione organizzativa – ha portato a una forma di protagonismo per le agenzie per il lavoro, della quale si avvedeva già Franco Carinci nel 2007 ([8]), che hanno attirato una simpatia legislativa (talvolta con effetti ingiustificabili) ([9]) dovuta alla funzione composita che le stesse svolgono nel mercato del lavoro, in una costante e continua supplenza rispetto ai servizi per l'impiego pubblici ([10]). In altri termini, la disciplina della somministrazione di lavoro, specialmente nelle iterazioni successive rispetto alla sua prima configurazione, sembra rispondere alla resa di uno Stato che percepisce la sempre più pressante necessità di liberarsi «dall'imbarazzante condizione di dover rispondere per qualcosa che va al di là delle sue forze, vale a dire dover continuamente promettere il lavoro salariato senza riuscire a mantenere questa promessa» ([11]), portando alla sostanziale delega al privato degli interventi tradizionalmente affidati nelle mani del sistema di collocamento pubblico ([12]) – o,

([7]) Si veda sul punto L. ZAPPALÀ, *La forma nel contratto di somministrazione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2005, n. 39, p. 2 ss.
([8]) F. CARINCI, *Molto clamore per poco: all'indomani del D. Lgs. n. 276/2003*, in *LG*, 2007, n. 9, p. 855.
([9]) Il riferimento è all'art. 117, comma 2, della l. n. 388/2000, che ha introdotto il n. 5-*ter* all'art. 2751-*bis*, primo comma, c.c., generando una configurazione asistematica e apparentemente illogica, a meno che non si ritenga preminente la finalità occupazionale delle agenzie di somministrazione rispetto a quella lucrativa sottesa alla loro forma giuridica.
([10]) È stato sostenuto che «lungi dal sostituirsi allo Stato e ai servizi da esso offerti, le agenzie possono affiancarsi ad esso, costruendo ponti solidi per carriere discontinue, minimizzando i rischi e garantendo transizioni sicure in mercati sempre più dinamici ai quali le istituzioni pubbliche, se lasciate sole, non sempre riescono a dare risposte altrettanto concrete e veloci» (C. GARBUIO, *Transizioni nel mercato e mercato nelle transizioni: ruolo ibrido e strumenti delle agenzie per il lavoro*, 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, p. 199). Il riferimento, in questo caso, è non soltanto al ruolo di intermediazione che è proprio di questi soggetti giuridici, quanto piuttosto a quello di imprese fornitrici di un bene – la forza lavoro – di per sé valutabile, organizzabile e valorizzabile nella misura in cui l'agenzia assume stabilmente lavoratori e ne cura la professionalità al fine di inviarli in missione anche presso utilizzatori differenti (sul punto, si veda D. GAROFALO, *Diritto del mercato del lavoro e mercati transizionali del lavoro: un binomio ormai inscindibile*, ivi, p. 13).
([11]) D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, p. 406, il virgolettato è una citazione di Beck.
([12]) Per alcune note critiche sull'efficacia del sistema di collocamento, cfr. D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II*, ADAPT University Press, 2014, pp. 48-49; D. GAROFALO, *Gestione del mercato del lavoro e concorso pubblico-privato: alcune correzioni al titolo II del d. lgs. n. 276/2003*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010*, Ipsoa, 2011, p. 579 ss.; S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2019, n. 401, p. 19;

meglio, dei "servizi per l'impiego" ([13]). L'effetto di questa "infatuazione" ([14]) è risultato in un susseguirsi quasi rapsodico ([15]) di interventi, nel perdurante tentativo di dar forma a un'idea, senza che tuttavia la stessa sia ben definita o quantomeno condivisa ([16]).

Il contratto di somministrazione, sin dalla sua conformazione "interinale", è stato regolato da una disciplina che, a più riprese, si è avvicinata a quella del contratto a termine. Il "salto di specie" si può individuare nella riforma del 2012 ([17]): quando il legislatore ha deciso di optare per una sostanziale equiparazione tra contratto a termine e lavoro in somministrazione nell'esonero dall'apposizione della causale giustificatrice per il ricorso alla deroga rispetto alla forma tipica ([18]), ha sovrapposto i due istituti in una misura superiore rispetto a quanto originariamente fatto sul piano del contingentamento numerico. Come spesso

---

M. RICCI, *I servizi per l'impiego: alcune osservazioni critiche dopo gli interventi legislativi dell'ultimo biennio*, in *QADL*, 2014, n. 2, p. 1 ss.; M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, 1999, n. 3, suppl., p. 25; F. STAMERRA, *Reddito di cittadinanza e riduzione delle diseguaglianze sociali: spunti per un dibattito*, in D. GAROFALO, P. PARDOLESI, A. RINALDI (a cura di), *1° Simposio dei dottorandi sul tema dello sviluppo sostenibile*, Cacucci, 2020, p. 173.

([13]) Sulla maggior correttezza di tale espressione in luogo di quella, ormai desueta, di "collocamento", si veda V. FILÌ, *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *RIDL*, 2003, n. 3, I, p. 333.

([14]) Umberto Romagnoli parlava di contratto «coccolato dal legislatore del 2003» (U. ROMAGNOLI, *Radiografia di una riforma*, in *LD*, 2004, n. 1, p. 35). Secondo Piera Campanella, il «ridimensionamento dei vincoli all'esercizio» dell'attività delle agenzie «appare particolarmente vistoso per le società di intermediazione ed interposizione nella somministrazione di lavoro, forse anche per la necessità di ristorare le agenzie di lavoro interinale del danno subito dall'apertura a tutto campo al lavoro a termine» (P. CAMPANELLA, *Il libro bianco e il disegno di legge delega in tema di mercato del lavoro*, in *LG*, 2002, n. 1, p. 16).

([15]) O di «smania riformista» (G. SUPPIEJ, *op. cit.*, p. 206).

([16]) I paradossi della moderna configurazione dell'istituto erano già chiari ad Armando Tursi (A. TURSI, *Le riforme del mercato del lavoro: "estremismo neo-liberista", "astuzia volpina" o "riformismo preterintenzionale"?*, in *SM*, 2005, n. 2, p. 340), che evidenziava le contraddizioni nelle posizioni assunte (sia favorevoli, sia contrarie).

([17]) Il riferimento normativo è all'art. 1, comma 9, lett. *i*, della l. n. 92/2012 (in tal senso, si veda F. CARINCI, *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, 2012, n. 6, p. 540). Ma, anche in tal caso, il legislatore è stato «maestro nella poca chiarezza» (P. COPPOLA, *Somministrazione e direttiva 2008/104/CE: il (non) adeguamento dell'ordinamento interno*, ivi, 2013, n. 10, p. 879).

([18]) La "forma comune" di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 81/2015: formulazione in realtà non nuova all'ordinamento, basti pensare all'art. 1, comma 01, del d.lgs. n. 368/2001 (attuativo della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo determinato concluso da UNICE, CEEP e CES), aggiunto dall'art. 1, comma 39, della l. n. 247/2007 e, prima ancora, all'art. 1 del r.d.l. n. 1825/1924, convertito con modificazioni in l. n. 562/1926, ai sensi del quale «il contratto d'impiego privato […] è quello per il quale una società o un privato, gestori di una azienda, assumono al servizio dell'azienda stessa, normalmente a tempo indeterminato, l'attività professionale dell'altro contraente, con funzioni di collaborazione».

accade in questi casi, l'effetto voluto (di incentivo all'occupazione, sia pur temporanea) e quello prodotto si sono dimostrati diametralmente opposti, poiché si è di fatto verificato il rischio – prospettato al tempo in dottrina – della sostituzione di «una "stabilità a singhiozzo", conseguente alla successione di più contratti a termine, se pur per la durata massima di 36 mesi, con una "precarietà a perdere", consistente nella caduta nella disoccupazione o nell'uscita dal mercato del lavoro» ([19]).

Da quel momento in poi ([20]), la sovrapposizione tra l'uno e l'altro istituto è stata tale che le modifiche normative del primo (il contratto a termine) hanno quasi sempre influenzato anche la disciplina del secondo (il lavoro in somministrazione). La fine del percorso – con cristallizzazione sul piano normativo della situazione di fatto – si può individuare nell'articolo 34, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015.

Eppure, tale sovrapposizione non convince ([21]), nella misura in cui il contratto a tempo determinato nasce per sopperire a esigenze temporanee e imprevedibili dell'impresa, mentre la somministrazione di lavoro (nella sua originaria forma "interinale") assolve a una funzione "occupazionale" ([22]) – trattandosi di un «istituto, per così dire, intermedio fra servizi dell'impiego e tipologia flessibile del

([19]) F. CARINCI, *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 540.

([20]) Analoga riflessione si può rinvenire in V. FILÌ, *Il problematico connubio della somministrazione con il contratto a termine*, in *LG*, 2014, n. 12, suppl., p. 44, laddove l'A. evidenzia che «il connubio tra i due istituti viene clamorosamente a galla anche nell'opera interpretativa della giurisprudenza di legittimità che ha ormai metabolizzato il legame tra le due fattispecie e l'interscambiabilità tra gli strumenti estendendo, senza ripensamenti, la portata dell'art. 32, comma 5, della l. n. 183 del 2010 anche alla somministrazione a tempo determinato» al punto che – quantomeno a partire dall'emanazione del d.l. n. 34/2014 – si possa considerare realizzato «il definitivo riconoscimento che il contratto di somministrazione a termine è – ed è stato – utilizzato come succedaneo del contratto a termine e che pertanto la liberalizzazione o, viceversa, il contenimento dell'uno deve necessariamente essere accompagnato dalla parallela liberalizzazione e/o dal contenimento dell'altro, pena l'incoerenza del sistema o, peggio, l'inutilità dell'intervento».

([21]) E non è neppure in linea con l'orientamento eurounitario: si veda per tutte C. Giust. 11 aprile 2013, causa C-290/12, *Oreste Della Rocca* c. *Poste Italiane SpA* (in merito, si veda il commento di S.P. EMILIANI, *Il lavoratore somministrato "in quanto tale", quale figura emblematica del "terzo capitalismo"*, in *DRI*, 2013, n. 3, p. 835). Tale equiparazione, infatti, si può ritenere contraria alla «normativa europea, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia e della giurisprudenza nazionale, per cui invece le due normative debbono restare separate e differenziate» (M. MISCIONE, *Il lavoro somministrato dopo il "decreto dignità" e momenti di storia del diritto*, in *LG*, 2019, n. 2, p. 134).

([22]) In questo senso, v'è chi ha sostenuto che «la causa del contratto interinale resta caratterizzata dal collegamento con ricerca di mercato, selezione, formazione» (M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 128). Per meglio comprendere in cosa consistano le attività "occupazionali" delle agenzie per il lavoro, si veda per tutti V. FILÌ, *Non solo attività di mediazione per le agenzie private nella Finanziaria 2001*, cit., p. 418 ss.; cfr. F. CARINCI, *Molto clamore per poco: all'indomani del D. Lgs. n. 276/2003*, cit., p. 855.

rapporto di lavoro costituendone, in definitiva, una sintesi» ([23]) – il cui utilizzo per meri fini di risparmio economico ([24]) non può che ritenersi distorto (quando non elusivo della normativa posta a tutela dei lavoratori subordinati).
Il costante investimento sulla somministrazione è una scelta strategica che, però, al momento non sembra aver portato ai risultati sperati, poiché nel perseguimento di una crescente flessibilizzazione che «abbandona l'area dell'occupabilità per situarsi in quella dell'adattabilità» ([25]) ci si è allontanati in modo forse troppo radicale dalla considerazione dell'"interesse accessorio" del lavoratore alla salvaguardia della propria professionalità nell'ottica di un suo inserimento all'interno di un contesto organizzativo ([26]), anch'esso sotteso alla sottoscrizione del contratto di lavoro, arrivando a configurare in modo (paradossalmente) virtuoso un lavoratore subordinato "sempre in missione".

([23]) Tale locuzione si rinviene a p. 5 della relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1918/1996, nella quale si evidenzia al contempo che «non possono certo essere poste a carico del nuovo istituto, data la specifica natura di esso, compiti propri del collocamento in funzione di supplenza e integrazione di tale servizio».
([24]) In senso contrario, in considerazione dei costi del servizio offerto dalle agenzie di somministrazione, M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 129.
([25]) D. GAROFALO, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, in *LG*, 2004, n. 3, p. 311. La contrapposizione tra i due concetti è resa dall'A. in questi termini: l'occupabilità «si sostanzia in strategie preventive imperniate sull'individuazione precoce delle esigenze individuali» (ivi, nota 164), mentre l'adattabilità si basa «sull'introduzione di tipologie contrattuali più adattabili che tengano conto del fatto che l'occupazione assume forme sempre più diverse» (nota 165). Perciò, l'adattabilità prende atto della situazione fattuale data dal mercato invece di prevenirla e governarla, portando il lavoratore ad «affrontare il cambiamento» (per mezzo di una maggiore «capacità di adattamento»). La tutela dell'occupabilità, invece, parte dalla presa di coscienza della necessità di fornire «sicurezza attiva» nell'incertezza data dall'instabilità del mercato e si sviluppa attraverso le due direttrici principali – l'una pubblica, l'altra privata –delle politiche attive per ino/dis/mal/occupati e della manutenzione della professionalità in corso di rapporto. Quest'ultima è chiaramente preferibile, specialmente laddove portata alla sua naturale conseguenza della considerazione del «rischio dell'occupabilità» come «nuovo rischio sociale» e, quindi, come evento futuro (probabile) rispetto al quale introdurre strumenti preventivi e compensativi – in merito ai quali, si veda D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., p. 407 ss.
([26]) Ciò non soltanto nell'ottica di una «tutela posizionale» – che può condividersi o meno – quanto almeno in quella della certezza della collocazione organizzativa del lavoratore e del suo rapporto nei confronti di un soggetto giuridico ben definito.

2. Somministrazione a termine e anticipazione della fine del periodo transitorio

La prima modifica introdotta dall'articolo 10 della legge n. 203/2024 ([27]) è, in realtà, soltanto una conferma e un'anticipazione rispetto a quanto già previsto dalla stessa norma abrogata per il 30 giugno 2025 ([28]).
L'abrogazione anzitempo del quinto periodo dell'articolo 31, decreto legislativo n. 81/2015, infatti, ha reso di fatto inutile la previsione del successivo sesto periodo, che ne disponeva l'efficacia sino a tal data. Pertanto, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 203/2024, è soppressa la disposizione in base alla quale «nel caso in cui il contratto 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, per il quale l'agenzia di somministrazione abbia comunicato all'utilizzatore l'assunzione a tempo indeterminato, senza che ciò determini in capo all'utilizzatore stesso la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il lavoratore somministrato».
Si tratta di un'abrogazione che non sorprende, se non sul piano delle tempistiche (considerando l'ormai prossimità della scadenza della proroga), in quanto il legislatore ha inteso eliminare una disposizione che era stata introdotta – con l'articolo 8 del decreto-legge n. 104/2020, convertito con modificazioni in legge n. 126/2020 – al fine di «garantire la continuità occupazionale» in considerazione della «fase di rilancio dell'economia» post-pandemica (originariamente) sino al 31 dicembre 2021. Se le deroghe alla disciplina della somministrazione durante la pandemia ([29]) erano giustificate dall'incontestabile esigenza di arginare l'emergenza sanitaria, economica e occupazionale in corso, tuttavia, lo stesso non può dirsi della misura che si è protratta, di proroga in proroga, sino all'intervento normativo in commento, che non sembra aggiungere in realtà alcunché rispetto

([27]) Le modifiche, come si vedrà, sono tre: per una schematizzazione, si veda P. RAUSEI, *Collegato Lavoro 2025: sintesi delle novità*, in *DPL*, 2025, n. 3, p. 166.
([28]) Termine così ulteriormente prorogato dall'art. 9, comma 4-*bis*, del d.l. n. 198/2022, convertito con modificazioni in l. n. 14/2023 (la disposizione era stata introdotta dall'art. 8 del d.l. n. 104/2020, convertito con modificazioni in l. n. 126/2020, e prorogata dall'art. 11 del d.l. n. 146/2021, convertito con modificazioni in l. n. 215/2021, dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 4/2022, convertito con modificazioni in l. n. 25/2022, e dall'art. 12-*quinquies* del d.l. n. 21/2022, convertito con modificazioni in l. n. 51/2022).
([29]) Sul punto, si vedano le riflessioni di C. CARCHIO, *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19"*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, ADAPT University Press, 2020, p. 58; S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale*, ivi, p. 75.

all'interpretazione che si può dare dell'istituto in sua assenza ([30]). Ciononostante, la disciplina transitoria era stata salutata con favore al punto da auspicarne la definitività ([31]) in virtù di una presunta maggiore flessibilità che si realizza, in realtà, proprio in sua assenza ([32]), poiché l'apparato sanzionatorio di cui all'articolo 38 del decreto legislativo n. 81/2015, non fa riferimento ad un limite temporale preciso, contenendo invece soltanto un rinvio mobile ai «limiti e condizioni di cui agli articoli 31, commi 1 e 2, 32 e 33, comma 1, lettere a), b), c) e d)». La lettura "positiva" era dovuta invece alla possibilità di interpretare la disposizione come una chiarificazione rispetto al limite temporale di cui all'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015 ([33]), ai sensi del quale «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» e, soprattutto, «ai fini del computo di tale periodo si tiene altresì conto dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni di pari livello e categoria legale, svolti tra i medesimi soggetti, nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato» ([34]). La sanzione, prevista dalla stessa norma, è quella della trasformazione in contratto a tempo indeterminato.
Intesa in questi termini, la questione assume le dimensioni di un "falso problema" – ossia che «raggiunto tale limite, il datore di lavoro non potrà più

([30]) Si veda la circ. Min. lav. 31 ottobre 2018, n. 17, nella quale si legge che «nessuna limitazione è stata introdotta per l'invio in missione di lavoratori assunti a tempo indeterminato dal somministratore. Pertanto in questo caso, ai sensi dell'articolo 31 del citato decreto legislativo n. 81, tali lavoratori possono essere inviati in missione sia a tempo indeterminato che a termine presso gli utilizzatori senza obbligo di causale o limiti di durata, rispettando i limiti percentuali stabiliti dalla medesima disposizione».
([31]) Così E.M. DAL BON, *Somministrazione di lavoro e potenzialità incomprese*, in *DPL*, 2023, n. 32-33, p. 2006, che la considerava espressione di «flessibilità per l'azienda utilizzatrice e stabilità per il lavoratore, il connubio perfetto».
([32]) Si tratta della seconda interpretazione prospettata in E.M. DAL BON, *Somministrazione di lavoro e nuove regole*, in *DPL*, 2025, n. 5, p. 299, da intendersi perciò quale «liberalizzazione della somministrazione a termine per i lavoratori assunti a tempo indeterminato dall'Agenzia per il Lavoro».
([33]) Tale collegamento si evince anche in E. MASSI, *Disposizioni in materia di lavoro tra questioni risolte e nuove criticità*, in *DPL*, 2025, n. 3, p. 174, che conclude con la considerazione che «la cancellazione del quinto periodo del comma 1 non inficia la possibilità della somministrazione a termine dei lavoratori assunti a tempo indeterminato che, anzi, viene vieppiù valorizzata con la non inclusione nel tetto della percentuale massima prevista in ogni azienda per l'utilizzazione di lavoratori somministrati».
([34]) Condivide la lettura restrittiva della disposizione ante-deroga L.A. COSATTINI, *"Decreto dignità": sulla somministrazione di lavoro a tempo determinato modifiche rilevanti*, in *LG*, 2018, n. 12, p. 1105. In merito ai profili di diritto intertemporale, si veda A. MARESCA, *Contratto di lavoro e somministrazione a termine: il regime transitorio nel decreto dignità*, in *ADL*, 2018, n. 4-5, I, p. 1022 ss.

ricorrere alla somministrazione di lavoro a tempo determinato con lo stesso lavoratore per svolgere mansioni di pari livello e della medesima categoria legale» ([35]) – al quale le parti sociali sembrano aver dato seguito con la previsione di un duplice limite massimo (24 mesi per la somministrazione presso lo stesso utilizzatore salvo diverse disposizioni del CCNL applicato da quest'ultimo ([36]), 48 mesi in caso di diversi utilizzatori ([37])). Ma, a ben vedere, la soluzione era già contenuta nelle norme applicabili alla fattispecie presa in considerazione ([38]), come correttamente ricostruito nel dossier di accompagnamento al disegno di legge S 1264 (dove, tuttavia, si auspicava un chiarimento esplicito che non c'è stato). Il quadro normativo vigente non consente di assecondare una lettura restrittiva che non trova fondamento in alcuna disposizione, dato che la deroga (post)pandemica riguardava un caso circoscritto: il lavoratore somministrato, già assunto a termine, il cui contratto viene convertito, poteva (e, in realtà, può ancora) essere utilizzato oltre il limite dei 24 mesi.

Tale limite, preso in considerazione per emanare la normativa (apparentemente) derogatoria – ma, in realtà, meno favorevole al binomio somministratore-utilizzatore, poiché circoscriveva il superamento del limite alle fattispecie di conversione del contratto di lavoro originariamente a termine – di cui all'articolo 19, non costituisce del resto un argine rispetto a questa interpretazione, anche perché può essere ampliato in due casi fondamentali: espressa disposizione del contratto collettivo applicato ed estensione per ulteriori dodici mesi in caso di sottoscrizione presso la direzione territoriale del lavoro. Il lavoratore somministrato, nel caso preso in considerazione dalla deroga abrogata, è però assunto a tempo indeterminato dall'agenzia di somministrazione e non ha un rapporto negoziale "convertibile" nei confronti dell'utilizzatore stesso, a meno che non sia

([35]) G. BUSCEMA, *Somministrazione a termine: proroga e adempimenti*, in *DPL*, 2023, n. 13, p. 825.

([36]) In questo senso, è emblematico il rilievo di Giampiero Proia in merito alla «mancanza di qualsiasi considerazione, e coordinamento, rispetto alla disposizione di cui all'art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, che, come noto, attribuisce alla contrattazione di prossimità il potere di sottoscrivere intese efficaci nei confronti di tutti i lavoratori interessati, anche in deroga a norme di legge e di contratto nazionale, con riferimento ad un'ampia gamma di materie, tra le quali, per quanto qui rileva, quelle relative […] *"ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro"*, e, più in generale, *"alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro"*» (G. PROIA, *I "cortocircuiti" tra flessibilità e rigidità nei modelli contrattuali di accesso al lavoro*, in *ADL*, 2013, n. 4-5, I, p. 784). Sul punto, si veda A. PRETEROTI, *L'efficacia del contratto aziendale dopo l'art. 8 D.L. n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011*, in *GI*, 2012, n. 11, p. 2456.

([37]) Si veda l'art. 21 del CCNL Agenzie di somministrazione sottoscritto il 15 ottobre 2019 da Assolavoro e Felsa-Cisl, Nidil-Cgil e Uiltemp.

([38]) E la questione si era già presentata in passato, anche in regime di totale acausalità: sul punto, si veda M. MISCIONE, *I contratti di lavoro "acausali", a termine ed interinali (d.l. n. 34/2014)*, in *LG*, 2014, n. 12, suppl., p. 28.

configurabile una forma di somministrazione irregolare – pur considerando che, come si è detto, l'articolo 38 non menziona né l'articolo 34 né l'articolo 19 ([39]). Tutto ciò, ovviamente, vale se non si è convinti – ed è un'ipotesi poco condivisibile – che l'agenzia di somministrazione debba poter assumere lavoratori a termine «per finalità di somministrazione» senza alcun limite temporale ([40]), collegando sostanzialmente la durata del contratto di lavoro (a termine) a quella del contratto di somministrazione (a termine), ma è questione ben diversa da quella sottesa alla norma in esame, che fa riferimento invece all'esistenza di un contratto di lavoro a tempo indeterminato a fronte di una o più missioni a tempo determinato. Nel caso appena ipotizzato, infatti, la soluzione sarebbe ancor più immediata, poiché il rapporto che sussiste tra l'agenzia e il lavoratore è un ordinario contratto di lavoro, sia pur con deroghe e incentivi.

Il Ministero del lavoro è intervenuto sul tema facendo propria l'interpretazione restrittiva, partendo dall'assunto – erroneo, come si è detto – che «la norma di cui all'articolo 31, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015 dispone ora, in caso di sforamento del limite temporale di 24 mesi, la costituzione in capo all'utilizzatore di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il lavoratore somministrato» ([41]). La circolare illustra inoltre i criteri di calcolo, risolvendo un problema di diritto intertemporale relativo ai contratti di somministrazione già in essere alla data di entrata in vigore della disposizione in commento, adottando la tecnica ormai nota ([42]) dell'azzeramento dei periodi antecedenti. A sostegno della ricostruzione prospettata, il Ministero richiama le pronunce Corte di Giustizia 14 ottobre 2020, C-681/18, e 17 marzo 2022, C-232/20, e il riferimento che le stesse fanno alla necessaria temporaneità del lavoro in somministrazione, sconfessando espressamente la precedente interpretazione di cui alla circolare del Ministero del lavoro 31 ottobre 2018, n. 17. Tale ricostruzione, però, non convince. È vero che le pronunce menzionate nella circolare fanno riferimento alla considerazione del contratto di somministrazione come temporaneo («requisito

([39]) Conclude in senso contrario G. BUSCEMA, *op. cit.*, p. 827, secondo il quale «a seguito dell'introduzione di una specifica regolamentazione, dopo il 30 giugno 2025 non pare possa esserci più molto spazio per l'interpretazione secondo cui, in presenza della stipulazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato tra l'Agenzia di somministrazione ed il lavoratore successivamente inviato in missione a termine presso l'utilizzatore, non si renderebbero applicabili i limiti di durata massima di occupazione a tempo determinato».

([40]) Caso affine a quello (categoricamente rigettato) del lavoratore che «potrebbe lavorare, per lo stesso imprenditore, tutta la vita con contratti a termine continuamente rinnovati» (G. SUPPIEJ, *op. cit.*, p. 207) con l'agenzia di somministrazione.

([41]) Circ. Min. lav. 27 marzo 2025, n. 6.

([42]) Il riferimento è all'analoga previsione di cui all'art. 24, comma 1-*ter*, del d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni in l. n. 85/2023, ripresa dalla circ. Min. lav. 9 ottobre 2023, n. 9. Tuttavia, in quel caso è intervenuto il legislatore, con disposizione espressa, a limitare il computo; questa volta, invece, non è stata introdotta una disposizione analoga.

implicito e strutturale» ([43]), «implicito ed immanente» ([44])), ma è vero anche che «la normativa del 2015 prevede unicamente limiti quantitativi di utilizzazione» ([45]) per cui il limite dei 24 mesi può essere dedotto solo in via interpretativa, trattandosi di una lettura che si porrebbe in chiave antitetica rispetto all'ottica di incentivo alla somministrazione (specialmente a tempo indeterminato) perseguita dal legislatore stesso. Del resto, ciò si porrebbe in contrasto con la possibilità di sottoscrivere contratti di somministrazione a tempo indeterminato con invio in missione di lavoratori assunti dall'agenzia con contratto a tempo indeterminato, postulando una implicita necessità di ricambio costante dei lavoratori in missione che contrasta con la definizione normativa dell'istituto. I lavoratori dell'agenzia, infatti, svolgono la propria attività nell'interesse dell'utilizzatore «per tutta la durata della missione» ([46]), senza che quest'ultima sia limitata nel tempo: ove il legislatore avesse voluto introdurre un limite temporale, sarebbe stata quella la sede più idonea, mediante il completamento della formulazione della norma con l'inciso «nel limite di ventiquattro mesi».
Il vero problema è, invece, il mancato raccordo con la disciplina delle collaborazioni e del lavoro senza contratto, sicché è possibile che un lavoratore possa trascorrere presso lo stesso soggetto ben più di ventiquattro mesi in assoluto precariato, stipulando in sequenza contratti di tirocinio e di collaborazione, per poi essere assunto a termine (in ipotesi, dall'agenzia di somministrazione) nella speranza di una successiva "stabilizzazione", in un perenne e imponderabile "periodo di prova" ([47]).

3. Le deroghe alle limitazioni quantitative per la somministrazione a termine

La seconda modifica apportata dalla norma in commento si pone sempre sulla scia del collegamento tra la disciplina del contratto di somministrazione a tempo

([43]) Cass. 21 luglio 2022, n. 22861.
([44]) Cass. 11 ottobre 2022, n. 29570.
([45]) *Ibidem*.
([46]) Art. 30, d.lgs. n. 81/2015.
([47]) Basti pensare alla censurabile lettura data alle finalità dell'acausalità nel contratto a termine nella circ. Min. lav. 18 luglio 2012, n. 18, ossia quella di «una miglior verifica delle attitudini e capacità professionali del lavoratore in relazione all'inserimento nello specifico contesto lavorativo»: in altri termini, le finalità sottese al patto di prova – perciò, non deve sorprendere se, nell'immaginario collettivo e nelle interpretazioni più diffuse, termine e prova vadano a sovrapporsi concettualmente e concretamente.

determinato e quella del contratto a termine ([48]), specificando le modalità applicative del primo in un'altra zona grigia nella quale una forma flessibile risultava nei fatti più tutelata dell'altra, lasciando spazio a possibili condotte abusive.
Difatti, a seguito della novella, nel computo dei lavoratori ai fini del superamento dei limiti quantitativi di cui all'articolo 31, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015 – limite cumulativo tra contratti a termine e in somministrazione a tempo determinato per un totale del 30% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore – non si devono considerare i lavoratori in somministrazione inviati in missione nella fase di avvio di nuove attività per i periodi definiti dalla contrattazione collettiva, ovvero presso imprese startup innovative entro i limiti temporali di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015, nonché per lo svolgimento di attività stagionali, per specifici spettacoli o programmi radiofonici o televisivi o per la produzione di specifiche opere audiovisive, per la sostituzione di lavoratori assenti e per lavoratori di età superiore a 50 anni. Queste categorie di lavoratori si sommano a quelle, già previste ([49]), dei lavoratori in mobilità *ex* legge n. 223/1991 (nella sua versione residua) ([50]), dei disoccupati ultrasemestrali e dei lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati di cui all'articolo 2, n. 4 e n. 99, del regolamento (UE) n. 651/2014

([48]) Questa chiave interpretativa è confermata anche dal Ministero del lavoro (circ. Min. lav. n. 6/2025, cit.), che considera «la modifica normativa» come «un riallineamento».
([49]) Per la somministrazione a tempo indeterminato occorre aggiungere la categoria degli apprendisti, in base alla novella di cui all'art. 24, comma 1-*quater*, del d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni in l. n. 85/2023. L'articolo è emblematicamente rubricato *Disciplina del contratto a termine*.
([50]) O, per dirla altrimenti, «ammesso che ne esistano ancora» (D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, *Disciplina del contratto di lavoro a termine e della somministrazione di lavoro (art. 24, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, ADAPT University Press, 2023, p. 22). Difatti, l'art. 8, comma 2, della l. n. 223/1991 è stato «abrogato dalla legge n. 92/2012 a decorrere dal 1° gennaio 2017: sul punto, nulla è stato detto in via amministrativa» (E. MASSI, *Contratti a termine e somministrazione dopo il "Decreto lavoro"*, in *DPL*, 2023, n. 41, p. 2442).

([51]) come individuati dal decreto del Ministero del lavoro 17 ottobre 2017 ([52]). Tale deroga si applica anche per i lavoratori assunti dall'agenzia con contratto di lavoro a tempo indeterminato, probabilmente nel tentativo di rafforzare le finalità occupazionali verso un modello centralizzato (in capo al privato accreditato) di gestione della forza lavoro ([53]).

4. La deroga per la sottoscrizione dei contratti a termine da parte delle agenzie di somministrazione

Infine, il terzo incentivo per le agenzie di somministrazione è rappresentato dalla possibilità di assumere lavoratori a tempo determinato senza causale giustificatrice laddove questi rientrino nelle categorie dei soggetti svantaggiati o molto svantaggiati.
Pur se confezionata come ulteriore incentivo per le agenzie di somministrazione, la disposizione risulta nei suoi effetti una concessione aggiuntiva nei confronti degli utilizzatori. Difatti, il precedente regime parificato di acausalità tra contratto a termine e contratto di somministrazione a tempo determinato affondava le sue radici nella precisazione di cui all'articolo 2, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 87/2018, convertito con modificazioni in legge n. 96/2018, ai sensi del quale in caso di contratto di somministrazione di lavoro le condizioni di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015 si applicano esclusivamente

([51]) La norma europea riporta le definizioni utili ai fini dell'applicazione della direttiva. Pertanto, si considerano come "lavoratori svantaggiati" (n. 4) gli ino/disoccupati da almeno 6 mesi, i giovani di età compresa tra 15 e 24 anni, i soggetti che non abbiano conseguito un diploma di scuola media superiore o professionale ovvero che lo abbiano conseguito da meno di 2 anni e non abbiano ancora ottenuto un primo impiego retribuito, gli ultracinquantenni, gli adulti che sostengono da soli almeno una persona a carico, gli occupati in professioni o settori con disparità di genere superiore al 25% (chiaramente, se appartenenti al genere sottorappresentato) e gli appartenenti a minoranze etniche che necessitano di migliorare le proprie *soft skills* per migliorare le proprie prospettive occupazionali. Sono, invece, "lavoratori molto svantaggiati" i soggetti privi da almeno 24 mesi di un impiego regolarmente retribuito – ridotti a 12 per i lavoratori svantaggiati.
([52]) Il decreto ha ulteriormente precisato le caratteristiche dei soggetti svantaggiati puntualizzando l'interpretazione nazionale delle definizioni europee.
([53]) Si tratta di un percorso incentivante già in atto da quasi vent'anni: sul punto, si veda la ricostruzione di C. GAROFALO, *La somministrazione di lavoro nel Jobs Act tra tutele e promozione dell'occupazione*, in *LG*, 2015, n. 12, p. 1144 ss.

all'utilizzatore ([54]). Tale norma, già censurabile sotto più profili ([55]), risulta oggi in gran parte svuotata di significato e, anche per la sua collocazione asistematica, destinata all'oblio, data la considerevole estensione delle categorie dei soggetti svantaggiati e molto svantaggiati. In precedenza, invece, era necessario verificare la rispondenza della sottoscrizione del contratto di somministrazione a specifiche esigenze tecniche, organizzative, produttive o sostitutive dell'utilizzatore ([56]), nonché la rispondenza delle stesse alle previsioni dei contratti collettivi applicati, al fine di valutare l'assunzione a termine: senz'altro un onere gravoso, ma non del tutto irragionevole se si considera la finalità antielusiva della disposizione.

([54]) Nell'immediatezza dell'emanazione della norma, però, già i primi commentatori si avvedevano dell'opportunità «che tali esigenze vengano espresse apertamente nel contratto commerciale stipulato fra le parti» (C. ROMEO, *Le ambizioni del "decreto dignità" e della sua definitiva conversione in legge*, in *ADL*, 2018, n. 6, I, p. 1384). In senso analogo, L.A. COSATTINI, *op. cit.*, p. 1102.

([55]) In primo luogo, sul piano testuale: per arrivare alla conclusione che la disposizione si applichi alle assunzioni a termine da parte dell'agenzia «per fini di somministrazione» è necessario uno sforzo ermeneutico che sarebbe stato evitato laddove la disposizione fosse stata più chiara. In secondo luogo, sul piano sistematico, poiché per l'agenzia di somministrazione l'assunzione a termine per «finalità di somministrazione» poteva ritenersi pacificamente consentita in via interpretativa. E, considerando la struttura "primigenia" dell'istituto, si dovrebbe propendere per la soluzione affermativa, rammentando il «contratto per prestazioni di lavoro temporaneo» di cui all'art. 3, comma 1, lett. *a*, della l. n. 196/1997, che testualmente richiamava una durata «corrispondente alla durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice»: disposizione scomparsa nel d.lgs. n. 276/2003 non per una lettura in favore del prestatore, quanto piuttosto per il rinvio mobile al d.lgs. n. 368/2001 (rinvio, in realtà, "circolare": l'art. 22, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 rinviava al d.lgs. n. 368/2001, il cui art. 10 rinviava a sua volta alla l. n. 196/1997 "e successive modificazioni" e, quindi, alla nuova somministrazione), che disciplinava le causali giustificative con il "causalone", da leggere insieme all'art. 20, comma 4, d.lgs. n. 276/2003 il cui riferimento alle ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo «anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore» lasciava spazio a pochi dubbi. Sul punto, si veda V. FILÌ, *Decreto legge n. 87 del 2018 convertito nella legge n. 96 e dignità dei lavoratori*, in *LG*, 2018, n. 10, p. 875; M. MISCIONE, *Il lavoro somministrato dopo il "decreto dignità" e momenti di storia del diritto*, cit., p. 130 ss.; A. OLIVIERI, *Le novità del contratto a tempo determinato tra esigenze di certezza e incoerenze con la regolazione dell'Unione europea*, in *LG*, 2015, n. 12, p. 1131 ss.; R. ROMEI, *La somministrazione di lavoro dopo le recenti riforme*, in *DRI*, 2012, n. 4, p. 969 ss. In giurisprudenza, si veda Trib. Palermo 1° febbraio 2021, n. 268, e il relativo commento di R. MARAGA, *Esigenze stabili e contratto a termine: verso una reintroduzione giurisprudenziale della causalità nel contratto acausale?*, in *LG*, 2022, n. 2, p. 187 ss.

([56]) In giurisprudenza, si veda Cass. 9 settembre 2013, n. 20598.

Il fulcro della configurazione previgente ([57]) era, perciò, la temporaneità delle esigenze alle quali far fronte mediante il contratto di somministrazione ([58]) nonché l'identità di scopi con il contratto a tempo determinato: l'utilizzatore avrebbe potuto scegliere indifferentemente tra l'una e l'altra forma negoziale al fine di soddisfare la stessa esigenza ([59]). Dopo la modifica normativa in commento, invece, la somministrazione diventa più vantaggiosa non soltanto sul piano della gestione del rapporto, ma anche per la semplificazione delle assunzioni a termine che possono essere veicolate per tramite dell'agenzia.
La limitazione dell'esonero dall'indicazione della causale per i soli soggetti svantaggiati e molto svantaggiati in caso di assunzione da parte delle agenzie di somministrazione, che crea una disparità con le altre imprese assoggettate all'ordinario regime causale, potrebbe essere considerata come un banco di prova ([60]) per la successiva estensione della disciplina derogatoria a tutti i contratti a termine (sia pur limitatamente ad alcune categorie di lavoratori, con funzione incentivante). In tal caso, a prescindere dalla condivisibilità o meno del disegno complessivo di flessibilizzazione del mercato del lavoro verso una tendenziale acausalità dei contratti a termine (con sostanziale reviviscenza del decreto Poletti da parte delle stesse forze politiche che lo hanno avversato) ([61]), risulterebbero

([57]) Ma sulla persistenza di tale interpretazione si veda, da ultimo, Trib. Milano 16 gennaio 2024, n. 90, che fa riferimento all'individuazione di «un tempo maggiore di quello che possa ragionevolmente qualificarsi come temporaneo, in assenza di una spiegazione obiettiva delle ragioni» ai fini della configurazione di una somministrazione illecita. Per un commento, cfr. M. LAMBROU, *Somministrazione di lavoro e temporaneità*, in *DPL*, 2024, n. 14, p. 873.
([58]) In senso analogo, si veda A. RICCARDI, *La ridefinizione dei limiti di accesso alla somministrazione a tempo determinato*, in *RGL*, 2013, n. 4, I, p. 759.
([59]) Anche la giurisprudenza si è assestata sulla considerazione che si tratta di «strumenti obiettivamente alternativi di acquisizione, diretta e indiretta, di prestazioni lavorative temporanee» (Cass. 14 marzo 2018, n. 6152).
([60]) Esperimento, in realtà, parzialmente già visto, sempre con riferimento alla somministrazione di lavoro: basti pensare all'art. 20, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 276/2003, introdotto dall'art. 4 del d.lgs. n. 24/2012 e poi abrogato dal d.lgs. n. 81/2015 per essere trasposto nei primi due commi del nuovo art. 31 di quest'ultimo, ai sensi del quale i lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati sono esclusi dal limite quantitativo dei somministrati. In altre circostanze, il legislatore ha già mostrato che nel perseguire «il "nobile" fine di favorire l'occupazione dei soggetti svantaggiati, ha incoraggiato nei fatti la flessibilità organizzativa, accordando determinati benefici a chi ha optato per la somministrazione, in luogo dell'assunzione diretta» (D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, cit., p. 49).
([61]) Il riferimento è all'acausalità di cui all'art. 1 del d.l. n. 34/2014, convertito con modificazioni in l. n. 78/2014, riproposta (per omissione) dall'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 nella sua formulazione originale sopravvissuta sino alla modifica di cui al d.l. n. 87/2018, convertito con modificazioni in l. n. 96/2018. Ma tale considerazione non è nuova e, probabilmente, potrà ripetersi ciclicamente in futuro: basti pensare che in occasione dell'entrata in vigore del "decreto dignità" si poteva sostenere che «è l'ironia o vendetta della storia, perché quegli antagonisti che prima vedevano il "male" nello *staff leasing*, fino a farne uso per cercare di far cadere i Governi,

valorizzate le finalità occupazionali delle agenzie di somministrazione nei confronti di soggetti meno facilmente occupabili.

5. Bibliografia essenziale

ALAIMO A. (2005), *Le agenzie per il lavoro: nuove regole e valutazioni di legittimità costituzionale*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 1 (già Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2005, n. 36)

BUSCEMA G. (2023), *Somministrazione a termine: proroga e adempimenti*, in *DPL*, n. 13, pp. 824-828

CAMPANELLA P. (2002), *Il libro bianco e il disegno di legge delega in tema di mercato del lavoro*, in *LG*, n. 1, pp. 5-17

CANAVESI G. (2023), *Agenzie per il lavoro e lavoratori a tempo indeterminato nella somministrazione*, in *DRI*, n. 2, pp. 407-442

CARCHIO C. (2020), *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19"*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, ADAPT University Press

CARINCI F. (2007), *Molto clamore per poco: all'indomani del D. Lgs. n. 276/2003*, in *LG*, n. 9, pp. 853-862

CARINCI F. (2012), *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, n. 6, pp. 529-549

CHIECO P. (2004), *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 10

COPPOLA P. (2013), *Somministrazione e direttiva 2008/104/CE: il (non) adeguamento dell'ordinamento interno*, in *LG*, n. 10, pp. 879-891

COSATTINI L.A. (2018), *"Decreto dignità": sulla somministrazione di lavoro a tempo determinato modifiche rilevanti*, in *LG*, n. 12, pp. 1096-1108

DAL BON E.M. (2023), *Somministrazione di lavoro e potenzialità incomprese*, in *DPL*, n. 32-33, pp. 2003-2008

sembra che ora lo gradiscano, dimenticando in un attimo le opposizioni di un passato più attuale che prossimo» (M. MISCIONE, *Il lavoro somministrato dopo il "decreto dignità" e momenti di storia del diritto*, cit., p. 134).

DAL BON E.M. (2025), *Somministrazione di lavoro e nuove regole*, in *DPL*, n. 5, pp. 298-301

EMILIANI S.P. (2013), *Il lavoratore somministrato "in quanto tale", quale figura emblematica del "terzo capitalismo"*, in *DRI*, n. 3, pp. 835-842

FERRARA M.D. (2013), *La Direttiva 2008/104/Ce relativa al lavoro tramite agenzia interinale: aspetti problematici e modelli di implementazione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, n. 101

FILÌ V. (2001), *Non solo attività di mediazione per le agenzie private nella Finanziaria 2001*, in *LG*, n. 5, pp. 417-426

FILÌ V. (2003), *Ragionando su servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 331-358

FILÌ V. (2014), *Il problematico connubio della somministrazione con il contratto a termine*, in *LG*, n. 12, suppl., pp. 43-49

FILÌ V. (2016), *I servizi privati per il lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci

FILÌ V. (2018), *Decreto legge n. 87 del 2018 convertito nella legge n. 96 e dignità dei lavoratori*, in *LG*, n. 10, pp. 869-882

GARBUIO C. (2021), *Transizioni nel mercato e mercato nelle transizioni: ruolo ibrido e strumenti delle agenzie per il lavoro*, 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

GAROFALO C. (2015), *La somministrazione di lavoro nel Jobs Act tra tutele e promozione dell'occupazione*, in *LG*, n. 12, pp. 1143-1156

GAROFALO D. (2004), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci

GAROFALO D. (2004), *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, in *LG*, n. 3, pp. 287-313

GAROFALO D. (2011), *Gestione del mercato del lavoro e concorso pubblico-privato: alcune correzioni al titolo II del d. lgs. n. 276/2003*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010*, Ipsoa

GAROFALO D. (2014), *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II*, ADAPT University Press

GAROFALO D. (2017), *Il perdurante divieto di intermediazione*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro. Disciplina lavoristica*, Giappichelli

GAROFALO D. (2018), *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in AA.VV., *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Cassino, 18-19 maggio 2017*, Giuffrè

GAROFALO D. (2021), *Diritto del mercato del lavoro e mercati transizionali del lavoro: un binomio ormai inscindibile*, 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

GAROFALO D., TIRABOSCHI M. (2023), *Disciplina del contratto di lavoro a termine e della somministrazione di lavoro (art. 24, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, ADAPT University Press

GIUBBONI S. (2019), *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 401

LAMBROU M. (2024), *Somministrazione di lavoro e temporaneità*, in *DPL*, n. 14, pp. 871-874

MARAGA R. (2022), *Esigenze stabili e contratto a termine: verso una reintroduzione giurisprudenziale della causalità nel contratto acausale?*, in *LG*, n. 2, pp. 187-195

MARESCA A. (2018), *Contratto di lavoro e somministrazione a termine: il regime transitorio nel decreto dignità*, in *ADL*, n. 4-5, I, pp. 1012-1033

MASSI E. (2023), *Contratti a termine e somministrazione dopo il "Decreto lavoro"*, in *DPL*, n. 41, pp. 2438-2442

MASSI E. (2025), *Disposizioni in materia di lavoro tra questioni risolte e nuove criticità*, in *DPL*, n. 3, pp. 171-181

MISCIONE M. (2014), *I contratti di lavoro "acausali", a termine ed interinali (d.l. n. 34/2014)*, in *LG*, n. 12, suppl., pp. 5-32

MISCIONE M. (2019), *Il lavoro somministrato dopo il "decreto dignità" e momenti di storia del diritto*, in *LG*, n. 2, pp. 123-136

NICOSIA G. (2005), *La nuova disciplina della somministrazione di lavoro tra poteri datoriali e diritti del lavoratore*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 1 (già Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2005, n. 33)

OLIVIERI A. (2015), *Le novità del contratto a tempo determinato tra esigenze di certezza e incoerenze con la regolazione dell'Unione europea*, in *LG*, n. 12, pp. 1131-1142

PANTANO F. (2009), *Il lavoro tramite agenzia interinale nell'ordinamento comunitario. Prime osservazioni in merito alla direttiva 2008/104/CE ed al suo impatto sull'ordinamento interno*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2 (già Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2009, n. 72)

PRETEROTI A. (2012), *L'efficacia del contratto aziendale dopo l'art. 8 D.L. n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011*, in *GI*, n. 11, pp. 2454-2460

PROIA G. (2013), *I "cortocircuiti" tra flessibilità e rigidità nei modelli contrattuali di accesso al lavoro*, in *ADL*, n. 4-5, I, pp. 780-796

RAUSEI P. (2025), *Collegato Lavoro 2025: sintesi delle novità*, in *DPL*, n. 3, pp. 163-170

RICCARDI A. (2013), *La ridefinizione dei limiti di accesso alla somministrazione a tempo determinato*, in *RGL*, n. 4, I, pp. 759-782

RICCI M. (2014), *I servizi per l'impiego: alcune osservazioni critiche dopo gli interventi legislativi dell'ultimo biennio*, in *QADL*, n. 2

ROMAGNOLI U. (2004), *Radiografia di una riforma*, in *LD*, n. 1, pp. 19-42

ROMEI R. (2012), *La somministrazione di lavoro dopo le recenti riforme*, in *DRI*, n. 4, pp. 969-996

ROMEO C. (2018), *Le ambizioni del "decreto dignità" e della sua definitiva conversione in legge*, in *ADL*, n. 6, I, pp. 1371-1391

ROSSI S. (2020), *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, ADAPT University Press

RUSCIANO M. (1999), *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, n. 3, suppl., pp. 25-40

SPEZIALE V. (2010), *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in *DLRI*, n. 125, pp. 1-86

STAMERRA F. (2020), *Reddito di cittadinanza e riduzione delle diseguaglianze sociali: spunti per un dibattito*, in D. GAROFALO, P. PARDOLESI, A. RINALDI (a cura di), *1° Simposio dei dottorandi sul tema dello sviluppo sostenibile*, Cacucci

SUPPIEJ G. (2004), *Mercato del lavoro e somministrazione di lavoro nella nuova riforma*, in *LG*, n. 3, pp. 205-208

TURSI A. (2005), *Le riforme del mercato del lavoro: "estremismo neo-liberista", "astuzia volpina" o "riformismo preterintenzionale"?*, in *SM*, n. 2, pp. 323-348

ZAPPALÀ L. (2005), *La forma nel contratto di somministrazione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 39

La nuova nozione di stagionalità

di Francesca Chietera

Abstract – L'art. 11 della l. n. 203/2024, di interpretazione autentica dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015, in materia di attività stagionali, individua una nuova nozione di stagionalità, ampliando notevolmente il novero delle attività ad essa riconducibili. Dubbi sorgono, tuttavia, in relazione alla natura della disposizione, che non pare effettivamente connotarsi quale norma di interpretazione autentica, non avendo finalità di chiarificazione di una previgente norma dal contenuto dubbio.

Abstract – Art. 11 of Act No. 203/2024, of authentic interpretation of Art. 21, § 2, of Legislative Decree No. 81/2015, regarding seasonal activities, identifies a new concept of seasonality, significantly expanding the range of activities attributable to it. However, doubts arise as to the nature of the provision, which does not really appear to be a rule of authentic interpretation. In fact, its purpose is non to clarify an existing rule with doubtful content.

Sommario: 1. Il quadro normativo previgente. – 2. La giurisprudenza in tema di stagionalità. – 3. L'interpretazione "autentica" fornita dall'articolo 11 della legge n. 203/2024. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Il quadro normativo previgente

Tra le ipotesi eccezionali e tassative di legittima apposizione del termine alla durata del contratto di lavoro la legge n. 230/1962 ricomprendeva quelle connotate «dalla speciale natura dell'attività lavorativa derivante dal carattere stagionale della medesima» ([1]), prevedendo che l'elenco di dette attività dovesse essere determinato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, entro un anno dalla pubblicazione della legge, da modificarsi successivamente con le medesime procedure.
Attuativo di tale norma è il decreto del Presidente della Repubblica n. 1525/1963, che conteneva un elenco tassativo delle attività stagionali,

([1]) Art. 1, comma 2, lett. *a*, l. n. 230/1962.

ovviamente coerente con il contesto socio-economico e con le modalità di lavorazione dell'epoca, solo parzialmente modificato nel corso del tempo ([2]).
Il decreto legislativo n. 368/2001, in assenza dell'adozione di un successivo decreto da parte del Ministero del lavoro che contenesse un aggiornamento delle attività stagionali in ragione del mutato contesto socio economico, ha poi previsto l'inapplicabilità delle disposizioni (articolo 5, comma 4-*ter*) in materia di durata massima del contratto a termine (articolo 5, comma 4-*bis*) alle attività stagionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1525/1963, e successive modifiche e integrazioni, nonché a quelle individuate dagli avvisi comuni e dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.
La deroga alla disciplina comune dei contratti a tempo determinato per i lavoratori impiegati in attività stagionali è stata poi riproposta con il successivo decreto legislativo n. 81/2015, che ha svincolato tali attività dai limiti normalmente previsti dalla disciplina sul contratto a termine, quali ad esempio la durata massima del contratto (articolo 19, decreto legislativo n. 81/2015), l'individuazione di una causale nel caso di proroghe e rinnovi (articolo 19), il rispetto del c.d. *stop and go*, ovverossia di un intervallo di tempo minimo tra la cessazione di un rapporto a termine e la stipula di un contratto successivo (articolo 21, comma 2, decreto legislativo n. 81/2015), i limiti di contingentamento per le assunzioni a tempo determinato (articolo 23, decreto legislativo n. 81/2015).
A differenza di quanto previsto nel decreto legislativo n. 368/2001, che affidava ai soli contratti collettivi nazionali l'individuazione di attività stagionali aggiuntive rispetto a quelle previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1525/1963, il decreto legislativo n. 81/2015 opera un rinvio «ai contratti collettivi», nei quali sono ricompresi, secondo quanto previsto dall'articolo 51 del medesimo decreto, i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.
Nella perdurante assenza di un decreto di aggiornamento delle attività stagionali, più rispondente al rivoluzionato mondo economico ed al conseguente mutamento delle modalità di lavorazione anche nelle attività nelle quali la stagionalità

([2]) Dal d.P.R. n. 560/1987, che aveva incluso tra le attività stagionali la «lavorazione industriale di frutta, ortaggi e legumi per la fabbricazione di prodotti conservati e bevande» anche la «fabbricazione dei relativi contenitori» e dal d.P.R. n. 378/1995, che aveva aggiunto alle «attività svolte in colonie montane, marine e curative» le «attività esercitate dalle aziende turistiche, che abbiano, nell'arco solare, un periodo di inattività non inferiore a settanta giorni continuativi o a centoventi giorni non continuativi».

assumeva in passato un rilievo preminente ([3]), la contrattazione collettiva ha svolto quindi un ruolo suppletivo (ed integrativo) rispetto alle indicazioni ministeriali, con approcci variegati, che spaziano da una totale indifferenza al fenomeno, non disciplinato in sede collettiva, a contratti collettivi dai contenuti del tutto tautologici, a contratti collettivi che viceversa individuano in maniera specifica le attività da intendersi come stagionali ([4]).
Al netto del diverso approccio della contrattazione collettiva al tema della stagionalità, deve ritenersi ovvio che la delega alla contrattazione collettiva non può esorbitare dai limiti assegnati dalla norma delegante: la contrattazione collettiva, in altri termini, non può individuare ipotesi di stagionalità «per attività che non possono essere artificiosamente ammantate da una stagionalità che non è tale oggettivamente» ([5]), dovendosi viceversa limitare ad individuare ipotesi di stagionalità (aggiuntive o comunque integrative rispetto a quelle previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1525/1963) connesse con il settore produttivo di riferimento, anche alla luce del mutato contesto economico e produttivo.

2. La giurisprudenza in tema di stagionalità

In un quadro caratterizzato da indicazioni regolamentari inesistenti (o comunque molto risalenti) e da contratti collettivi dal convenuto variegato, la giurisprudenza di legittimità nel corso del tempo ha enucleato una serie di principi di carattere generale in tema di stagionalità, applicabili indipendentemente dal contratto collettivo e dal settore di riferimento, correttamente circoscrivendo l'applicazione della disciplina derogatoria in materia di contratti a tempo determinato alle attività stagionali "in senso puro", ovverossia a quelle attività che si ripetono nel corso del tempo con cadenza regolare in una determinata stagione dell'anno.
A riguardo, si è infatti ritenuto che, nonostante le modifiche normative intervenute in materia di contratti a termine ([6]), il concetto di attività stagionale «deve

([3]) Si pensi, ad esempio, a determinate coltivazioni, un tempo circoscritte in determinati periodi dell'anno ed oggi viceversa estese a tutto l'anno, in ragione della introduzione delle coltivazioni in serra ed in parte dei mutamenti climatici.
([4]) 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, 2023, n. 8, pp. 8 e 10-11, secondo cui, dall'analisi condotta su 55 contratti collettivi, emerge che il 36,4% dei contratti collettivi non disciplina la stagionalità, il 34,5% individua le attività stagionali in maniera generica e solo il 29,1% le individua, viceversa, in maniera specifica.
([5]) Così A. MARESCA, *I rinvii della legge all'autonomia collettiva nel Decreto dignità*, in *LDE*, 2018, n. 2, pp. 2 e 5.
([6]) Artt. 5 e 10, d.lgs. n. 368/2001; artt. 19, 21 e 29, d.lgs. n. 81/2015.

essere inteso in senso rigoroso e quindi comprensivo delle sole situazioni aziendali collegate ad attività stagionali in senso stretto, ossia ad attività preordinate ed organizzate per un espletamento temporaneo (limitato ad una stagione), le quali sono aggiuntive rispetto a quelle normalmente svolte dall'impresa» ([7]).
Conseguentemente, la Suprema Corte ha escluso che possano rientrare nella stagionalità le fluttuazioni di mercato o gli incrementi di domanda che si presentino in determinati periodi dell'anno ([8]), ovvero l'intensificazione dell'attività lavorativa determinata da altre ragioni di natura economico produttiva, che viceversa rientrano nella diversa nozione di "punte di stagionalità" ([9]).
La Corte ha infine sottolineato che l'elenco delle attività stagionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1525/1963 è da considerarsi tassativo e non suscettibile di interpretazione analogica e tale vincolo si riflette sulla contrattazione collettiva che, autorizzata a individuare ulteriori ipotesi di attività stagionale, è obbligata ad elencare specificatamente quali sono le attività che si caratterizzano per la stagionalità ([10]).
Di conseguenza, contratti collettivi che non tipizzino specificatamente le attività stagionali, ovvero sovrappongano alla nozione di attività ([11]) stagionale quella di attività continuativa con picchi stagionali, devono ritenersi inidonei a "dar corpo" alla delega operata dalla legge, con conseguente applicazione della ordinaria disciplina vincolistica in materia di contratti a tempo determinato ai contratti a termine sottoscritti in attuazione di tali disposizioni pattizie.

3. L'interpretazione "autentica" fornita dall'articolo 11 della legge n. 203/2024

L'articolo 11 della legge n. 203/2024, rubricato *Norma di interpretazione autentica dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in materia di attività stagionali*, prevede che detta norma «si interpreta nel senso che rientrano nelle attività stagionali, oltre a quelle indicate dal d.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1525, le

([7]) Cass. 23 settembre 2024, n. 25393; Cass. 12 dicembre 2023, n. 34630; Cass. 11 novembre 2023, n. 34561.
([8]) Cass. 12 dicembre 2023, n. 34660.
([9]) *Ibidem.*
([10]) Cass. 17 dicembre 2023, n. 5064.
([11]) Cass. 14 aprile 2023, n. 9243, in relazione all'art. 30 del CCNL. L'art. 30 del CCNL per il personale di terra del trasporto aereo e delle attività aeroportuali dell'8 luglio 2010, che faceva riferimento ad una generica «dinamica fluttuante del settore», omettendo di tipizzare le attività stagionali, prevedendo, altresì, la possibilità di stipulare contratti stagionali in presenza di «specifici picchi di stagionalità rispettivamente compresi tra dicembre e gennaio, tra luglio e settembre in cui sarà possibile incrementare il limite massimo percentuale ivi previsto di un ulteriore 5%».

attività organizzate per far fronte a intensificazioni dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno, nonché a esigenze tecnico-produttive o collegate ai cicli stagionali dei settori produttivi o dei mercati serviti dall'impresa, secondo quanto previsto dai contratti collettivi di lavoro, ivi compresi quelli già sottoscritti alla data di entrata in vigore della presente legge, stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative nella categoria, ai sensi dell'art. 51 del citato decreto legislativo n. 81/2015» ([12]).
L'obiettivo che sembra essersi posto il legislatore con l'introduzione della norma di interpretazione autentica è evidentemente quello dell'ampliamento della platea delle attività stagionali e, dunque, del relativo regime derogatorio in materia di contratti a termine, mediante l'inclusione nel novero delle attività stagionali non solo di quelle indicate in maniera tassativa dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1525/1963, ma anche di tutte le attività, previste dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative nella categoria, ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, «organizzate per far fronte a intensificazione dell'attività lavorativa in determinati periodi» o a «esigenze tecnico produttive o collegate ai cicli stagionali dei settori produttivi o dei mercati serviti dall'impresa».
Una nozione di stagionalità, quindi, estremamente ampia, nella quale rientrano non solo le attività stagionali classicamente intese (in quanto tali collegate ad una o più stagioni dell'anno), ma anche i «picchi stagionali», correlati ai settori produttivi ovvero ai mercati in cui operano le imprese, ovvero a esigenze tecnico produttive (non meglio specificate) o collegate ai cicli stagionali dei settori produttivi o dei mercati serviti dall'impresa.
Trattasi quindi di ipotesi che estendono in maniera significativa il concetto di stagionalità, addirittura scavalcandone il perimetro, ove si consideri che l'individuazione delle ipotesi di stagionalità è affidata alla contrattazione collettiva, tra l'altro, in presenza di «esigenze tecnico produttive» non ulteriormente specificate

([12]) Cfr. nota INL 30 dicembre 2024, n. 9740, che conferma la scelta legislativa richiamando un proprio parere reso con nota 10 marzo 2021, n. 413. Di parere decisamente contrario è l'Inps che col mess. 23 gennaio 2025, n. 269, dichiara dovuto il contributo addizionale Naspi anche per i contratti a termine utilizzati per le attività a picchi stagionali (cioè quelle alle quali si riferisce la norma di interpretazione autentica in esame), in quanto l'esonero previsto dall'art. 2, comma 29, lett. *b*, della l. n.92/2012 riguarda solo le attività stagionali disciplinate dal d.P.R. n. 1525/1963, norma speciale di stretta interpretazione e non estensibile al di fuori delle ipotesi ivi tassativamente contemplate. Con successivo mess. 7 febbraio 2025, n. 483, l'Inps ha precisato che l'esonero si applica anche alle attività stagionali «definite dagli avvisi comuni e dai contratti collettivi stipulati entro il 31 dicembre 2011 dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative»; precisazione questa che conferma la posizione dell'Istituto di non considerare "stagionali" attività diverse da quelle previste dalle fonti citate. Esonero, viceversa operante per i lavoratori "extra" assunti nel settore turismo e pubblici esercizi, come precisato nel mess. 14 marzo 2025, n. 913.

e, per quanto sembra dal tenore letterale della norma, addirittura scollegate dai cicli stagionali delle attività ([13]).
Tale essendo l'ambito applicativo della norma, sorgono non pochi dubbi sulla sua reale natura interpretativa e, di conseguenza, sulla sua legittimità costituzionale.
Come evidenziato sia in dottrina che in giurisprudenza, la norma autentica interpretativa è un atto normativo a valenza interpretativa cogente, ovverossia una norma che vincola l'interpretazione di una norma già esistente dal contenuto poco chiaro o che abbia dato esiti ad approdi interpretativi contrastanti ([14]); se tale è la natura della norma di interpretazione autentica, la stessa non può innovare, nei contenuti, la norma già vigente, in quanto in presenza di nuovi contenuti perderebbe la sua funzione meramente interpretativa, connotandosi, viceversa, quale norma innovativa con efficacia retroattiva ([15]).
Sulla natura giuridica delle norme di interpretazione autentica si è sviluppato un ampio dibattito in dottrina ([16]) e in giurisprudenza, soprattutto ad opera della Corte costituzionale, in un confronto costante e non sempre allineato con la Corte EDU ([17]).
Il giudice delle leggi ha infatti chiarito che la norma di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, «esprime, anche

([13]) Come confermato dall'utilizzo della congiunzione disgiuntiva "o".
([14]) Secondo C. cost. 10 dicembre 1981, n. 187, la legge di interpretazione autentica interviene «nel caso in cui la legge anteriore riveli gravi o insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisdizionale».
([15]) E. LIBONE, *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica*, in A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte Costituzionale e legislatore*, Giappichelli, 2001, p. 125.
([16]) Divisa nell'attribuire alle leggi di interpretazione autentica natura dichiarativa (di quanto già espresso nella norma interpretata) ovvero decisoria (di interpretazione giuridica cogente rispetto alla norma interpretata); cfr., a riguardo, G. AMOROSO, *Leggi di interpretazione autentica e controllo di costituzionalità*, Aracne, 2018; F. DEGNI, *L'interpretazione della legge*, Jovene, 1909, p. 93; C. LAVAGNA, *L'interpretazione autentica delle leggi e degli altri atti giuridici*, Istituto Grafico Tiberino, 1942; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè, 2003; F. SATTA, voce *Irretroattività degli atti normativi*, in *EGT*, 1988, vol. XVII; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Giappichelli, 1997.
([17]) Come dimostra, ad esempio, l'annosa questione dell'inquadramento del personale ATA, in riferimento al quale la sentenza C. cost. 26 novembre 2009, n. 311, aveva dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 218, della l. n. 266/2005, di interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2, della l. n. 124/1999, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, mentre la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza 7 giugno 2011, *Agrati ed altri* v. *Italia*, aveva viceversa ritenuto violato l'art. 6, § 1, della Convenzione e l'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, evidenziando che «l'obiettivo indicato dal Governo, ossia la necessità di riempire un vuoto giuridico e di eliminare le disparità di trattamento tra i dipendenti, mirava in realtà a preservare solo l'interesse economico dello Stato, riducendo il numero delle cause pendenti dinanzi ai giudici italiani».

nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» ([18]); diversamente, nel caso in cui la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, deve intendersi come innovativa con efficacia retroattiva ([19]).

Rispetto a disposizioni apparentemente interpretative, ma nella sostanza innovative, la Corte costituzionale è quindi chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso, in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica ([20]), non solo nella materia penale (articolo 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento ([21]).

Su tali presupposti, la Corte costituzionale ha evidenziato che la norma interpretativa deve essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, in mancanza dei quali vi è violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico tutelati dall'articolo 3 Cost., potendosi altresì – ove la norma di interpretazione autentica incida su giudizi già pendenti – ipotizzare anche violazione degli articoli 111 e 117 Cost., in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ([22]).

Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio ([23]).

Applicando i principi espressi dal giudice delle leggi all'articolo 11 della legge n. 203/2024 emergono non poche perplessità in ordine alla costituzionalità della norma.

È difficilmente contestabile, infatti, che l'articolo 11 della legge n. 203/2024 abbia carattere innovativo e non meramente interpretativo della norma previgente, asseritamente interpretata.

In primo luogo, infatti, lungi dall'interpretare norme già esistenti dal contenuto dubbio, il citato articolo 11 amplia in maniera significativa il novero delle attività stagionali, in esse inserendo sia le attività che riguardano determinati cicli

([18]) C. cost. 6 luglio 2020, n. 133.

([19]) C. cost. 22 aprile 2022, n. 104.

([20]) Evocativo di una «fascia di valori: affidamento, eguaglianza, libertà», secondo M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva della vicenda delle leggi di incentivazione economica*, in *GI*, 2007, n. 7, pp. 1832-1833.

([21]) C. cost. 13 giugno 2022, n. 145.

([22]) C. cost. 11 gennaio 2024, n. 4.

([23]) C. cost. 23 marzo 2021, n. 46.

stagionali, sia i c.d. picchi stagionali, ovverossia le intensificazioni in determinati periodi dell'anno dell'attività lavorativa ordinaria, da individuarsi (anche) con riferimento a non meglio identificate esigenze tecnico produttive individuate dalla contrattazione collettiva.

In secondo luogo, la disposizione incide, in maniera non assolutamente marginale, sui giudizi pendenti, in ordine ai quali l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, come innanzi evidenziato, aveva fornito un'interpretazione, oltre che omogenea, assolutamente restrittiva della nozione di stagionalità, ancorandola, secondo il dato letterale, ad attività temporanee intrinsecamente legate ad una stagione dell'anno.

Evidente, quindi, come la nuova disposizione, sotto le mentite spoglie di norma di interpretazione autentica, da un lato viene ad innovare – e non semplicemente ad interpretare – una norma preesistente, dall'altro inciderà – con il limite del giudicato – sui giudizi pendenti ([24]), rispetto ai quali come innanzi detto non si erano registrati approdi interpretativi di segno discordante.

Da ultimo, rimane sullo sfondo, non certo per ordine di importanza, la questione della compatibilità dell'articolo 11 della legge n. 203/2024 con il diritto unionale ([25]), ed in particolare con la clausola 5, n. 1, lettera *a*, dell'accordo quadro CES, UNICE, CEEP allegato alla direttiva 1999/70/CE in materia di contratti a tempo determinato.

Sul punto, la Corte di Giustizia ha affermato che la nozione di "ragioni obiettive" contenuta nella clausola innanzi citata deve riferirsi a circostanze «precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in tale peculiare contesto, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato successivi» ([26]); di contro, una disposizione nazionale che si limitasse ad autorizzare, in modo generale ed astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato successivi, comporterebbe un rischio concreto di determinare un ricorso abusivo a tale tipo di contratti e «non è pertanto compatibile con lo scopo e l'effettività dell'accordo

([24]) Cfr., in tal senso, M. MISCIONE, *Lavoro a termine, proroga della causale individuale, estensione per attività stagionali, periodi di prova*, in *DPL*, 2025, n. 12, p. 740, secondo cui la norma interpretativa di cui all'art. 11 della l. n. 203/2024 «potrebbe essere applicata nei giudizi di accoglimento, se ancora pendenti dopo la riassunzione».

([25]) Peraltro già rilevata con riferimento all'assetto normativo previgente da M. MARINELLI, *Contratto a termine e attività stagionali*, in *LDE*, 2019, n. 1, p. 1.

([26]) C. Giust. 23 aprile 2009, cause riunite da C-378/07 a C-380/07, *Kiriaki Angelidaki e altri* c. *Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis (C-378/07), Charikleia Giannoudi* c. *Dimos Geropotamou (C-379/07) e Georgios Karabousanos e Sofoklis Michopoulos* c. *Dimos Geropotamou (C-380/07)*, punti 96-98.

quadro» ([27]).
Di conseguenza, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato che prescinda dalla verifica in concreto dell'attività considerata non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti atti a verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale ([28]), così frustrando la finalità della direttiva, che è quella di proteggere i lavoratori dalla instabilità dell'impiego, ed a svuotare di contenuto il principio secondo cui i contratti a tempo indeterminato costituiscono la forma comune dei rapporti di lavoro ([29]).
In base alla disposizione in esame, peraltro, sono considerate stagionali non solo le tradizionali attività legate a cicli stagionali ben definiti, ma anche quelle indispensabili a far fronte ad intensificazioni produttive in determinati periodi dell'anno o a soddisfare esigenze tecnico-produttive collegate a specifici cicli dei settori produttivi o dei mercati serviti dall'impresa.
La sovrapposizione concettuale tra attività stagionale "classica", picchi stagionali ed esigenze tecnico produttive non meglio identificate potrebbero quindi rendere incompatibile la norma in commento con il quadro comunitario in materia di contratti a tempo determinato.
Sul punto, il Ministero del lavoro ([30]), partendo dal presupposto che il contratto stagionale è privo di vincoli per quanto riguarda la durata massima ed il numero dei rinnovi, ritiene che la compatibilità con la direttiva 1999/70/CE, come interpretata dalla Corte di Giustizia della UE, possa essere realizzata solo ove il legislatore e la contrattazione collettiva individuino «ragioni obiettive, quanto più possibile puntuali» che giustifichino il rinnovo di tali contratti.
Tale puntuale indicazione, tuttavia, non è in alcun modo rinvenibile nell'articolo 11 della legge n. 203/2024, che, come innanzi detto, si limita ad ampliare la nozione di stagionalità.
Il delicato compito passa quindi alla contrattazione collettiva, che nell'esercitare la delega conferitale dalla legge in ordine alla individuazione di attività stagionali aggiuntive, dovrà necessariamente indicare le ragioni oggettive in base alle quali tali attività giustifichino il rinnovo senza limiti dei contratti stagionali.

([27]) C. Giust. 4 luglio 2006, causa C-212/04, *Konstantinos Adeneler e altri* c. *Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, punti 71-72.
([28]) C. Giust. 13 settembre 2007, causa C-307/05, *Yolanda Del Cerro Alonso* c. *Osakidetza-Servicio Vasco de Salud*, punto 55.
([29]) C. Giust. ord. 12 giugno 2008, causa C-364/07, *Spyridon Vassilakis e altri* c. *Dimos Kerkyraion*, punto 92.
([30]) Circ. Min. lav. 27 marzo 2025, n. 6.

4. Bibliografia essenziale

ALIFANO F., DI GIOIA F., IMPELLIZZIERI G., TIRABOSCHI M. (2023), *Riforma del lavoro a termine: una simulazione su 55 contratti collettivi di categoria*, Working Paper ADAPT, n. 8

AMOROSO G. (2018), *Leggi di interpretazione autentica e controllo di costituzionalità*, Aracne

DEGNI F. (1909), *L'interpretazione della legge*, Jovene

LAVAGNA C. (1942), *L'interpretazione autentica delle leggi e degli altri atti giuridici*, Istituto Grafico Tiberino

LIBONE E. (2001), *La fisionomia delle leggi di interpretazione autentica*, in A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte Costituzionale e legislatore*, Giappichelli

MARESCA A. (2018), *I rinvii della legge all'autonomia collettiva nel Decreto dignità*, in *LDE*, n. 2, pp. 1-11

MARINELLI M. (2019), *Contratto a termine e attività stagionali*, in *LDE*, n. 1, pp. 1-13

MISCIONE M. (2025), *Lavoro a termine, proroga della causale individuale, estensione per attività stagionali, periodi di prova*, in *DPL*, 2025, n. 12, pp. 734-744

PUGIOTTO A. (2003), *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè

SATTA F. (1988), voce *Irretroattività degli atti normativi*, in *EGT*, vol. XVII

VERDE G. (1997), *L'interpretazione autentica della legge*, Giappichelli

Indennità per giornalisti dipendenti regionali

di Vincenzo Maria Tedesco

Abstract – La disposizione legislativa in esame riconosce alla contrattazione collettiva integrativa la possibilità di prevedere un'indennità in favore dei giornalisti dipendenti regionali con esperienza pregressa presso gli uffici stampa, di almeno 3 anni con contratto di lavoro a tempo determinato. Restano alcune perplessità sulla portata di tale novità normativa.

Abstract – The legislative provision in question recognizes the possibility of collective bargaining to provide for an allowance in favour of regional journalists with previous experience in press offices, of at least three years with a fixed-term employment contract. Some doubts remain on the scope of this new regulatory provision.

Sommario: 1. Il quadro giuridico di riferimento. – 2. La disposizione in esame. – 3. Profili problematici. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Il quadro giuridico di riferimento

La disposizione in commento si colloca nell'ambito della disciplina del lavoro giornalistico alle dipendenze delle PA.
Viene in considerazione il personale addetto agli uffici stampa ([1]), i cui profili professionali, ai sensi della legge n. 150/2000, articolo 9, comma 5, sono affidati alla individuazione e regolamentazione della contrattazione collettiva, nell'ambito di una speciale area e con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria.
Tale previsione legislativa è, tuttavia, rimasta lettera morta così lasciando all'egemonia della contrattazione di comparto la definizione della disciplina per tutti i dipendenti, giornalisti compresi ([2]).

([1]) Assoggettato all'onere dell'iscrizione all'albo nazionale dei giornalisti.
([2]) A questo proposito, si veda L. TEBANO, *Così diversi, così uguali: giornalista e addetto stampa*, in *RIDL*, 2017, n. 4, I.

Ne è scaturita una rilevante attività di supplenza da parte della legislazione regionale, con disposizioni che hanno identificato nel trattamento economico e normativo fissato dalla fonte collettiva di categoria quello applicabile a tali giornalisti ([3]).

A tale proposito, però, si sono registrati plurimi interventi della Corte costituzionale.

Quest'ultima ha, infatti, ravvisato il contrasto tra le norme di legge regionale e l'articolo 117 Cost., per avere le prime individuato esse stesse il trattamento da applicare ([4]).

Così, con una giurisprudenza costante, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni, da parte della legge regionale, di applicazione ai giornalisti di un contratto collettivo non negoziato dall'Aran, ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana ([5]).

La disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra, infatti, nella materia dell'ordinamento civile e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale.

Ne sono perciò derivate problematiche di ridefinizione del trattamento economico e normativo da riservare ai giornalisti addetti agli uffici stampa delle PA e di tali aspetti si sono fatti carico, rispettivamente, la giurisprudenza, la contrattazione collettiva e la legge.

La prima ([6]) ha chiarito l'inapplicabilità, sia dell'articolo 2126 c.c. ([7]), sia dell'articolo 1458 c.c. ([8]) nella parte in cui stabilisce l'irretroattività della risoluzione in relazione alle prestazioni già eseguite.

Parallelamente, l'articolo 18-*bis* del contratto collettivo relativo al personale del Comparto Funzioni locali 2016-2018 ha previsto specifici profili professionali per le attività di informazione e comunicazione svolte dalle pubbliche amministrazioni, collocando il personale in categoria D.

([3]) *Ibidem*.

([4]) C. cost. 14 giugno 2007, n. 189.

([5]) C. cost. 9 gennaio 2019, n. 10. In senso conforme: C. cost. 6 marzo 2019, n. 81; C. cost. 19 maggio 2020, n. 112; C. cost. 9 luglio 2020, n. 174; C. cost. 22 luglio 2020, n. 200. Per riflessioni circa la portata degli interventi della Corte costituzionale, si veda S. BINI, *Lavoro giornalistico regionale e riserva di contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, in *GCost*, 2019, n. 2.

([6]) Cass. 20 dicembre 2024, n. 33596.

([7]) In quanto quest'ultima previsione è riferita all'ipotesi di prestazione lavorativa resa sulla base di un contratto nullo e non all'ipotesi in cui il vizio di nullità non concerna il rapporto lavorativo in sé bensì la sua irregolare regolamentazione tramite un atto dispositivo viziato adottato dall'Amministrazione datrice di lavoro, la quale venga ad applicare un trattamento economico diverso da quello previsto dalla fonte legale vincolante.

([8]) Poiché gli effetti che derivano dalla dichiarazione di incostituzionalità non sono assimilabili, quanto ai rapporti di durata, alla risoluzione del contratto.

Tuttavia, le parti contrattuali hanno convenuto, con la dichiarazione congiunta n. 8 allegata al contratto, «sull'opportunità di definire, in un'apposita sequenza contrattuale, una specifica regolazione di raccordo, anche ai sensi dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che provveda a disciplinare l'applicazione della citata disposizione contrattuale nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria».
Nelle more di tale intervento contrattuale, è intervenuto il legislatore statale per consentire il mantenimento dello stesso trattamento economico in godimento in favore di coloro che, retribuiti in base alle previsioni del più favorevole CCNL Giornalisti, si erano trovati decurtati di una quota di retribuzione per effetto dell'applicazione del CCNL comparto Funzioni locali 2016-2018.
A tal fine, l'articolo 1, comma 160, della legge n. 160/2019 ha aggiunto il comma 5-*bis* all'articolo 9 della legge n. 150/2000, prevedendo, per la differenza retributiva, la possibilità di attribuire al personale in discussione un assegno ad personam riassorbibile.
Più precisamente, detta norma ha previsto che, ai dipendenti di ruolo, in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni, ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, era applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico ([9]), può essere garantito il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante riconoscimento del predetto assegno ad personam riassorbibile, con le modalità e nelle misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro.
Il legislatore, dunque, nel tener conto degli effetti derivati dalle dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle leggi regionali, non ha riconosciuto il diritto soggettivo alla conservazione del trattamento economico, ma lo ha solo consentito a condizione, tuttavia, che fosse espressamente previsto dalla contrattazione collettiva ([10]).

2. La disposizione in esame

In questo contesto giuridico, la legge n. 203/2024, articolo 12, ha assegnato alla contrattazione collettiva integrativa la facoltà di riconoscere una specifica

([9]) Per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza.
([10]) Cass. n. 33596/2024, cit.

indennità nell'ambito delle risorse annualmente disponibili nei fondi risorse decentrate delle amministrazioni di riferimento.
Tale previsione di legge, tuttavia, si riferisce ad una circoscritta platea di potenziali interessati.
Si tratta, infatti, di soggetti, assunti a tempo indeterminato dalle regioni ed inquadrati nei profili professionali previsti dall'articolo 18-*bis* del CCNL comparto Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, che, prima dell'entrata in vigore del predetto CCNL, avevano prestato servizio a tempo determinato per almeno tre anni ([11]), anche non continuativi, presso gli uffici stampa delle medesime amministrazioni ed ai quali risultava applicato ([12]) il CCNL giornalistico.
Dunque, la disposizione introdotta dalla legge n. 203/2024 ha, in primo luogo, un campo di applicazione più ristretto rispetto a quello cui si riferisce il comma precedente, poiché, a differenza di quest'ultimo, non riguarda i giornalisti dipendenti di ruolo di tutte le PA ([13]), bensì esclusivamente i giornalisti dipendenti a tempo indeterminato delle regioni.
In secondo luogo, non occorre che gli stessi siano ancora in servizio presso un ufficio stampa ([14]): il diritto può essere riconosciuto dalla contrattazione collettiva decentrata a prescindere dall'attuale appartenenza ad esso, per il solo fatto dell'inquadramento nei profili professionali previsti dall'articolo 18-*bis* del CCNL comparto Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, purché, prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo CCNL, gli stessi abbiano prestato attività come addetti al predetto ufficio, in forza di contratti a tempo determinato, per almeno tre anni, anche non continuativi.
Viene in considerazione, pertanto, una disposizione finalizzata alla valorizzazione del pregresso servizio, reso presso gli uffici stampa con applicazione del CCNL Giornalisti, al fine di evitare discriminazioni tra rapporti di lavoro a tempo indeterminato e rapporti di lavoro a termine.
Infatti, in mancanza della previsione in esame, i giornalisti poi divenuti dipendenti regionali di ruolo, inquadrati nei profili professionali per le attività di informazione e comunicazione svolte dalle regioni, si vedrebbero penalizzati per il solo fatto di aver precedentemente lavorato in situazioni di precariato.
Essi, in particolare, pur avendo prestato servizio pregresso presso gli uffici stampa con il trattamento più favorevole del CCNL Giornalisti, si troverebbero

([11]) È evidente che il riferimento al triennio si collega ai limiti che l'ordinamento sancisce in materia di utilizzazione di forme contrattuali non standard ad opera della PA. Per gli approfondimenti sul tema, E. BOGHETICH, *Il contratto a tempo determinato*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2019, p. 590.
([12]) Sempre sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza.
([13]) Di cui al d.lgs. n. 165/2001, art. 1, comma 2.
([14]) Appunto regionale.

privati di una forma equipollente al mantenimento del trattamento pregresso viceversa accordato dalla legge n. 150/2000, articolo 5-*bis*.
Infatti, con la cessazione dei rapporti lavorativi a tempo determinato, per effetto della scadenza del termine apposto al contratto, sarebbe del tutto irrilevante l'esperienza già maturata in virtù di condizioni economiche maggiormente vantaggiose.
Ciò, lo si ripete, a differenza di quanto non accade già per i soggetti che, a cavallo dell'entrata in vigore del CCNL comparto Funzioni locali, relativo al triennio 2016-2018, abbiano mantenuto il proprio impiego, a tempo indeterminato, risultando beneficiari dell'assegno ad personam riassorbibile.
Esperienza pregressa che, dunque, il legislatore ritiene possa essere tenuta in adeguata considerazione, poiché di una consistenza tale, nell'ottica del divieto di abuso del contratto di lavoro a tempo determinato, da giustificare la continuità delle eventuali condizioni di miglior favore già godute sotto l'egida del CCNL Giornalisti.

3. Profili problematici

Un primo aspetto problematico è quello della limitazione del nuovo istituto alle sole amministrazioni regionali.
Se è vero, infatti, che, per esse, prima dell'entrata in vigore del CCNL comparto Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, può essersi registrato un maggior utilizzo di contratti a termine di lavoro giornalistico presso gli uffici stampa, non è comunque da escludere che le medesime esigenze di valorizzazione del servizio pregresso possano porsi, in modo del tutto corrispondente, per altre PA.
Al punto che non è peregrino configurare un dubbio di irragionevolezza della distinzione operata dalla legge n. 203/2024.
Parallelamente, desta perplessità il fatto che la norma individui i potenziali interessati solo facendo riferimento all'inquadramento nei profili professionali previsti dall'articolo 18-*bis* CCNL comparto Funzioni locali relativo al triennio 2016-2018, senza richiedere l'attuale appartenenza agli uffici stampa, come se fosse scontata l'esigenza di tutelare un lavoro giornalistico alle dipendenze dell'amministrazione regionale che prescinda del tutto da essa.
Da ultimo, è del tutto oscuro quali siano i criteri di determinazione della misura dell'indennità ed in cosa debba concretamente apprezzarsi la distinzione con l'assegno ad personam riassorbibile che, peraltro, per espressa previsione della legge n. 150/2000, articolo 9, comma 5-*ter*, ove già accordato, impedisce il conseguimento dell'indennità.

Sarà la contrattazione collettiva integrativa a dipanare questi dubbi, sebbene non manchi il sospetto che l'istituto introdotto dal legislatore presenti così poca chiarezza e così tanta complessità da scoraggiarne tentativi di effettiva attuazione.

4. Bibliografia essenziale

BINI S. (2019), *Lavoro giornalistico regionale e riserva di contrattazione collettiva nel pubblico impiego*, in *GCost*, n. 2, pp. 977-985

BOGHETICH E. (2019), *Il contratto a tempo determinato*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Giuffrè

TEBANO L. (2017), *Così diversi, così uguali: giornalista e addetto stampa*, in *RIDL*, n. 4, I, pp. 623-643

I limiti di durata del patto di prova nel contratto a termine

di Salvatore Franco Santoro

Abstract – La durata del patto di prova nel contratto a termine non è mai stata espressamente disciplinata dal legislatore. La giurisprudenza da tempo ha messo in evidenza l'esigenza di fissare un criterio certo di calcolo del periodo di prova nel contratto a termine in misura proporzionale alla durata del contratto stesso ed alla natura delle mansioni affidate. L'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 104/2022 ha dato risposta alle sollecitazioni della giurisprudenza introducendo una norma di principio di necessaria determinazione proporzionale del periodo di prova rispetto alla durata del contratto a termine ed alla natura dell'impiego. Con l'art. 13 della l. n. 203/2024 in commento il legislatore ha dato parziale attuazione alla norma appena richiamata introducendo un criterio di calcolo del periodo di prova e limiti minimi e massimi di durata. Nulla è stato disposto sulla durata del patto di prova rispetto alla natura dell'impiego.

Abstract – The duration of the probationary period in a fixed-term contract has never been expressly regulated by the legislator. Case law has long highlighted the need to establish a certain criterion for calculating the probationary period in a fixed-term contract in proportion to the duration of the contract itself and the nature of the tasks assigned. Art. 7, § 2, of Legislative Decree No. 104/2022 gave an answer to the requests of case law by introducing a principle of necessary proportional determination of the probationary period with respect to the duration of the fixed-term contract and the nature of the employment. With Art. 13 of Act No. 203/2024 in question, the legislator has partially implemented the provision just mentioned by introducing a criterion for calculating the probationary period and minimum and maximum limits of duration. Nothing has been established on the duration of the probationary period with respect to the nature of the employment.

Sommario: 1. Il metodo (rigido) di calcolo della durata del patto di prova nel contratto a termine. – 2. Il patto di prova e la sua funzione tipica. – 3. La libera recedibilità durante il periodo di prova *ex* articolo 2096 c.c. – 4. La congruità del periodo di prova nel contratto a termine ed i diversi interessi coinvolti. – 5. Le disposizioni più favorevoli della contrattazione collettiva. – 6. Bibliografia essenziale.

1. Il metodo (rigido) di calcolo della durata del patto di prova nel contratto a termine

L'articolo 13 della legge n. 203/2024, intitolata *Disposizioni in materia di lavoro* (collegato lavoro), ha modificato il comma 2 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 104/2022, inserendo il seguente periodo: «Fatte salve le disposizioni più favorevoli della contrattazione collettiva, la durata del periodo di prova è stabilita in un giorno di effettiva prestazione per ogni quindici giorni di calendario a partire dalla data di inizio del rapporto di lavoro. In ogni caso la durata del periodo di prova non può essere inferiore a due giorni né superiore a quindici giorni, per i rapporti di lavoro aventi durata non superiore a sei mesi, e a trenta giorni, per quelli aventi durata superiore a sei mesi e inferiore a dodici mesi».
La modifica ha introdotto un metodo di determinazione della durata del periodo di prova nel contratto a termine per dare concreta attuazione al principio di necessaria proporzionalità tra la durata del patto di prova nel contratto a termine e la durata del contratto stesso sancito dal primo periodo del comma 2 dell'articolo 7 nella parte in cui è disposto che «il periodo di prova è stabilito in misura proporzionale alla durata del contratto e alle mansioni da svolgere in relazione alla natura dell'impiego».
La novella introduce sia un metodo di calcolo che limiti minimi e massimi di durata del periodo di prova, questi ultimi in base alla durata del contratto a termine.
Il primo criterio introdotto non è un metodo proporzionale puro, ancorando il numero dei giorni di durata del periodo della prova non al numero complessivo dei giorni di durata del contratto a tempo determinato ma ad un intervallo temporale prestabilito ed a cadenza fissa (un giorno ogni quindici), con la conseguenza che, in assenza di diversa e più favorevole disposizione convenzionale collettiva, potrebbero verificarsi casi di uguale durata del periodo di prova in rapporti a termine di durata differente.
Inoltre, il criterio elaborato mette in relazione due unità di misura non omogenee: un giorno di effettiva prestazione lavorativa per ogni quindici giorni di calendario.
Questa scelta legislativa recepisce orientamenti risalenti della giurisprudenza di legittimità nell'interpretare espressioni utilizzate diffusamente nei testi contrattuali come "lavoro effettivo" e "servizio effettivo" per il calcolo della durata del periodo di prova.

Ed infatti, con orientamento costante, la Suprema Corte di Cassazione ha ritenuto che l'espressione "lavoro effettivo" ([1]) debba intendersi riferita a giornate lavorative effettivamente prestate e ad ogni lavoro che richiede un'applicazione assidua e continuativa, con esclusione, pertanto, dei giorni di riposo ([2]).
Altro orientamento costante della Corte di Cassazione si registra sul computo della durata della prova fissata a mesi dalla contrattazione collettiva: in questo caso è stato ritenuto doversi fare riferimento al calendario comune in assenza di una specifica previsione, ora introdotta dalla novella in esame, computando non solo i giorni di lavoro effettivamente prestato ma anche i giorni di sospensione della prestazione lavorativa quali quelli per ferie, festività, malattia, infortunio, congedo ([3]). Questo orientamento si è poi sviluppato operando una distinzione tra le ipotesi ordinarie e le ipotesi imprevedibili di mancata prestazione lavorativa. Con pronunce dello stesso tenore, infatti, la Corte di Cassazione ha fissato come criterio generale che quando la contrattazione collettiva rapporta il periodo di prova ad una determinata unità di tempo (a mesi, a settimane, ecc.) si deve ritenere che rientrino nel periodo stesso, e non ne sospendano la decorrenza, i giorni di mancata prestazione del lavoro per ragioni rientranti nel normale svolgimento del rapporto, in quanto tali conosciute a priori, quali le festività ed i riposi settimanali, e che invece vadano esclusi, e comportino il prolungamento del periodo di prova, i giorni di mancata prestazione per eventi non prevedibili al momento della stipulazione del contratto di lavoro in prova, quali le malattie, gli infortuni, la gravidanza, il puerperio, i permessi, lo sciopero, ecc. ([4]).
La modifica in commento ha previsto che la durata della prova debba essere computata a giorni di "effettiva prestazione", espressione da intendersi, pertanto, riferita a giorni di lavoro effettivo, con esclusione dei giorni di riposo e dei giorni di assenza per malattia, infortunio, congedo di maternità o paternità obbligatori ed in generale di tutti quei giorni in cui si verifica una qualunque altra ipotesi di sospensione del rapporto lavorativo, come in caso di fruizione di permessi, di sciopero o per fatti imputabili alla parte datoriale ([5]).
La novella, infatti, si raccorda con le previsioni di portata generale contenute nel comma 3 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 104/2022, nella parte in cui è previsto il prolungamento del periodo di prova «in misura corrispondente alla durata dell'assenza» per «malattia, infortunio, congedo di maternità o paternità

([1]) Cfr. A. MINERVINI, *L'effettività della durata della prova*, in *LG*, 2016, n. 11, p. 1011 ss.
([2]) Cfr. Cass. 24 dicembre 1999, n. 14538.
([3]) Cfr. Cass. 13 marzo 1992, n. 3098.
([4]) Cfr. Cass. 16 dicembre 2021, n. 40404; Cass. 5 novembre 2007, n. 23061; Cass. 22 marzo 2012, n. 4573; Cass. 4 marzo 2015, n. 4347, e Cass. 27 settembre 2015, n. 19043.
([5]) Cfr. M. TOSI, *Fruizione delle ferie ed effettività dell'esperimento nel periodo di prova*, in *GI*, 2023, n. 12, p. 2698 ss.

obbligatori», da ritenersi, queste ultime, ipotesi non tassative ([6]) ma meramente esemplificative in nome del principio di effettività del periodo di prova ([7]).
La scelta legislativa di computare la durata del periodo di prova in base ai giorni di effettiva prestazione lavorativa si apprezza per diverse ragioni.
Innanzitutto, perché mira a garantire la funzione tipica del patto di prova, attuando il principio di effettività della prova, e poi perché è in linea con l'orientamento della giurisprudenza di legittimità sui criteri di computo del periodo di prova stabilito a giorni.
Si consideri, infatti, che il limite massimo di durata della prova fissato dal legislatore della novella non supera la soglia dei trenta giorni.
La modifica del comma 2 del citato articolo 7 introduce, inoltre, un limite minimo ed un limite massimo di durata della prova.
Il limite minimo è stato fissato in due giorni per tutti i contratti a termine, a prescindere dalla loro durata.
Il limite massimo, invece, è duplice e varia a seconda della durata del contratto a termine.
Per i contratti a tempo determinato di durata fino a sei mesi il periodo massimo di durata della prova è fissato in quindici giorni.
Per i contratti a termine di durata superiore a sei mesi ed inferiore a dodici è stato stabilito il limite massimo di trenta giorni di durata della prova.
Nulla è stato disposto, invece, per i contratti a termine di durata pari o superiore a dodici mesi.
Le disposizioni appena richiamate integrano, ampliandola, la disciplina dell'assunzione in prova sancita dall'articolo 2096 c.c.
Dette disposizioni rappresentano un limite all'autonomia negoziale delle parti in sede di contrattazione individuale nella determinazione della durata del patto di prova e, pertanto, devono ritenersi inderogabili.
La loro inosservanza, di conseguenza, comporta la nullità delle clausole di durata del patto di prova difformi per contrarietà a norme imperative *ex* articolo 1418, primo comma, c.c. e la loro sostituzione automatica con le previsioni legislative *ex* articoli 1339 e 1419, secondo comma, c.c.
Possono derogare alle disposizioni in commento le sole disposizioni della contrattazione collettiva più favorevoli.

([6]) Negli stessi termini si è espresso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la circ. 20 settembre 2022, n. 19, affermando che l'elencazione delle ipotesi di prolungamento del periodo di prova per assenza non ha carattere tassativo e che rientrano nel campo di applicazione del comma 3 sopra citato tutti gli altri casi di assenza previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva, fra cui anche i congedi e i permessi di cui alla l. n. 104/1992.
([7]) M. TOSI, *op. cit.*

Per comprendere le ragioni che hanno portato alla codificazione di un criterio determinativo della durata della prova nel contratto a termine occorre procedere ad una breve disamina di alcuni istituti e principi operanti per il patto di prova, partendo proprio dalla causa dell'accordo di assunzione in prova.

2. Il patto di prova e la sua funzione tipica

La stipula del patto di prova, che richiede la forma scritta *ad substantiam ex* articolo 2096, primo comma, c.c., è circostanza del tutto eventuale, non essendo obbligatoria.
La giurisprudenza di legittimità ha qualificato questa ipotesi convenzionale, l'assunzione in prova, come del tutto eccezionale, ravvisando nell'articolo 2096 c.c. ed in particolar modo ricavando dall'onere della forma scritta ivi sancito un regime di sfavore per il patto di prova ([8]).
Anche la dottrina relega l'assunzione in prova tra gli elementi accidentali del contratto ([9]).
Qualora sia stata convenuta l'assunzione in prova, per espressa previsione legislativa, su entrambe le parti contraenti gravano precisi obblighi: consentire all'altra parte la prova e portare a termine l'esperimento che forma oggetto del patto di prova *ex* articolo 2096, secondo comma, c.c., pena il risarcimento dei pregiudizi arrecati ([10]).
La Consulta, con l'importante pronuncia n. 189/1980, con la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'articolo 3, primo comma, Cost., l'articolo 2096, terzo comma, c.c. nella parte in cui non riconosce il diritto alla indennità di anzianità *ex* articoli 2120 e 2121 c.c., ha affermato che l'obbligo gravante sulle parti «a consentire e a fare l'esperimento che forma oggetto del patto di prova» pone un primo limite alla discrezionalità dell'imprenditore di recedere *ad nutum* qualora non abbia consentito, per inadeguatezza della durata dell'esperimento o per altri motivi, quella verifica del comportamento e delle qualità professionali del lavoratore alle quali il patto di prova è preordinato.

([8]) Cfr. Cass. 26 maggio 2020, n. 9789.
([9]) Cfr. E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, 2011, p. 84 ss., e A. BOSCATI, *La genesi del rapporto di lavoro: il patto di prova, l'orario di lavoro, le clausole di flessibilità*, in *ADL*, 2017, n. 4-5, I, p. 941 ss.
([10]) Cfr. Cass. 17 giugno 2021, n. 17423. In dottrina è stato ritenuto più convincente l'orientamento che riconosce il diritto alla prosecuzione del periodo di prova mancante oppure al risarcimento del danno. In tal senso cfr. G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Giappichelli, 2017, p. 227, che richiama Cass. 17 novembre 2010, n. 23231.

Per la dottrina ([11]) così come per la giurisprudenza di legittimità consolidata la causa del patto di prova va ravvisata nella tutela dell'interesse di entrambe le parti contrattuali a sperimentare la reciproca convenienza al contratto di lavoro ([12]).
L'interesse della parte datoriale, in particolare, si sostanzia nella possibilità di verifica preventiva delle attitudini fisiche, delle capacità professionali ([13]) e della condotta del lavoratore all'interno della comunità lavorativa ([14]).
L'interesse del lavoratore è ravvisabile nella possibilità di valutare preventivamente la convenienza economica del contratto di lavoro attraverso il concreto inserimento nella realtà aziendale e l'effettiva esecuzione delle mansioni convenute nel patto di prova per la durata necessaria a rendere possibile la verifica sia dell'entità della prestazione lavorativa richiesta che delle condizioni di svolgimento del rapporto stesso, compresi i comportamenti datoriali ([15]).
Pertanto, per essere valido il patto di prova, nello stesso devono essere specificate le mansioni dettagliate che il lavoratore sarà chiamato ad esercitare ([16]), in relazione alle quali l'esperimento deve svolgersi, anche attraverso il richiamo del sistema classificatorio della contrattazione collettiva ([17]) purché fatto con riferimento alla nozione più dettagliata ([18]) presente nella scala definitoria di categorie, qualifiche, livelli e profili professionali ([19]). Per costante orientamento della Suprema Corte, infatti, se la categoria di un determinato livello accorpa una pluralità di profili, è necessaria l'indicazione del singolo profilo, mentre risulterebbe generica l'indicazione della sola categoria ([20]).
La valutazione del datore di lavoro sull'esito della prova è discrezionale ([21]) ed insindacabile, purché la prova sia stata svolta su quelle medesime mansioni specificate nel patto prima dell'inizio della prova ([22]).

([11]) Cfr. F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, 2022, p. 151 ss., ed anche P.A. VARESI, M. ROCCELLA, *Le assunzioni. Prova a termine nei rapporti di lavoro. Artt. 2096-2097*, Giuffrè, 1990.
([12]) Cfr. Cass. 29 dicembre 2022, n. 38029.
([13]) Cfr. E. GHERA, *op. cit.*
([14]) Cfr. C. cost. 22 dicembre 1980, n. 189.
([15]) Cfr. Cass. n. 17423/2021, cit.
([16]) Cfr. Cass. 12 ottobre 2021, n. 27785.
([17]) Cfr. C. VALENTI, *Il patto di prova e la specificità del rinvio per relationem alle declaratorie contrattuali*, in *RIDL*, 2023, n. 2, II, p. 311 ss., che commenta Cass. 27 febbraio 2023, n. 5881.
([18]) Cfr. F. PISANI, *La specificità del patto di prova e il rinvio alla contrattazione collettiva*, in *LG*, 2023, n. 3, p. 294 ss.
([19]) Cfr. Cass. 13 aprile 2017, n. 9597.
([20]) Cfr. Cass. 9 giugno 2025, n. 15326.
([21]) Cfr. C. cost. n. 189/1980, cit.
([22]) Cfr. Cass. n. 14538/1999, cit.

3. La libera recedibilità durante il periodo di prova *ex* articolo 2096 c.c.

Durante il periodo di prova ciascuna delle parti è libera di recedere dal rapporto senza onere di motivazione e senza obbligo di preavviso ([23]).
La disciplina contenuta nell'articolo 2096, terzo comma, c.c. è chiara e non lascia margini di apprezzamento nella parte in cui accorda espressamente la facoltà a ciascuna delle parti di recedere dal contratto «durante il periodo di prova […] senza obbligo di preavviso o d'indennità», fatto salvo il rispetto della durata minima necessaria laddove espressamente stabilita ([24]).
Secondo la giurisprudenza di legittimità il recesso del datore di lavoro nel corso del periodo di prova ha carattere discrezionale e dispensa dall'onere di provarne la giustificazione, purché non sia stato determinato da motivo illecito e sia quindi estraneo alla funzione tipica del patto di prova ([25]).
In questo caso, con un'interpretazione dell'articolo 2096, terzo comma, c.c. conforme a Costituzione, la giurisprudenza della Corte di Cassazione, richiamando i principi espressi dalla Consulta con la pronuncia n. 189/1980, ha riconosciuto la possibilità per il lavoratore di dedurre in sede giurisdizionale la nullità del recesso, con onere a suo carico di provare, secondo la regola generale sancita dall'articolo 2697 c.c., sia il positivo superamento del periodo di prova, sia che il recesso è stato determinato da motivo illecito ([26]).
Nel corso del rapporto a tempo determinato, invece, la facoltà di recesso prima della scadenza del termine è possibile per ciascuno dei contraenti esclusivamente nel caso in cui ricorra una giusta causa ai sensi dell'articolo 2119 c.c. e nelle altre limitate ipotesi individuate dalla dottrina e dalla giurisprudenza, come i casi di impossibilità sopravvenuta *ex* articolo 1463 c.c. ([27]), tra le quali rientra la sopravvenuta inidoneità al lavoro ([28]), trattandosi di impossibilità della prestazione lavorativa a carattere permanente ([29]).

([23]) Tra le tante cfr. Cass. 15 maggio 2024, n. 13514.
([24]) Cfr. O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, 2024, p. 311 ss.
([25]) Cfr. R. DI MEO, *Sull'area di libera recedibilità datoriale nel patto di prova (nullo): stessa soluzione, due problemi diversi*, in *RIDL*, 2023, n. 4, II, p. 715 ss., in cui si commenta Cass. 14 luglio 2023, n. 20239.
([26]) Cfr. Cass. n. 20239/2023, cit.
([27]) Cfr. L. FIORILLO, *Il recesso ante tempus del datore di lavoro dal contratto a tempo determinato*, in *GI*, 2014, n. 2, p. 462 ss.
([28]) Cfr. A. PIOVESANA, *Risoluzione anticipata del contratto a termine tra legittimità del recesso e violazione del principio di non discriminazione*, in *LG*, 2024, n. 5, p. 512 ss.
([29]) La Suprema Corte, distinguendo nettamente la malattia del lavoratore dall'inidoneità al lavoro, entrambe cause di impossibilità della prestazione lavorativa, ha ritenuto che la seconda, per il carattere permanente, o, quanto meno, per la durata indeterminata o indeterminabile, pur non implicando necessariamente l'impossibilità totale, possa consentire la risoluzione del contratto ai

L'articolo 2118 c.c., infatti, disciplina espressamente la recedibilità con onere di preavviso ([30]) o, in mancanza, con onere di corresponsione dell'indennità sostitutiva ([31]), dal solo contratto a tempo indeterminato, nulla disponendo per il contratto a termine ([32]).
In caso di dimissioni del lavoratore nel corso della prova per giusta causa *ex* articolo 2119 c.c. nel contratto a termine non potrebbe operare il terzo comma dell'articolo 2096 c.c. laddove il recesso *ante tempus* rispetto al termine finale del periodo di prova sia imputabile alla condotta datoriale per aver impedito al lavoratore di condurre a termine l'esperimento in violazione di un preciso obbligo posto a suo carico dal secondo comma dell'articolo 2096 c.c. sopra richiamato ([33]).
In questo caso, a fronte di una tipica responsabilità contrattuale, il pregiudizio ristorabile è quello da recesso *ante tempus* sotto forma di danno *retributivo* commisurato all'entità dei compensi che il lavoratore avrebbe maturato dalla data del recesso fino alla prevista scadenza ([34]).

4. La congruità del periodo di prova nel contratto a termine ed i diversi interessi coinvolti

Nel contratto a termine, considerata la durata circoscritta di vigenza del rapporto lavorativo, a volte particolarmente esigua, durante il periodo di prova convivono diverse esigenze e contrapposti interessi.
L'interesse del lavoratore ad una durata della prova il più contenuta possibile risponde all'esigenza di neutralizzare il regime di libera recedibilità vigente durante il periodo di prova ([35]).
Tale esigenza si è avvertita maggiormente in giurisprudenza per quei rapporti di durata di poco superiore alla durata complessiva del patto di prova stabilita dalla contrattazione collettiva ([36]).

---

sensi degli artt. 1256 e 1463 c.c. In tal senso cfr. Cass. 14 dicembre 1999, n. 14065. Si veda anche Cass., sez. un., 7 agosto 1998, n. 7755, e Cass. 26 aprile 2012, n. 6501.
([30]) Sulla funzione e sull'ambito operativo del preavviso cfr. G. MIMMO, *Il preavviso di licenziamento*, in L. DI PAOLA (a cura di), *Il licenziamento. Dalla legge Fornero al Jobs Act*, Giuffrè, 2016, p. 465 ss.
([31]) Sulla natura e sulla qualificazione giuridica dell'indennità di preavviso cfr. Cass., sez. un., 29 settembre 1994, n. 7914.
([32]) Tale impostazione legislativa ha portato la giurisprudenza di legittimità ad escludere il riconoscimento dell'indennità sostitutiva del preavviso in caso di dimissioni prima della scadenza del termine. Tra le tante cfr. Cass. 29 ottobre 2013, n. 24335, e Cass. 25 febbraio 2013, n. 4648.
([33]) Cfr. Cass. n. 17423/2021, cit.
([34]) Cfr. Cass. 1° luglio 2004, n. 12092.
([35]) Cfr. Cass. n. 9789/2020, cit.
([36]) Cfr. App. Firenze 28 giugno 2021, n. 253.

Una sostanziale coincidenza tra durata del rapporto di lavoro a termine e durata del periodo di prova espone al rischio di recesso datoriale *ad nutum* per quasi tutta la durata del rapporto lavorativo, senza, pertanto, garanzia di mantenimento del vincolo contrattuale fino alla naturale scadenza del contratto.
Al contempo viene in rilievo un contrapposto interesse del lavoratore ad una durata minima del periodo di prova necessaria sia per la verifica della convenienza economica del contratto che, soprattutto, per la dimostrazione delle proprie capacità ed attitudini professionali e delle proprie competenze utili al superamento della prova ([37]).
A tal fine non si potrebbe prescindere dall'incidenza della natura delle mansioni che il lavoratore è chiamato a svolgere nella valutazione di congruità ed adeguatezza del periodo di prova.
Ad una maggiore complessità dei compiti affidati deve corrispondere una maggiore durata del periodo di prova.
Diversamente sarebbe vanificata la funzione tipica del patto di prova.
Una durata del periodo di prova inadeguata rispetto alla complessità dei compiti da svolgere ostacola il valido esperimento nell'interesse di entrambe le parti ([38]).
Viceversa, in caso di minore complessità delle mansioni affidate, non potrebbe essere giustificata una dilatazione del periodo di prova, soprattutto nei contratti a termine destinati a risolversi alla naturale scadenza ed ancor di più per quelli di durata esigua.
Per queste ragioni il legislatore ha codificato il principio di necessaria determinazione proporzionale della durata della prova (anche) rispetto alla natura dell'impiego.
Con la novella in commento il legislatore nulla ha previsto in merito a quest'ultimo importante aspetto.
La modifica in esame, infatti, non ha introdotto alcun criterio di computo della durata del periodo di prova in base alla maggiore o minore complessità dei compiti affidati al lavoratore.
Detta lacuna dovrà essere colmata dalle parti sociali, almeno fino alle prossime (auspicabili) modifiche legislative.

5. Le disposizioni più favorevoli della contrattazione collettiva

Analizzata la funzione del patto di prova e tenuto conto dei diversi interessi coinvolti nel contratto a termine, per poter valutare se una diposizione convenzionale collettiva possa essere effettivamente di maggior favore e derogare

([37]) Cfr. O. MAZZOTTA, *op. cit.*
([38]) Cfr. Cass. n. 9789/2020, cit.

legittimamente a quanto disposto dalle norme in esame, non si potrà prescindere dalla considerazione della durata del contratto di lavoro e dalla maggiore o minore complessità delle mansioni affidate.
Entrambi i fattori, durata e natura dell'impiego, avranno un'incidenza diversa a seconda dei diversi rapporti a termine.
La valutazione, pertanto, dovrà essere condotta caso per caso.
Ne consegue che dovrà essere ritenuta più favorevole e, pertanto, in grado di derogare legittimamente alla disposizione sul limite minimo di durata del patto di prova (due giorni) fissata dal legislatore della novella la previsione convenzionale collettiva che dovesse stabilire un limite inferiore (un giorno) di durata della prova per quei rapporti a termine di durata particolarmente contenuta qualora le mansioni affidate non siano complesse, ma meramente esecutive e ripetitive, semplici e senza alcuna esigenza di formazione specifica.
In questi casi l'interesse al superamento del regime di libera recedibilità durante la prova appare prevalente.
Analogamente dovrà ritenersi maggiormente favorevole la disciplina convenzionale collettiva che dovesse innalzare il limite massimo di durata della prova stabilito dal legislatore della novella in 15 o 30 giorni in base alla durata del contratto per i rapporti lavorativi a tempo determinato di durata significativa nel caso di affidamento di mansioni particolarmente complesse in cui vi è esigenza di formazione specifica ed acquisizione di competenze qualificate.
In questi casi l'esigenza di effettività dell'esperimento nell'interesse di entrambe le parti risulta prevalente ([39]).
A ben vedere, infatti, qualora la durata massima del patto di prova prevista dalla disposizione in commento dovesse risultare inadeguata e di concreto ostacolo per il lavoratore al superamento della prova in queste peculiari ipotesi di contratti a termine di durata significativa (fino a sei mesi o superiore a sei mesi e inferiore a dodici mesi) e con affidamento di compiti e mansioni di particolare complessità, la maggiore durata della prova prevista dalla disposizione convenzionale collettiva andrebbe a tutelare innanzitutto l'esigenza del lavoratore di avere a disposizione quello spazio temporale minimo necessario per poter dimostrare le proprie capacità ed attitudini professionali e mettere in evidenza le proprie

([39]) In termini opposti si è espresso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche del lavoro, previdenziali, assicurative e per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, con la circ. 27 marzo 2025, n. 6, con la quale ha fornito le prime indicazioni operative per l'attuazione della l. n. 203/2024. In questa circolare è stato ritenuto che i limiti massimi di durata della prova fissati dalla novella non possono essere derogati nemmeno dalla contrattazione collettiva, partendo dal postulato, non condivisibile, che si tratterebbe di disciplina peggiorativa rispetto a quella legale. Per un'analisi critica della circolare in commento cfr. M. CUNDARI, *La durata del periodo di prova nei contratti a termine, tra favor praestatoris, lettera della legge e ratio dell'istituto*, in *www.lpo.it*, 8 maggio 2025.

competenze indispensabili per superare la prova. Solo con la fissazione di una durata adeguata del periodo di prova, da apprezzare, si ripete, non solo in termini proporzionali alla durata del contratto a termine, ma anche valutando la natura dell'impiego, il lavoratore sarà nelle condizioni di poter superare la prova e garantirsi la prosecuzione del rapporto lavorativo fino alla naturale scadenza. Di conseguenza, una disposizione convenzionale collettiva derogatoria della durata massima del periodo di prova fissata dalla novella in commento deve reputarsi di maggior favore innanzitutto per il lavoratore ([40]).

6. Bibliografia essenziale

BOSCATI A. (2017), *La genesi del rapporto di lavoro: il patto di prova, l'orario di lavoro, le clausole di flessibilità*, in *ADL*, n. 4-5, I, pp. 941-981

CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T. (2022), *Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet

CUNDARI M. (2025), *La durata del periodo di prova nei contratti a termine, tra favor praestatoris, lettera della legge e ratio dell'istituto*, in *www.lpo.it*, 8 maggio

DI MEO R. (2023), *Sull'area di libera recedibilità datoriale nel patto di prova (nullo): stessa soluzione, due problemi diversi*, in *RIDL*, n. 4, II, pp. 715-721

FIORILLO L. (2014), *Il recesso ante tempus del datore di lavoro dal contratto a tempo determinato*, in *GI*, n. 2, pp. 462-466

GHERA E. (2011), *Diritto del lavoro*, Cacucci

MAZZOTTA O. (2024), *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam

MIMMO G. (2016), *Il preavviso di licenziamento*, in L. DI PAOLA (a cura di), *Il licenziamento. Dalla legge Fornero al Jobs Act*, Giuffrè

([40]) La Consulta, con la sentenza n. 189/1980, cit., già all'epoca aveva sottolineato chiaramente l'esigenza di fissare una durata minima ed adeguata della prova per consentire la verifica delle qualità del lavoratore e delle sue condotte. Si riporta testualmente la parte d'interesse della pronuncia citata: «Affermato l'obbligo delle parti "a consentire e a fare l'esperimento che forma oggetto del patto di prova"(art. 2096, secondo comma, c.c.), ne discende un primo limite alla discrezionalità dell'imprenditore, nel senso che la legittimità del licenziamento da lui intimato durante il periodo di prova può efficacemente essere contestato dal lavoratore quando risulti che non è stata consentita, per la inadeguatezza della durata dell'esperimento o per altri motivi, quella verifica del suo comportamento e delle sue qualità professionali alle quali il patto di prova è preordinato».

MINERVINI A. (2016), *L'effettività della durata della prova*, in *LG*, n. 11, pp. 1011-1013

PIOVESANA A. (2024), *Risoluzione anticipata del contratto a termine tra legittimità del recesso e violazione del principio di non discriminazione*, in *LG*, n. 5, pp. 512-520

PISANI F. (2023), *La specificità del patto di prova e il rinvio alla contrattazione collettiva*, in *LG*, n. 3, pp. 294-297

SANTORO-PASSARELLI G. (2017), *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Giappichelli

TOSI M. (2023), *Fruizione delle ferie ed effettività dell'esperimento nel periodo di prova*, in *GI*, n. 12, pp. 2698-2700

VALENTI C. (2023), *Il patto di prova e la specificità del rinvio per relationem alle declaratorie contrattuali*, in *RIDL*, n. 2, II, pp. 311-317

VARESI P.A., ROCCELLA M. (1990), *Le assunzioni. Prova a termine nei rapporti di lavoro. Artt. 2096-2097*, Giuffrè

Termine per le comunicazioni obbligatorie in materia di lavoro agile

di Paolo Stolfa

Abstract – La norma in questione interviene a chiarire una serie di dubbi interpretativi e applicativi, creatisi in materia di obblighi di comunicazione da parte del datore di lavoro nell'ambito di accordi per il lavoro agile, modificando l'art. 23, comma 1, della l. n. 81/2017, il c.d. Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile. La novella, in particolare, ha previsto che l'obbligo di comunicazione dell'accordo di lavoro agile e delle sue eventuali modifiche debba essere adempiuto dal datore di lavoro entro il termine tassativo di 5 giorni.

Abstract – The provision in question intervenes to clarify a series of interpretative and applicative doubts, created on the subject of communication obligations on the part of the employer in the context of agreements for smart working, amending Art. 23, § 1, of Act No. 81/2017, the so-called Statute on Self-Employment and Agile Work. The novella provided that the obligation to communicate the smart working agreement and any amendments thereto must be fulfilled by the employer within the strict deadline of 5 days.

Sommario: 1. Il quadro normativo previgente e le problematiche insorte. – 2. Le modifiche apportate dal collegato lavoro. – 3. I chiarimenti forniti dal Ministero del lavoro. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Il quadro normativo previgente e le problematiche insorte

L'attuale normativa, contenuta principalmente nel capo III della legge n. 81/2017 (c.d. Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile) ([1]) definisce il "lavoro agile" ([2]) come una particolare modalità di esecuzione del rapporto di

([1]) Per un commento alla normativa, si veda in particolare G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018.
([2]) Per un approfondimento sulla disciplina del lavoro agile, si rimanda a S. CAIROLI, *Il lavoro agile*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e*

lavoro subordinato, stabilita mediante specifico accordo tra le parti, eventualmente resa con l'utilizzo di strumenti tecnologici.
Tale accordo, fondamentale nella regolazione delle modalità di lavoro agile, ai sensi dell'articolo 19 dello Statuto può essere sottoscritto a tempo determinato o a tempo indeterminato e deve disciplinare l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro ed agli strumenti utilizzati dal lavoratore, specificando altresì i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro.
Il successivo articolo 23, nella sua formulazione originaria, imponeva al datore di lavoro un preciso obbligo di comunicazione dell'accordo e delle sue eventuali modificazioni, inizialmente secondo le modalità di cui all'articolo 9-*bis* del decreto-legge n. 510/1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 608/1996, e successive modificazioni ([3]). La violazione di tale obbligo, inoltre, comportava l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003, ovvero una sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato.
A parziale modifica delle modalità operative è poi intervenuto l'articolo 41-*bis*, comma 1, lettera *b*, del decreto-legge n. 73/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2022, che ha invece previsto l'obbligo per il datore di lavoro di comunicare in via telematica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i

pubblico, Utet, 2020, p. 96 ss. Si veda altresì E. ALES *ET AL.* (a cura di), *Tempi di lavoro, misure di conciliazione e welfare negoziale tra legge e contratto collettivo*, ADAPT University Press, 2024, per un approfondimento in tema di conciliazione e diritto alla disconnessione.

([3]) Il comma 2 di tale articolo, in particolare, stabilisce che «In caso di instaurazione del rapporto di lavoro subordinato e di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, di socio lavoratore di cooperativa e di associato in partecipazione con apporto lavorativo, nonché di lavoro intermediato da piattaforma digitale, comprese le attività di lavoro autonomo non esercitate abitualmente di cui all'articolo 67, comma 1, lettera l), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, i datori di lavoro privati, ivi compresi quelli agricoli, e gli enti pubblici economici sono tenuti a darne comunicazione al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro entro il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti, mediante documentazione avente data certa di trasmissione, fatto salvo quanto previsto dal comma 2-quinquies. La comunicazione deve indicare i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, la data di cessazione qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato, la tipologia contrattuale, la qualifica professionale e il trattamento economico e normativo applicato. Nei settori agricolo, turistico e dei pubblici esercizi il datore di lavoro che non sia in possesso di uno o più dati anagrafici inerenti al lavoratore può integrare la comunicazione entro il terzo giorno successivo a quello dell'instaurazione del rapporto di lavoro, purché dalla comunicazione preventiva risultino in maniera inequivocabile la tipologia contrattuale e l'identificazione del prestatore di lavoro».

nominativi dei lavoratori interessati e la data di inizio e di cessazione delle prestazioni di lavoro in modalità agile, rinviando ad un emanando decreto ministeriale la disciplina delle modalità operative di tale invio.
Il decreto ministeriale in questione è stato poi pubblicato il successivo 22 agosto 2022 (n. 149 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) ed ha stabilito che la comunicazione in questione potesse avvenire mediante un apposito modulo, allegato al decreto, inoltrabile attraverso il portale Servizi Lavoro. Le disposizioni del decreto, peraltro, erano applicabili agli accordi individuali stipulati o modificati a decorrere dalla data del 1° settembre 2022, facendo salve le comunicazioni già effettuate secondo le modalità della disciplina previgente.
Ciò che, tuttavia, né l'articolo 23 – comprese le sue successive modificazioni –, né il decreto ministeriale attuativo si erano premurati di prevedere erano i termini entro cui tale comunicazione doveva essere inoltrata per evitare la sanzione amministrativa.
L'unico spunto di soluzione era stato fornito dalle FAQ del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rese in un apposito articolo ([4]) del 23 dicembre 2022, nel quale si specificava che, costituendo la stipula di un accordo di lavoro agile una mera trasformazione della modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, l'obbligo di comunicazione doveva essere adempiuto entro 5 giorni dall'evento, così come previsto per le altre tipologie di trasformazione del rapporto di lavoro.
L'articolo, dunque, sembrava rimandare alla disciplina di cui all'articolo 4-*bis* del decreto legislativo n. 151/2001 che, al comma 5, assegnava il termine di 5 giorni per l'invio della comunicazione relativa a determinati eventi che poteva interessare il rapporto di lavoro ([5]).

2. Le modifiche apportate dal collegato lavoro

La soluzione innanzi prospettata non sembrava, tuttavia, pienamente convincente: l'articolo 4-*bis* cui l'articolo del Ministero rimandava, infatti, non ricomprendeva espressamente la fattispecie del lavoro agile, ma forniva un elenco di fattispecie che, pur rientrando nella categoria di «trasformazione della modalità di svolgimento della prestazione lavorativa», erano ben diverse da un accordo di *smart working*.

([4]) Originariamente reperibile sul sito *urponline.lavoro.gov.it*, oggi rimosso.
([5]) La norma, in particolare, fa riferimento alle seguenti fattispecie: proroga del termine, trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato, da tempo parziale a tempo pieno, da apprendistato a tempo indeterminato, da contratto di formazione e lavoro a contratto a tempo indeterminato, trasferimento, distacco, trasferimento ramo d'azienda, modifica della ragione sociale del datore di lavoro.

Si era, dunque, correttamente obiettato che l'obbligo di rispettare un termine perentorio, la cui violazione può comportare l'applicazione di una sanzione amministrativa, non può trovare fondamento in un semplice articolo online del Ministero, ma dev'essere specificamente previsto da una norma di legge.
A colmare questa grave lacuna, pertanto, è intervenuto l'articolo 14 del collegato lavoro, modificando l'articolo 23 dello Statuto, il quale adesso prevede espressamente che l'obbligo di comunicazione dell'accordo di lavoro agile e delle sue eventuali modifiche debba essere adempiuto dal datore di lavoro entro il termine tassativo di 5 giorni, sempre secondo le modalità di cui al decreto ministeriale n. 149/2022.
Resta invariato il restante dettato normativo, ivi compresa l'applicabilità della sanzione di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003 in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione.

3. I chiarimenti forniti dal Ministero del lavoro

Il Ministero del lavoro è intervenuto, con circolare 27 marzo 2025, n. 6, fornendo alcuni chiarimenti in merito all'applicazione della norma in commento. Ha precisato, in particolare, che il nuovo termine di cinque giorni decorre non dalla stipula dell'accordo di lavoro agile, bensì dalla sua decorrenza e, quindi, dall'inizio dello svolgimento della prestazione in modalità c.d. *smart*. Per quanto riguarda, però, le ipotesi di proroga della durata inizialmente fissata, il medesimo termine decorre dal giorno in cui viene stipulato l'accordo per il prolungamento della durata, non invece dalla scadenza inizialmente fissata. Nel caso, infine, di cessazione anticipata, la comunicazione dovrà essere inviata entro i cinque giorni successivi alla nuova data di conclusione.
La circolare, inoltre, conferma che le modalità concrete di invio della comunicazione continueranno ad essere disciplinate dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 22 agosto 2022, n. 149.
Viene, infine, specificato ([6]) che per le pubbliche amministrazioni il termine per le comunicazioni obbligatorie rimane quello diversamente stabilito dall'articolo 9-*bis* del decreto-legge n. 510/1996, ovvero entro il giorno 20 del mese successivo all'inizio della prestazione in modalità agile.

([6]) Lo stesso art. 18, comma 3, della l. n. 81/2017, ricorda la circolare, prevede l'applicazione al pubblico impiego solo ove compatibile.

4. Bibliografia essenziale

ALAIMO A. (2018), *Lo "statuto dei lavoratori autonomi": dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto dei lavori. verso una ulteriore diversificazione delle tutele?*, in *NLCC*, 2018, n. 3, pp. 589-631

ALES E., CASALE D., FILÌ V., LECCESE V.S., MARINELLI F., TIRABOSCHI M. (a cura di) (2024), *Tempi di lavoro, misure di conciliazione e welfare negoziale tra legge e contratto collettivo*, ADAPT University Press

CAIROLI S. (2020), *Il lavoro agile*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet

ROMEO C. (2022), *La rivoluzione digitale e il suo innesto nell'organizzazione del lavoro delle imprese*, in *LG*, n. 5, pp. 453-465

SCARCELLA A. (2022), *Lo smart working tra responsabilità e cooperazione*, in *ISL*, n. 8-9, pp. 3-16

ZILIO GRANDI G., BIASI M. (a cura di) (2018), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam

Le misure in materia di politica formativa nell'apprendistato

di Caterina Mazzanti

Abstract – La l. n. 203/2024, che introduce alcune rilevanti modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato, all'art. 15 estende le risorse del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, originariamente destinate al solo apprendistato professionalizzante, a tutte le tipologie di apprendistato ma senza aumentarne l'importo. Il presente contributo ha l'obiettivo di analizzare le novità e le principali criticità della norma citata.

Abstract – Act No. 203/2024, which introduces several significant amendments to the regulation of apprenticeship contracts, extends, under Art. 15, the resources of the Employment and Training Social Fund, originally allocated solely to professional apprenticeships, to all types of apprenticeship, without increasing the overall amount of funding. This contribution aims to analyse the new provisions and the main critical issues raised by the aforementioned regulation.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il contratto di apprendistato tra finalità occupazionale e formativa. – 3. Le novità in tema di apprendistato nella legge n. 203/2024. – 4. L'articolo 15 della legge n. 203/2024. Le finalità dell'intervento legislativo. – 4.1. *Segue*: i profili di maggiore criticità. – 5. I deboli segnali di crescita dell'apprendistato duale. – 6. Le disparità di genere nell'accesso all'apprendistato. – 7. Osservazioni conclusive. – 8. Bibliografia essenziale.

1. Premessa

La legge n. 203/2024 ha modificato la disciplina del contratto di apprendistato attraverso due disposizioni, l'articolo 15, sul finanziamento della formazione e l'articolo 18 sulla possibilità di trasformare l'apprendistato di primo livello in apprendistato di secondo o di terzo livello.
Il presente contributo si sofferma in particolare sull'articolo 15, che estende le risorse del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (FSOF),

originariamente destinate al solo apprendistato professionalizzante, a tutte le tipologie di apprendistato, senza, però, aumentarne l'importo.
La richiamata previsione pone l'interprete dinanzi a due principali interrogativi e, cioè, se la disposizione in esame, al di là delle intenzioni, porterà a un effettivo miglioramento della formazione in apprendistato – risultato raggiungibile, secondo il legislatore, grazie alla semplificazione burocratica cui mira l'intervento riformatore – e in che misura tale norma potrà incidere sull'utilizzo del contratto. La diffusione dell'apprendistato potrebbe, infatti, offrire una chiave di ingresso stabile ai giovani nel mercato del lavoro, specie per i c.d. NEET (*Not in Education, Employment or Training*), per i quali risulta difficile ritagliarsi un proprio spazio nel mercato del lavoro ([1]).

2. Il contratto di apprendistato tra finalità occupazionale e formativa

Per cercare di fornire una risposta a questi interrogativi, pare utile ripercorrere brevemente le principali tappe che hanno contraddistinto l'evoluzione normativa dell'istituto dal decreto legislativo n. 167/2011 (TU apprendistato), ricordando che i numerosi interventi del legislatore sono stati dettati, nelle fasi di maggior sofferenza economica e di elevato tasso di disoccupazione giovanile, dall'esigenza occupazionale e, nei periodi di maggiore stabilità, da quella formativa, non solo nel nostro ordinamento, ma anche negli altri Paesi dell'Unione europea ([2]). Nel loro complesso, si tratta, però, di soluzioni estemporanee ([3]) che non hanno

([1]) C. GAROFALO, *Età e incentivi: il rimedio allo svantaggio*, in *VTDL*, 2023, n. 2, p. 365 ss.; C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e inventivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022, p. 58 ss.; S. D'AGOSTINO, S. VACCARO, *Traiettorie di evoluzione dei sistemi duali europei. Quali sfide per l'Italia?*, in *Scuola Democratica*, 2021, n. 2, p. 317.

([2]) M. COLOMBO, *Contributo allo studio del moderno apprendistato. Una lezione dal passato su mestieri, innovazione, corpi intermedi*, ADAPT University Press, 2025; G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell'apprendistato*, ADAPT University Press, 2024, p. 55 ss.; S. D'AGOSTINO, S. VACCARO, *L'evoluzione dell'apprendistato in Europa*, in *EL*, 2023, n. 3, p. 35 ss.; M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, in *DRI*, 1999, n. 1, p. 86. Interessante, al riguardo, è il dato, ancora attuale, secondo cui in diversi Paesi dell'Unione europea «si è registrato nel corso dell'ultimo decennio un lento ma progressivo declino della formazione in apprendistato […]. Dato questo particolarmente indicativo, in quanto testimonia un (preoccupante) ridimensionamento dell'istituto proprio in quei Paesi in cui, come vedremo, è stata sinora prevalente (o, comunque, assorbente) la vocazione più propriamente formativa dell'apprendistato a fronte di una vigorosa e diffusa tendenza in favore di un utilizzo "improprio" del contratto di apprendistato, vuoi a sostegno della piccola-media impresa mediante una riduzione surrettizia del costo del lavoro, vuoi in una funzione di integrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati e di sostegno del reddito della forza-lavoro giovanile».

([3]) G. IMPELLIZZIERI, *Contributo allo studio della funzione del contratto collettivo: il caso dell'apprendistato*, in V. BAVARO *ET AL.* (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*,

favorito il radicamento dello strumento in esame e hanno toccato solo di rado il profilo della formazione, nonostante essa sia la chiave d'accesso al mercato del lavoro e lo strumento più efficace per far fronte alle sfide lanciate dalle transizioni occupazionali ([4]). Tra i vari interventi normativi, il decreto-legge n. 76/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 99/2013, ha delegato alla Conferenza Permanente l'adozione di Linee guida in materia di piano formativo individuale (PFI), registrazione della formazione e offerta formativa pubblica, con particolare riguardo alle modalità, alla durata e ai contenuti della stessa. Il decreto-legge n. 104/2013, convertito dalla legge n. 128/2014 ha disciplinato l'istruzione e la formazione nell'apprendistato del terzo livello (articolo 8-*bis*) e il decreto legislativo n. 81/2015, malgrado il dichiarato intento di considerare l'istituto in esame nella sua duplice natura, formativa e occupazionale, ha di fatto privilegiato la seconda finalità, dimostrando un debole legame con la componente formativa, portando all'introduzione in via obbligatoria, in affiancamento al sistema dell'apprendistato duale, della c.d. "alternanza scuola-lavoro" (legge n. 107/2015), che si è rivelata, però, del tutto inadeguata al raggiungimento degli scopi prefissati ([5]).

I richiamati interventi appaiono poco efficaci rispetto all'obiettivo di creare occasioni di ingresso stabile dei giovani nel lavoro, risultato che sarebbe senz'altro raggiungibile mediante la creazione di percorsi formativi allineati alle richieste del mercato ([6]). La penuria di risorse a sostegno della formazione e l'eccessivo carico burocratico per i datori di lavoro scoraggiano il ricorso all'apprendistato, specie quello del primo e del terzo livello, che stentano a decollare, nonostante si registri nell'ultimo triennio un timido passo in avanti verso la loro diffusione, grazie alla presenza di incentivi ([7]). Ciononostante, nel 2024 si è nuovamente registrata una diminuzione delle assunzioni in apprendistato del 10%, che sono passate da 60.208 nel 2023 a 54.484 nel 2024 ([8]), con una situazione "a macchia

---

ADAPT University Press, 2023, p. 51 ss.; D. GAROFALO, *Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al T.U. del 2011*, in *DLRI*, 2014, n. 143, p. 428 ss.

([4]) L.V. CASANO, *Formazione continua e transizioni occupazionali*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 659 ss.

([5]) F. SEGHEZZI, *Per l'alternanza scuola lavoro serve un sistema, non la buona volontà*, in *Boll. ADAPT*, 2023, n. 3; A. GUERRA, *Luci e ombre sull'alternanza scuola lavoro: una riflessione a partire dalle proteste degli studenti*, ivi, 2022, n. 9; D. GAROFALO, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University Press, 2015.

([6]) Funzione presente già si dalle origini dell'istituto, come osservato da G. IMPELLIZZIERI, *Appunti per una ricerca sull'apprendistato: una prospettiva di diritto delle relazioni industriali*, in *DRI*, 2021, n. 3, p. 755 ss.; G. IMPELLIZZIERI, *La formazione dei lavoratori nei contratti collettivi*, in *LG*, 2023, n. 3, p. 249.

([7]) Si veda al riguardo il rapporto Inapp a cura di V. INFANTE, S. VACCARO, *Segnali di potenziamento dell'apprendistato duale. XXII Rapporto di monitoraggio*, 2024, p. 89.

([8]) Dati dell'Osservatorio sul Precariato reperibili sul sito dell'Inps.

di leopardo", per la sua maggiore diffusione nelle regioni del Nord Italia rispetto a quelle del Sud ([9]).

3. Le novità in tema di apprendistato nella legge n. 203/2024

L'ultimo intervento del legislatore in materia di apprendistato riguarda l'introduzione di un unico contratto di apprendistato duale (articolo 18, legge n. 203/2024) e di misure in materia di politica formativa (articolo 15, legge n. 203/2024).
L'articolo 18 citato (su cui *infra*) ([10]) prevede che «Successivamente al conseguimento della qualifica o del diploma professionale ai sensi del decreto legislativo n. 226 del 2005 nonché del diploma di istruzione secondaria superiore o del certificato di specializzazione tecnica superiore è possibile la trasformazione del contratto, previo aggiornamento del piano formativo individuale, in: a) apprendistato professionalizzante, allo scopo di conseguire la qualificazione professionale ai fini contrattuali. In tale caso, la durata massima complessiva dei due periodi di apprendistato non può eccedere quella individuata dalla contrattazione collettiva di cui all'articolo 42, comma 5; b) apprendistato di alta formazione e di ricerca e per la formazione professionale regionale, secondo la durata e le finalità definite ai sensi e per gli effetti dell'articolo 45, nel rispetto dei requisiti dei titoli di studio richiesti per l'accesso ai percorsi».
Secondo alcuni, la norma introduce un apprendistato "di filiera" ([11]), in grado, cioè, di favorire lo sviluppo di percorsi continui di formazione e lavoro, in risposta ai bisogni delle imprese e degli stessi giovani. Dal punto di vista applicativo, essa perviene a una semplificazione burocratica, dal momento che, anziché concludere un contratto per poi stipularne uno nuovo, agevola il passaggio da un tipo all'altro di apprendistato evitando la successione contrattuale.
Il citato articolo 15 dispone che «a decorrere dall'anno 2024, le risorse di cui all'articolo 1, comma 110, lettera c), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono destinate alle attività di formazione promosse dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio dell'apprendistato ai sensi del capo V del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81». La norma, come detto, estende l'accesso alle risorse del FSOF (cui si rimanda tramite l'articolo 1, comma 110, lettera *c*, della legge n. 205/2017) a tutte le tipologie di apprendistato, oltre

([9]) XXIII Rapporto annuale Inps, 2024, p. 60 ss.
([10]) Si rimanda al contributo di F. STOLFA, *Apprendistato duale: analisi giuridica, problemi applicativi, i ritocchi del collegato lavoro*, in questo volume.
([11]) E. MASSAGLI, M. COLOMBO, *Verso un apprendistato "di filiera". Primo commento all'art. 18 del DDL Lavoro*, in *Boll. Spec. ADAPT*, 2024, n. 5.

all'apprendistato professionalizzante, secondo la logica dell'apprendistato a canale unico. Pertanto, a partire dal 2024, i fondi un tempo destinati esclusivamente al finanziamento della formazione di base e trasversale nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante, pari a 15 milioni di euro annui (ai sensi dell'articolo 1, comma 110, lettera *c*, saranno utilizzati per tutte e tre le tipologie contrattuali.

4. L'articolo 15 della legge n. 203/2024. Le finalità dell'intervento legislativo

L'articolo 15 persegue due finalità principali. La prima è riassumibile nell'esigenza di semplificazione burocratica nella gestione delle risorse del FSOF da parte di regioni e province autonome di Trento e Bolzano. La seconda è quella di garantire un'equa distribuzione delle risorse del FSOF tra i tre tipi di apprendistato, ai sensi dell'articolo 1, comma 110, lettera *c*, con l'obiettivo di incentivare la diffusione di quello del primo e del terzo livello, che occupano ancora uno spazio marginale rispetto a quello del secondo livello, rispetto al quale si è registrata una crescita nei tempi più recenti ([12]).
Il raggiungimento di tale secondo risultato, tuttavia, deve fare i conti con le cause del divario esistente, sul piano attuativo, tra le tre tipologie contrattuali, motivi da rinvenirsi principalmente (anche se non in via esclusiva) nello scarso sostegno economico da parte dello Stato, che, sino all'intervento della legge n. 203/2024 riservava risorse del FSOF soltanto all'apprendistato di secondo livello.
È evidente che per incoraggiare il ricorso all'apprendistato duale, il supporto finanziario rappresenta un elemento chiave, in assenza del quale i datori di lavoro optano per soluzioni contrattuali diverse.
Inoltre, l'apprendistato duale, il cui percorso formativo si svolge in parte in azienda e in parte presso un'istituzione scolastica o universitaria, presuppone un dialogo costante tra i diversi soggetti coinvolti, ma tale risultato resta lontano dall'essere raggiunto per la discrasia esistente tra il mondo scolastico e universitario e quello lavorativo.
A tali rilievi si deve aggiungere che le imprese, specie se piccole e medie, tendono a preferire l'apprendistato professionalizzante perché più facilmente adattabile alle loro necessità immediate e alle risorse che hanno a disposizione, calandosi perfettamente nella quotidianità. Diversamente, il contratto di apprendistato duale richiede una programmazione "a lungo termine" e, quindi, un impegno

([12]) Si veda il Rapporto Inapp, cit., p. 11, secondo cui nel 2021 il 97,9% degli apprendistati erano di tipo professionalizzante, unica tipologia in crescita, seppur con un lieve incremento rispetto all'anno precedente, pari al +2,6%.

maggiore, sia in termini di tempo che di risorse, per garantire che la formazione scolastica o accademica si integri efficacemente con l'esperienza pratica in azienda.
Infine, vi è un motivo di carattere culturale dovuto alla scarsa importanza data alla formazione, di frequente ritenuta un aspetto secondario e marginale, che ha portato a prediligere l'apprendistato professionalizzante per il taglio pratico che lo contraddistingue essendo diretto all'acquisizione di competenze sul campo.

4.1. *Segue*: i profili di maggiore criticità

La scelta di estendere i finanziamenti a tutte le tipologie di apprendistato è sicuramente meritoria, ma non sufficiente se si intende promuovere l'apprendistato come principale strumento per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, risultato che presuppone la creazione di percorsi capaci di conciliare efficacemente formazione e lavoro.
La previsione contenuta nell'articolo 15 della legge n. 203/2024, che a prima vista servirebbe a ridurre il divario tra l'apprendistato duale e l'apprendistato professionalizzante per mezzo del "fondo comune" da cui attingere le risorse per la formazione esterna (quella, cioè, volta a rafforzare le competenze di base e trasversali), appare in concreto inidonea a tale scopo in quanto foriera di un drastico impoverimento del finanziamento, dal momento che i fondi, sempre pari a 15 milioni di euro l'anno, devono essere ripartiti tra tutte e tre le tipologie di apprendistato, a conferma di un trend negativo da tempo presente nel nostro ordinamento. Basti pensare che nel 2011, con l'entrata in vigore del TU apprendistato, si partiva da un tetto massimo di 100 milioni di euro annui ([13]) impegnati dallo Stato, importo ora ridotto a 15 milioni di euro per tutte e tre le tipologie di apprendistato.
È quindi probabile che la norma non spronerà all'uso di tale strumento contrattuale, posto che, per quanto riguarda l'apprendistato duale, le risorse impiegate dalle Regioni per la formazione provengono, *in primis*, proprio da fondi di carattere nazionale (sino ad oggi dal Fondo per la formazione e l'apprendistato) cui si aggiungono il Fondo Nuove Competenze, istituito dal decreto-legge n. 34/2020, convertito dalla legge n. 74/2020, e quelli dell'Unione europea (Fondo sociale europeo plus, FSE+) ([14]), mentre con riferimento all'apprendistato

([13]) E. RIZZI, A. ZANONI, F. SIMONINI, *Che ruolo hanno le Regioni in materia di apprendistato?*, in *Boll. ADAPT*, 2024, n. 44.
([14]) Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) è costituito dall'unione di 4 fondi che nel periodo di programmazione 2014-2020 erano separati: il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e il Programma

professionalizzante, l'offerta formativa pubblica per l'ottenimento delle competenze di base e trasversali è finanziata tramite la destinazione di risorse statali che le regioni attingono dal FSOF. Conseguentemente, ci sarà una ricaduta sulla quantità e sulla qualità della formazione erogata, confermando quanto registrato negli anni precedenti: nel 2022, solo l'8,4% degli apprendisti professionalizzanti ha svolto 120 ore di formazione, mentre la maggior parte ha ricevuto formazione per 40 (54,3%) o 80 ore (37,3%) ([15]).

Per colmare questo deficit, le Regioni da anni hanno percorso la via del cofinanziamento dell'offerta formativa, utilizzando per l'apprendistato professionalizzante anche le risorse del FSE secondo i programmi regionali (PR FSE+ 2021-2027), mentre per l'apprendistato di primo livello è prevista, oltre alla destinazione annuale di alcune risorse prelevate dal FSOF, l'attribuzione, a partire dal 2021, degli stanziamenti messi a disposizione dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), rispetto a quanto definito nella Missione "Inclusione e coesione" alla componente 1 "Politiche per il lavoro", secondo la linea di investimento dedicata al "Sistema duale".

Questo sostanziale impoverimento va di pari passo con il restringimento della platea dei beneficiari, individuati nei soggetti più vulnerabili o appartenenti a categorie con requisiti specifici ([16]), non solo apprendisti, ma anche datori di lavoro ([17]).

Infine, un ulteriore rilievo critico proviene dalla lettura del successivo articolo 16 della legge n. 203/2024, ai sensi del quale è, invece, aumentato di 5 milioni di euro il finanziamento (pari a 13 milioni di euro annui già stanziati a partire dal 2018, ai sensi dell'articolo 1, comma 222, della legge n. 205/2017) ad associazioni

---

europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EASI). Si veda *https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/it/cose-lfse*.

([15]) A. FERRAGUZZO, *La componente formativa pubblica dell'apprendistato professionalizzante: una lettura ragionata del Rapporto Inapp*, in *Boll. ADAPT*, 2024, n. 42.

([16]) Si vedano gli artt. 1 e 2 del d.m. 26 novembre 2021, n. 226, secondo i quali, per l'apprendistato di primo livello, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 1 "Politiche per il lavoro", Investimento 1.4 "Sistema duale", prevede interventi volti a migliorare l'accesso al mondo del lavoro per giovani e adulti senza diploma.

([17]) Il restringimento riguarda l'accesso agli incentivi pubblici e ai finanziamenti (specialmente quelli legati al PNRR o al FSE+), per l'ottenimento dei quali è richiesta la collaborazione con istituti scolastici o enti di formazione accreditati, il rispetto di standard di qualità formativa, oltre che l'accoglimento di giovani vulnerabili, quali i NEET o gli studenti a rischio di dispersione scolastica. Da ciò discende che restano esclusi tutti i datori di lavoro che non sono in grado di sostenere tali oneri. Similmente accade anche per i finanziamenti regionali, per i quali sono stabiliti criteri di accessibilità per i datori di lavoro, quali l'impegno a mantenere l'apprendista al termine del contratto o il limite numerico di apprendisti per azienda.

private per le attività di coordinamento della formazione professionale ([18]), materia da tempo non più rientrante nella competenza statale, ma afferente alla sfera regionale, aspetto che, come già osservato ([19]), suggerirebbe l'abrogazione della legge stessa e non la sua implementazione per mezzo di risorse aggiuntive da attingere dal FSOF. Sicché la disposizione appare critica sotto il profilo della sua legittimità costituzionale, per la possibile sussistenza di una violazione dell'articolo 117 Cost.

5. I deboli segnali di crescita dell'apprendistato duale

Il contesto in cui si colloca quest'ultimo intervento legislativo è quello descritto all'interno del XXII Rapporto Inapp, intitolato *Segnali di potenziamento dell'apprendistato duale* secondo il quale è possibile rinvenire una crescita dello strumento in esame nell'ultimo triennio, anche se molto debole, dato che l'apprendistato duale continua ad occupare una posizione residuale nel nostro ordinamento ([20]), fatta eccezione per quello del primo livello che, grazie al PNRR, sta conoscendo maggiore fortuna ([21]).
Tuttavia, i dati esposti nel citato rapporto mettono in luce una forte disomogeneità territoriale nell'accesso ai fondi del PNRR, registrandosi una percentuale sensibilmente più alta nel Nord-Ovest del Paese rispetto al Nord-Est (complice anche l'esclusione di Trento e Bolzano dai soggetti beneficiari) e una presenza molto modesta nel Mezzogiorno ([22]).
L'apprendistato del terzo livello registra un segnale di crescita molto debole e sostanzialmente limitata alle regioni del Nord Italia, forse per il fatto che gli stessi

([18]) Ai sensi dell'art. 16 citato, infatti, «Le risorse destinate all'attuazione della legge 14 febbraio 1987, n. 40, sono incrementate di 5 milioni di euro per l'anno 2024. Al relativo onere si provvede a valere sulle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».
([19]) L. VALENTE, *Quei finanziamenti poco chiari per la formazione professionale*, in *lavoce.info*, 28 gennaio 2025.
([20]) L'apprendistato del primo e del terzo livello costituiscono rispettivamente il 2,1% – circa 11.000 contratti – e lo 0,2% – con poco più di 1.000 contratti – sul totale degli apprendistati attivati.
([21]) S. LOPONTE, C. NARDO, A. ZANIBONI, *L'apprendistato duale nell'ultimo rapporto Inapp-Inps: i principali dati ed evidenze*, in *Boll. ADAPT*, 2024, n. 42.
([22]) Per quanto attiene all'apprendistato del primo livello nel Nord-Ovest del Paese, il 76% degli apprendistati rientra nel piano PNRR, contro appena l'1% nel Nord-Est. Percentuali modeste si registrano anche nel Mezzogiorno, dove solo il 3,2% dei percorsi è finanziato con risorse PNRR, mentre nel Centro la quota si attesta poco sotto il 18%.

studenti, nella scelta del percorso post-diploma, sono più orientati a intraprendere il percorso universitario, che appare più versatile e meno vincolante.
L'ultimo intervento del legislatore non sembra tener conto di tali aspetti, specie sul fronte del disallineamento tra formazione e mercato del lavoro. L'alleggerimento della disciplina in materia di apprendistato cui va incontro la riforma in esame, con l'istituzione di un "canale unico" di finanziamento, sebbene porti a una semplificazione dell'iter burocratico, non sembra in grado di rispondere alla necessità di migliorare l'offerta formativa rivolta agli apprendisti.

6. Le disparità di genere nell'accesso all'apprendistato

Un ulteriore nodo critico riguarda, infine, la platea dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato, in larga maggioranza maschile, così rinvenendosi un forte squilibrio di genere, peraltro del tutto trascurato dal legislatore nel suo ultimo intervento, che avrebbe potuto contenere misure di carattere economico dirette a incentivare la presenza femminile.
Si tratta soltanto della "punta dell'iceberg", perché le cause di questo divario, in buona sostanza di carattere culturale, sono legate alla persistenza, nella nostra società, di stereotipi di genere che influenzano i percorsi scolastici e lavorativi delle donne e ne inibiscono l'ingresso in determinati settori disciplinari, cioè quelli delle c.d. materie STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), secondo la nota dinamica della "segregazione occupazionale". Questo meccanismo si riflette anche sulla diffusione del contratto di apprendistato, che trova maggior utilizzo nei settori dominati dalla presenza maschile, quale quello metalmeccanico, manifatturiero, edile, del commercio all'ingrosso e della riparazione di auto e moto, con un'unica eccezione, rappresentata dal settore dei servizi sociali e alla persona, tradizionalmente femminile e per il quale si registra un numero di apprendiste superiore a quello degli apprendisti ([23]).
È chiaro che per poter correggere questo squilibrio è necessario un cambiamento culturale e sociale, rispetto al quale il legislatore può svolgere un ruolo attivo attraverso l'adozione di azioni positive dirette a incentivare la presenza femminile nei settori tecnici e scientifici, ad esempio mediante l'istituzione di borse di studio nei percorsi scolastici e universitari o attraverso l'introduzione di incentivi fiscali a favore dei datori di lavoro che assumono donne in apprendistato nei settori a prevalenza maschile.

([23]) A. CIREDDU, M. CORTI, M. SANTANTONIO, *Cosa ci dice il XXII rapporto sull'apprendistato? Le dinamiche dell'occupazione e le caratteristiche degli apprendisti*, in *Boll. ADAPT*, 2024, n. 42.

7. Osservazioni conclusive

La valutazione e l'impatto della riforma richiedono certamente un congruo tempo per osservare gli andamenti delle assunzioni con contratto di apprendistato, soprattutto in relazione all'apprendistato del primo e del terzo livello, ad oggi meno utilizzati, sebbene rispetto agli stessi ci siano stati, nell'ultimo triennio, timidi segnali di apertura, specie nelle regioni del Nord Italia, grazie alla disponibilità dei richiamati fondi europei.
Le modifiche attuate con la legge n. 203/2024 mettono ancora una volta in evidenza la debolezza strutturale della componente formativa pubblica e non appaiono capaci di creare le condizioni per l'implementazione dell'apprendistato.
Il nuovo quadro normativo sembra, quindi, andare nella direzione opposta rispetto alla necessità di rafforzare la componente formativa secondo le indicazioni provenienti dalla raccomandazione del Consiglio europeo relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità del 15 marzo 2018 ([24]) e dalla raccomandazione dell'ILO del 2023 ([25]), che incoraggia il ricorso all'apprendistato duale inteso quale ponte tra lavoro e formazione ([26]).

8. Bibliografia essenziale

BIAGI M., TIRABOSCHI M. (1999), *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, in *DRI*, n. 1, pp. 85-116

CASANO L.V. (2022), *Formazione continua e transizioni occupazionali*, in *VTDL*, n. 4, pp. 659-685

CIREDDU A., CORTI M., SANTANTONIO M. (2024), *Cosa ci dice il XXII rapporto sull'apprendistato? Le dinamiche dell'occupazione e le caratteristiche degli apprendisti*, in *Boll. ADAPT*, n. 42

COLOMBO M. (2023), *Per un apprendistato di qualità: prima lettura della raccomandazione ILO e impatto sul caso italiano*, in *Boll. ADAPT*, n. 23

D'AGOSTINO S., VACCARO S. (2021), *Traiettorie di evoluzione dei sistemi duali europei. Quali sfide per l'Italia?*, in *Scuola Democratica*, n. 2, pp. 315-332

([24]) Raccomandazione del Consiglio del 15 marzo 2018 relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità (2018/C 153/01).
([25]) M. COLOMBO, *Per un apprendistato di qualità: prima lettura della raccomandazione ILO e impatto sul caso italiano*, in *Boll. ADAPT*, 2023, n. 23.
([26]) ILO, *Recommendation concerning quality apprenticeships*, International Labour Conference, 2023, 111th Session.

D'AGOSTINO S., VACCARO S. (2023), *L'evoluzione dell'apprendistato in Europa*, in *EL*, n. 3, pp. 35-50

FERRAGUZZO A. (2024), *La componente formativa pubblica dell'apprendistato professionalizzante: una lettura ragionata del Rapporto Inapp*, in *Boll. ADAPT*, n. 42

GAROFALO C. (2022), *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e inventivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci

GAROFALO C. (2023), *Età e incentivi: il rimedio allo svantaggio*, in *VTDL*, n. 2, pp. 365-388

GAROFALO D. (2014), *Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al T.U. del 2011*, in *DLRI*, n. 143, pp. 427-459

GAROFALO D. (2015), *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University Press

GUERRA A. (2022), *Luci e ombre sull'alternanza scuola lavoro: una riflessione a partire dalle proteste degli studenti*, in *Boll. ADAPT*, n. 9

IMPELLIZZIERI G. (2021), *Appunti per una ricerca sull'apprendistato: una prospettiva di diritto delle relazioni industriali*, in *DRI*, n. 3, pp. 747-774

IMPELLIZZIERI G. (2023), *Contributo allo studio della funzione del contratto collettivo: il caso dell'apprendistato*, in V. BAVARO, M.C. CATAUDELLA, A. LASSANDARI, L. LAZZERONI, M. TIRABOSCHI, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, ADAPT University Press, 2023

IMPELLIZZIERI G. (2023), *La formazione dei lavoratori nei contratti collettivi*, in *LG*, n. 3, pp. 247-256

IMPELLIZZIERI G. (2024), *Contributo allo studio giuridico del «sistema» dell'apprendistato*, ADAPT University Press

INFANTE V., VACCARO S. (a cura di) (2024), *Segnali di potenziamento dell'apprendistato duale. XXII Rapporto di monitoraggio*, Inapp

LOPONTE S., NARDO C., ZANIBONI A. (2024), *L'apprendistato duale nell'ultimo rapporto Inapp-Inps: i principali dati ed evidenze*, in *Boll. ADAPT*, n. 42

MASSAGLI E., COLOMBO M. (2024), *Verso un apprendistato "di filiera". Primo commento all'art. 18 del DDL Lavoro*, in *Boll. Spec. ADAPT*, n. 5

RIZZI E., ZANONI A., SIMONINI F. (2024), *Che ruolo hanno le Regioni in materia di apprendistato?*, in *Boll. ADAPT*, n. 44

SEGHEZZI F. (2023), *Per l'alternanza scuola lavoro serve un sistema, non la buona volontà*, in *Boll. ADAPT*, n. 3

VALENTE L. (2025), *Quei finanziamenti poco chiari per la formazione professionale*, in *lavoce.info*, 28 gennaio

Finanziamento degli enti formativi privati: analisi e prospettive

di Francesca Nardelli

Abstract – Il contributo esamina l'art. 16 della l. n. 203/2024, che prevede un incremento di 5 milioni di euro per il finanziamento degli enti privati di formazione a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione. L'analisi approfondisce le implicazioni economiche, le problematiche legate alla distribuzione delle risorse e le prospettive per una gestione più efficiente e sostenibile del settore.

Abstract – This paper examines Art. 16 of Act No. 203/2024, which provides for a 5 million euros increase in funding for private training institutions, drawing on the Social Fund for Employment and Training. The analysis explores the economic implications, issues related to resource distribution, and prospects for a more efficient and sustainable sector management.

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Una prima analisi della disposizione. – 3. Il Fondo sociale per occupazione e formazione. – 4. Sfide e prospettive della formazione professionale alla luce dell'intervento normativo. – 5. Bibliografia essenziale.

1. Considerazioni introduttive

L'articolo 16 della legge n. 203/2024 introduce un significativo incremento delle risorse finanziarie destinate agli enti privati che gestiscono attività formative la cui disciplina, quanto alla copertura delle spese generali di amministrazione, si rinviene nella legge n. 40/1987 che detta le linee guida per il relativo finanziamento, riconoscendone la funzione strategica nel favorire l'occupabilità e l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori.
In particolare, il provvedimento stabilisce un aumento di 5 milioni di euro per l'anno 2024 a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione, istituito con l'articolo 18, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge n. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 2/2009.

Tale incremento rappresenta un ulteriore tassello nell'ambito delle politiche pubbliche di sostegno alla formazione professionale e continua e persegue l'obiettivo di rafforzare il ruolo degli enti privati che operano in questo settore. Come noto, invero, il tema della formazione professionale ha acquisito, specie negli ultimi anni, un'importanza crescente sia a livello nazionale che sovranazionale, specialmente in un contesto di transizione digitale ed ecologica, che richiede nuove competenze e una riqualificazione continua della forza lavoro. A livello europeo, infatti, la Strategia europea per le competenze 2020 promossa dalla Commissione europea ha sottolineato la necessità di investire in formazione per garantire un'economia più resiliente e competitiva.
In Italia, invece, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha destinato risorse significative alla formazione, in particolare attraverso la Missione 4 – Istruzione e Ricerca – con il fine di potenziare le competenze digitali e favorire l'inserimento lavorativo.
L'intervento normativo contenuto nell'articolo 16 risponde proprio a questa necessità, ponendosi come obiettivo quello di garantire maggiore stabilità economica agli enti formativi privati. Tuttavia, la sua efficacia dipenderà non solo dalla disponibilità delle risorse, ma anche dalle modalità di assegnazione e controllo dei fondi; la governance del sistema formativo, infatti, richiede un costante monitoraggio per evitare inefficienze o disparità nell'accesso ai finanziamenti. Conseguentemente, per garantire un impatto duraturo e positivo, sarà fondamentale una gestione efficace dei fondi e un coordinamento con le altre iniziative di politica del lavoro e formazione già in atto.

2. Una prima analisi della disposizione

L'articolo 16 rappresenta un intervento normativo che mira a potenziare il finanziamento delle attività formative svolte da enti privati. L'incremento delle risorse ivi previsto si inserisce in un quadro di politiche volte a migliorare l'occupabilità e a rispondere alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro. Il riferimento al Fondo sociale per occupazione e formazione, istituito dall'articolo 18, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge n. 185/2008, successivamente convertito in legge, denota appunto una continuità con le politiche di supporto alla formazione avviate negli anni precedenti. In effetti, l'istituzione di tale fondo ha rappresentato un passo importante per consolidare il sistema di finanziamento delle politiche attive del lavoro in Italia, indirizzando le risorse pubbliche verso iniziative formative di qualità.
Tuttavia, a ben guardare, il richiamo alla legge n. 40/1987 induce a ritenere che l'incremento delle risorse riguarda esclusivamente le spese generali di

amministrazione. Ciò significa che le risorse previste non saranno utilizzabili per finanziare altre voci di spesa, come ad esempio l'innovazione didattica, il potenziamento delle strutture formative o l'acquisizione di nuove tecnologie didattiche, che pure rappresentano aspetti cruciali per l'efficacia dei percorsi formativi. Da tali osservazioni traspare l'intenzione del legislatore di rispondere a problematiche gestionali più che a esigenze legate al miglioramento intrinseco della qualità della formazione stessa.
La scelta di limitare l'uso delle risorse alle sole spese generali di amministrazione produce riflessi di non poco conto. È noto, infatti, che il sistema formativo italiano ha bisogno di un continuo ammodernamento delle strutture e delle metodologie didattiche onde rispondere in maniera adeguata alle sfide poste dall'evoluzione tecnologica e dai cambiamenti nel mercato del lavoro. La mancata previsione di risorse per tali ambiti potrebbe dunque risultare un ostacolo all'efficacia complessiva degli interventi formativi.
In definitiva, mentre l'articolo 16 segna un passo in avanti nell'intensificazione dei finanziamenti per la formazione, la restrizione sulle tipologie di spesa potrebbe limitare il pieno potenziale di questi interventi, impedendo un aggiornamento completo del sistema formativo italiano in un contesto sempre più orientato verso l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Per una vera efficacia delle politiche formative, pertanto, sarebbe auspicabile un ampliamento delle risorse destinate non solo alla gestione amministrativa, ma anche a investimenti mirati in tecnologie e in miglioramenti strutturali.

3. Il Fondo sociale per occupazione e formazione

L'utilizzo del Fondo sociale per occupazione e formazione come fonte di finanziamento per le misure previste dall'articolo 16 riflette una strategia consolidata di redistribuzione delle risorse pubbliche a favore della formazione e dell'inclusione lavorativa. Questo fondo, istituito nel 2008, ha storicamente rappresentato uno degli strumenti principali per il sostegno delle politiche attive del lavoro in Italia. Esso ha finanziato, infatti, numerosi interventi mirati alla riqualificazione professionale, alla formazione continua e all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate. La sua funzione è quindi quella di canalizzare risorse verso iniziative che favoriscono l'integrazione delle persone nel mercato del lavoro in un'ottica di inclusività e sviluppo delle competenze.
Tuttavia, sebbene la logica di investimento nella formazione risponda a una strategia condivisa, è necessario considerare alcune criticità legate alla sostenibilità a lungo termine del finanziamento tramite il Fondo sociale per occupazione e formazione. Il fondo, infatti, costituisce una risorsa limitata che deve essere ripartita

tra diversi interventi di politica attiva del lavoro, come la formazione, la riqualificazione professionale dei lavoratori e le politiche di sostegno all'occupazione giovanile. In un contesto di risorse pubbliche scarse, l'incremento destinato alla formazione privata potrebbe dunque sottrarre risorse a questi altri interventi altrettanto strategici. La difficoltà di gestire la limitatezza delle risorse impone dunque un'attenta valutazione delle priorità per evitare che misure destinate a settori specifici riducano, per una sorta di eterogenesi dei fini, l'efficacia complessiva delle politiche pubbliche in favore di tutti i lavoratori.
La redistribuzione delle risorse pubbliche, se non correttamente calibrata, potrebbe quindi compromettere il raggiungimento degli obiettivi di inclusione lavorativa e di efficienza economica, che sono alla base delle politiche di formazione professionale.
In altri termini, il Fondo sociale per occupazione e formazione, pur essendo uno strumento fondamentale, necessita di un'analisi costante delle sue risorse e dell'impatto delle misure implementate, al fine di evitare di penalizzare altre iniziative altrettanto vitali per il sistema occupazionale e per il futuro sviluppo socio-economico del Paese.

4. Sfide e prospettive della formazione professionale alla luce dell'intervento normativo

Come già sottolineato, l'intervento normativo è da guardare con favore sebbene non manchino alcune perplessità rispetto alla efficace gestione delle risorse incrementate.
Le risorse stanziate, pari a 5 milioni di euro, potrebbero rivelarsi insufficienti per rispondere adeguatamente alle necessità di tutti gli enti di formazione privati operanti su scala nazionale. La sfida, allora, consisterà nell'assicurare che tali risorse siano distribuite in modo equo e mirato, evitando sprechi o sovrapposizioni con altre misure di finanziamento già in essere, come quelle previste dal Fondo sociale europeo (FSE) o dai programmi regionali.
Al riguardo, l'esperienza delle politiche di finanziamento destinate alla formazione professionale maturata negli ultimi anni ha messo in evidenza l'importanza di una gestione trasparente e centralizzata delle risorse. A tal fine, sarebbe opportuno non solo definire criteri chiari di accesso ai fondi, ma anche prevedere la possibilità di ricevere un feedback periodico dei risultati ottenuti per cercare di garantire l'allineamento degli interventi formativi con gli obiettivi di crescita economica e inclusione.
In prospettiva, dunque, sarebbe auspicabile che il finanziamento in favore degli enti di formazione si inserisca in una più ampia programmazione ben strutturata

e pluriennale che consenta agli stessi enti di operare con maggiore stabilità economica. L'introduzione di una pianificazione a lungo termine, infatti, avrebbe l'effetto di migliorare la qualità dell'offerta formativa poiché gli enti avrebbero la possibilità di progettare percorsi formativi più complessi e duraturi, capaci di rispondere in maniera più articolata alle esigenze del mercato del lavoro. Sarebbe inoltre necessario che tale programmazione si fondi su un sistema di monitoraggio continuo con il coinvolgimento attivo di esperti di settore, al fine di misurare l'efficacia delle risorse impiegate migliorando così la qualità complessiva della formazione.
In questa ottica, potrebbe pensarsi a una valutazione delle capacità progettuali degli enti di formazione nonché delle ricadute occupazionali derivanti dai percorsi offerti quale strumento per la selezione degli interventi finanziati.

5. Bibliografia essenziale

CANAVESI G. (2018), *Appunti sulla nozione giuridica di mercato del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 349

GAROFALO D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, n. 1, p. 114 ss.

MARTONE M. (2022), *PNRR e lavoro: prospettive di trasformazione per l'Italia, domani*, in *GI*, n. 11, p. 2528

STIRPE M. (2021), *PNRR e politiche del lavoro: le sfide per la ripartenza dell'Italia*, in *LDE*, n. 3, p. 2 ss.

VALENTI C. (2021), *Il diritto soggettivo alla formazione continua dei lavoratori: un'analisi delle buone pratiche nel panorama internazionale*, in *LLI*, n. 1, C., p. 54 ss.

VARESI P.A. (2025), *Apprendistato: un ulteriore passo verso il sistema duale*, in *DPL*, n. 4, p. 240

VARESI P.A. (2024), *Politiche attive del lavoro: nuovo assetto*, in *DPL*, n. 13, p. 793 ss.

I c.d. "contratti misti"

di Enrico Claudio Schiavone

Abstract – La normativa delinea presupposti e condizioni di accesso per la ristretta platea di potenziali contraenti, suscitando perplessità per le potenziali conseguenze della coesistenza, in capo alle stesse parti, di contratti di lavoro dalla diversa natura giuridica, e per la ragionevolezza del perimetro di efficacia prescelto. Il legislatore non introduce un nuovo "tipo", ma, mediante la deroga al regime forfettario in ambito fiscale, offre ai giuslavoristi un'opportunità di riflessione sull'esercizio dell'autonomia contrattuale. In particolare, l'accesso all'agevolazione fiscale è condizionato alla contestuale regolamentazione di contratto di lavoro subordinato ed autonomo, con inevitabile prevalenza della norma inderogabile quanto al primo e conseguenti effetti indiretti nel coesistente, ma non sovrapponibile, rapporto di lavoro autonomo.

Abstract – The legislation outlines prerequisites and conditions of access for the limited number of potential contracting parties, raising perplexity as to the potential consequences of the coexistence of employment contracts with different legal natures for the same parties, and as to the reasonableness of the chosen perimeter of effectiveness. The legislator does not introduce a new 'type', but through the derogation from the flat-rate regime in the fiscal sphere, offers labour lawyers an opportunity to reflect on the exercise of contractual autonomy. In particular, access to the tax relief is conditioned by the simultaneous regulation of employment and self-employment contracts, with the inevitable prevalence of the mandatory rule as to the former and consequent indirect effects in the coexisting, but not overlapping, self-employment relationship.

Sommario: 1. Contratti misti: uno strumento di sostegno nell'ambito di crisi di settore o una sperimentazione con occhio rivolto all'evoluzione del mercato del lavoro. – 2. Le deroghe introdotte dal collegato lavoro. – 2.1. Attività professionale delle persone fisiche iscritte ad albi e repertori. – 2.2. Attività professionale delle persone fisiche non iscritte ad albi e repertori. – 2.3. Contratto misto: un nuovo "tipo"? – 3. Le (pretese) criticità della normativa e le soluzioni offerte dall'ordinamento giuslavoristico. – 4. Bibliografia essenziale.

1. Contratti misti: uno strumento di sostegno nell'ambito di crisi di settore o una sperimentazione con occhio rivolto all'evoluzione del mercato del lavoro ([1])?

In ambito fiscale il regime forfetario è quello proprio di chi inizia l'attività autonoma e preveda di rispettare, su base annua, i limiti fissati dalla specifica normativa e, al contempo, non rientri in una delle cause di esclusione elencate, in via d'eccezione, dalla stessa.
A parziale modifica dell'ambito di applicabilità, il 12 gennaio 2025 è entrata in vigore la legge n. 203/2024 e, con questa, il dettato del relativo articolo 17.
La norma introduce una deroga alla causa ostativa prevista dalla lettera *d-bis* del comma 57, articolo 1, legge n. 190/2014, che con evidente finalità anti elusiva disciplina uno dei casi di esclusione dall'accesso al regime fiscale agevolato c.d. "forfetario".
In sintesi, non potendo qui approfondirsi i pur rilevanti risvolti fiscali della questione, il regime forfetario è disciplinato dall'articolo 1, commi 54-89, della legge n. 190/2014. Allo stesso possono accedere le persone fisiche esercenti attività di impresa, arte o professione di lavoro autonomo, con fatturato e redditi non eccedenti i limiti previsti dalla normativa, in presenza degli ulteriori presupposti di legge.
Si tratta di un regime fiscale agevolato, e con riferimento agli adempimenti ai fini contabili ed IVA, e in relazione all'aliquota, pari al 15% del reddito forfetario (al 5% per primi 5 anni relativamente ai contribuenti che intraprendono una nuova attività).
La legge di bilancio per il 2023, n. 197/2022, ha elevato da 65.000 ad 85.000 euro la soglia limite dei ricavi, ragguagliati ad anno ([2]), dei potenziali beneficiari; per questi ultimi è rimasto fermo l'ulteriore requisito/limite di accesso, costituito dalla soglia massima ([3]) dei redditi da lavoro dipendente, o assimilato, o accessorio ([4]), che non devono eccedere l'importo di 30.000 euro (elevato a 35.000 euro per il solo 2025, sempre su base annua) ([5]).

([1]) In tal senso sia consentito il rinvio a E.C. SCHIAVONE, *Il regime forfetario nei cd. "Contratti misti"*, in *LG*, 2025, n. 3, p. 239 ss.; *contra*, V. FERRANTE, *Il nuovo "collegato lavoro" 2024 ovvero quando la legge manca di progettualità*, in *LD*, 2025, n. 1, pp. 17-36.
([2]) La l. n 197/2002 ha anche stabilito che il regime forfetario cessa di avere applicazione dall'anno stesso in cui i compensi o ricavi superino 100.000 euro.
([3]) La soglia è tuttavia irrilevante nel caso di cessazione del rapporto di lavoro.
([4]) *Ex* artt. 49 e 50, d.P.R. n. 917/1986; per un approfondimento circa i redditi computabili, M. BRUSATERRA, *Regime forfetario: la possibilità di sovrapposizione con il lavoro dipendente*, in *Circolari24 Fisco*, 4 febbraio 2025.
([5]) Soglia così innalzata, per il solo 2025, rispetto a quella ordinaria di 30.000 euro, dall'art. 1, comma 12, della l. n. 207/2024 (c.d. legge di bilancio 2025). Per la verifica di applicabilità della

Come detto, la norma su cui il legislatore è intervenuto con l'articolo 17, commi 1 e 2, della legge n. 203/2024 per operare la deroga che ha condotto all'affermazione che sarebbe stato introdotto nell'ordinamento il c.d. "contratto misto" ([6]), è l'articolo 1, comma 57, della legge n. 190/2014, in cui sono specificate le svariate fattispecie di esclusione dall'accesso al regime forfetario.
Tra tali cause ostative, quella che qui interessa è dettata dalla lettera *d-bis*, che nella precedente formulazione escludeva dall'accesso al regime in esame «le persone fisiche la cui attività sia esercitata prevalentemente nei confronti di datori di lavoro con i quali sono in corso rapporti di lavoro o erano intercorsi rapporti di lavoro nei due precedenti periodi d'imposta, ovvero nei confronti di soggetti direttamente o indirettamente riconducibili ai suddetti datori di lavoro, ad esclusione dei soggetti che iniziano una nuova attività dopo il periodo di praticantato obbligatorio ai fini dell'esercizio di arti o professioni» ([7]).
Si tratta di norma evidentemente volta ad evitare intese in frode alla legge, potenzialmente finalizzate ad ottenere una riduzione del costo del lavoro (nelle sue diverse componenti, fiscale – nello specifico – ma anche previdenziale ed assicurativa, oltre che sul versante della regolamentazione degli obblighi retributivi).
Il legislatore evidentemente intende opporsi alla artata modulazione, sulla scorta di due rapporti, autonomo e subordinato, formalmente distinti, di un'unica prestazione di lavoro, omogenea e sussumibile nell'ambito del lavoro dipendente, volta a consentire alla parte datoriale di sottrarsi agli oneri ed obblighi propri del rapporto di lavoro subordinato. L'intento anti fraudolento è reso ancor più evidente dalla drastica (tanto da poter essere definita anch'essa "forfetaria") previsione dell'estensione del divieto anche con riferimento ai due precedenti periodi d'imposta. Il divieto viene esteso nei confronti «di soggetti direttamente o indirettamente riconducibili ai suddetti datori di lavoro», formulazione che richiama analoga normativa in materia di agevolazioni contributive.

nuova soglia, risoluzione AE 11 febbraio 2020 e, in caso di cessazione del rapporto, circ. AE n. 10/2016.
([6]) Sembra operare riferimento a un contratto "tipizzato" E. MASSI, *I nuovi contratti misti previsti nel Collegato Lavoro*, in *www.generazionevincente.it*, 12 dicembre 2024, laddove l'A. afferma che «un nuovo contratto, denominato "*contratto misto*", si aggiunge alla vasta tipologia presente nell'ordinamento lavoristico».
([7]) Sull'interpretazione della norma da parte della prassi, circ. AE n. 9/2019 e n. 10/2016, cit.

2. Le deroghe introdotte dal collegato lavoro

2.1. Attività professionale delle persone fisiche iscritte ad albi e repertori

L'articolo 17, comma 1, della legge n. 203/2024 esclude dall'operatività della causa ostativa sopra menzionata le persone fisiche iscritte in albi o registri professionali che esercitano attività libero-professionali ([8]), anche in regime di para subordinazione *ex* articolo 409, n. 3, c.p.c., a condizione che eleggano – ai fini dell'attività professionale – un domicilio diverso da quello del datore di lavoro con cui sia in essere contestuale rapporto di lavoro dipendente e purché l'attività autonoma, che beneficerà del regime forfetario:

– sia svolta in favore di soggetto giuridico che occupi più di 250 dipendenti. La soglia del livello occupazionale datoriale, presupposto per l'assoggettabilità alla normativa fiscale in esame del contratto di lavoro autonomo contestuale rispetto quello di lavoro dipendente, restringe notevolmente la platea di possibili beneficiari ([9]), deve essere calcolata e riscontrata alla data del 1° gennaio dell'anno in cui i due contestuali contratti vengono stipulati. Per il computo ai fini ora menzionati dei vari tipi di contratto di lavoro dipendente in essere presso parte datoriale, non sono previste deroghe alla normativa vigente; quindi, ferma la computabilità quale unità di ogni lavoratore subordinato a tempo pieno, ivi compresi dirigenti e lavoratori a domicilio e, di converso, la non computabilità ([10]) degli apprendisti *ex* articolo 47, comma 3, decreto legislativo n. 81/2015 (salva diversa previsione della contrattazione collettiva *ex* articolo 51 della medesima norma di legge), per i contratti speciali il computo interverrà in relazione alla norma dettata per ogni "tipo" dal decreto legislativo n. 81/2015, ovvero: articolo 9 per i contratti part-time; articolo 27 per i contratti a tempo determinato; articolo 18 per i contratti di lavoro intermittente. Non sono ovviamente computabili dall'utilizzatore i lavoratori somministrati;
– sia intervenuta, tra le medesime parti, la stipula di contratto di lavoro subordinato a tempo parziale ed indeterminato, con orario di lavoro parametrato tra il 40% e il 50% dell'orario normale di lavoro previsto dal CCNL applicato.

([8]) Ovviamente, per il professionista varranno le eventuali regole proprie della legge professionale dell'Ordine di appartenenza. Gli avvocati, per esempio, non possono esercitare l'attività professionale e, contestualmente, essere parte di rapporto di lavoro subordinato (art. 18, l. n. 247/2012), fatte salve specifiche deroghe.

([9]) V. UVA, *Contratti misti, più chance per l'ingresso nelle professioni*, in *ntpluslavoro.ilsole24ore.com*, 13 gennaio 2025, rileva che nel 2022 l'Istat ha censito solo 4.808 aziende che rispettano taglie soglia numerica.

([10]) La non computabilità, nella fattispecie, è penalizzante rispetto alla possibilità di agevolazione offerta dalla normativa.

La deroga *ex* articolo 17, comma 1, si applica, inoltre, a condizione che:
– il contratto di lavoro autonomo stipulato contestualmente a quello di lavoro subordinato sia stato preventivamente certificato *ex* articolo 76, decreto legislativo n. 276/2003;
– non sia configurabile la sovrapposizione dei due distinti contratti, quello di lavoro subordinato e quello di lavoro autonomo, con riferimento all'oggetto, alle modalità di prestazione, all'orario ed alle giornate di lavoro.

2.2. Attività professionale delle persone fisiche non iscritte ad albi e repertori

L'articolo 17, comma 2, della legge n. 203/2024 disciplina un'ulteriore ipotesi di accesso al regime forfetario, ovvero quella relativa ai lavoratori autonomi che svolgano attività che non richiedano l'iscrizione ad albi o repertori, fermi tutti i restanti presupposti generali, ivi comprese la certificazione dei contratti e la non sovrapponibilità delle prestazioni autonome con quelle rese in esecuzione del rapporto di lavoro dipendente per oggetto, modalità di prestazione, orario e giornate di lavoro ([11]).
L'ulteriore fattispecie fiscale, tuttavia, presuppone – a monte e quale ulteriore condizione di legittimità – la stipula del contratto di lavoro autonomo e che le rispettive condizioni contrattuali siano state previste dalle specifiche intese trasfuse dalle parti in un contratto di prossimità *ex* articolo 8, decreto-legge n. 138/2011 (convertito dalla legge n. 148/2011).
Non è questa la sede per affrontare le molteplici e complesse problematiche connesse a tale ormai risalente, ma sempre controversa, tipologia di contrattazione in deroga disciplinata dal legislatore ([12]).
È tuttavia noto che l'ambito di applicabilità di tale tipologia di contrattazione è stato rigorosamente perimetrato dalla Corte costituzionale con rigorosa interpretazione della normativa speciale che ne ha inteso garantire l'efficacia erga omnes ([13]). Pertanto, i contratti collettivi aziendali o territoriali sottoscritti dalle OO.SS. comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale o territoriale, ovvero dalle loro rappresentanze operanti in azienda, dovranno specificare

([11]) Circ. Fondazione Studi Consulenti del Lavoro 3 febbraio 2025, n. 1, *Manovra 2025, Collegato lavoro e Milleproroghe: l'analisi delle principali novità sul lavoro, fisco e previdenza*, p. 9.
([12]) Per una recente ricostruzione dei presupposti di legittimità di tali accordi, F. NARDELLI, *I contratti di prossimità resistono al vaglio della Corte costituzionale. Legittimi, ma a determinate condizioni*, in *LG*, 2023, n. 11, p. 1225 ss.
([13]) C. cost. n. 221/2012; C. cost. n. 52/2023.

quale tra gli scopi ([14]), che con elencazione tassativa la norma speciale prevede, intendano perseguire, nonché gli eventuali effetti di detto intervento della contrattazione, nello specifico, quanto a modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative e le partite IVA, espressamente menzionate dalla norma ([15]).

2.3. Contratto misto: un nuovo "tipo"?

Così schematizzate le due diverse ipotesi che legittimano l'accesso al regime forfetario alla luce delle novità del collegato lavoro, può escludersi che il legislatore abbia introdotto nell'ordinamento un nuovo contratto di lavoro tipizzato ([16]).
Sul punto basta annotare come sia incontestabile che nessuna norma dell'ordinamento giuslavoristico osti – allo stato – a che l'autonomia contrattuale individuale sia esercitata nel senso che tra le stesse parti intercorrano contestualmente due distinti rapporti ([17]) di diversa natura giuridica, autonoma e subordinata, purché genuini per essere frutto di diverso programma contrattuale e per non essere sovrapponibili quanto a modalità di esecuzione.
Certo non costituisce un divieto il dettato dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015, che delimita il perimetro dell'esercizio dell'autonomia contrattuale delle parti.

([14]) Realizzare maggiore occupazione; sostenere la qualità dei contratti di lavoro; adottare forme di partecipazione dei lavoratori; far emergere il lavoro irregolare; incrementare la competitività ed il salario; gestire le crisi aziendali ed occupazionali; incentivare gli investimenti; coadiuvare l'avvio di nuove attività.
([15]) Impianti audiovisivi e introduzione di nuove tecnologie; mansioni del lavoratore, classificazione ed inquadramento del personale; contratti a termine; contratti ad orario ridotto, modulato o flessibile; regie di solidarietà negli appalti; ricorso alla somministrazione di lavoro; disciplina dell'orario di lavoro; modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate continuative; partite IVA; trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio e il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio.
([16]) *Contra*, M. BARBIZZI, *Contratto misto*, in *DPL*, 2025, n. 7, p. 397 ss.; E. MASSI, *op. cit.*; E. MASSI, *Contratti misti: chi può utilizzarli, come funzionano. E quali sono le criticità*, in *www.ipsoa.it*, 3 gennaio 2025; P. SALAZAR, *Nuovo contratto misto e implicazioni organizzative*, in *DPL*, 2025, n. 4, p. 220 ss.; M. CUNDARI, *Dubbio di ragionevolezza per il contrasto misto abbinato al regime forfetario*, in *ntpluslavoro.ilsole24ore.com*, 17 dicembre 2024. L'A. conclude tuttavia con un approccio più problematico rispetto alla qualificazione nel senso dell'introduzione di nuovo "tipo"; *contra*, A. FERRAGUZZO, *La "giuridificazione" del contratto misto*, in *Boll. Spec. ADAPT*, 2024, n. 5; L. CORBEDDU, *Regime fiscale applicabile ai cd. contratti misti (art. 17)*, in M. BIASI, S. CARRÀ, D. LA ROCCA (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2024: profili operativi*, Giuffrè, 2025, p. 45 ss.
([17]) Per contestuali rapporti di lavoro dipendente tra parti diverse, art. 8, d.lgs. n. 104/2022.

Peraltro, come noto, la stessa norma – ai sensi della lettera *b* del comma 2 – prevede l'inapplicabilità del comma 1 «alle collaborazioni prestate nell'esercizio di professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali».
Si tratta di previsione di ambito più limitato rispetto a quella della norma in esame che, come visto, annovera tra i potenziali beneficiari dell'accesso al regime forfettario anche le persone fisiche che esercitano attività che presuppongano l'iscrizione in registri professionali, non solo in albi.
Con riferimento a questi ultimi sarà compito delle parti, e in primo luogo di quelle collettive, rispettare i limiti posti in via generale dall'ordinamento. L'accordo sindacale in deroga *ex* articolo 8, decreto-legge n. 138/2011, quindi, nell'ipotesi dei lavoratori autonomi non iscritti in albi, potrà regolamentare genuini rapporti di lavoro autonomo, mai potendo spingersi a qualificare in tal senso ex ante la natura giuridica dei rapporti oggetto delle intese, prerogativa inibita persino al legislatore ([18]), in necessario ossequio al rispetto delle tutele costituzionali riservate all'area del lavoro dipendente.
In tale ottica si deve leggere l'obbligo, a garanzia della genuinità del programma negoziale relativo al contratto di lavoro autonomo, ancorché eseguito con le caratteristiche proprie della personalità, coordinazione e continuità *ex* articolo 409, n. 3, c.p.c., di certificazione *ex* articolo 75, decreto legislativo n. 276/2003.
Poste tali premesse e muovendo dal presupposto del corretto inquadramento giuridico dei rapporti oggetto dell'esercizio dell'autonomia contrattuale, al di fuori della previsione fiscale in esame detta prerogativa ben può essere volta, e senza le limitazioni soggettive e oggettive imposti dalla deroga fiscale disciplinata dal collegato lavoro, a programmare e dare esecuzione a due distinti rapporti di lavoro per essere caratterizzati da diversa natura giuridica.
Così, la previsione del necessario e generale presupposto della distinzione – nell'ordine – di oggetto, prestazione, tempo di esecuzione tra i due pur contestuali contratti, da un lato può sembrare prudenziale e quasi necessitata in chiave anti elusiva fiscale, dall'altro costituisce un limite che la norma impone quale onere ai soli contraenti che vogliano accedere al regime fiscale in deroga, non ai contraenti in generale che operino nel rispetto delle norme dell'ordinamento giuslavoristico.
Questo perché, ferma la non sovrapponibilità temporale di distinte prestazioni, l'oggetto delle stesse può non costituire in sé un elemento distintivo in ordine a autonomia o subordinazione, quando la natura non semplice e ripetitiva dell'oggetto dedotto in contratto, consenta di declinare e legittimamente ricondurre il programma negoziale voluto dalle parti nell'una o nell'altra area dei contratti di lavoro.

([18]) C. cost. n. 121/1993.

L'eccezione disciplinata dal collegato lavoro, quindi, non attiene alla previsione di un nuovo tipo rispetto ai distinti contratti di lavoro in quanto tali, per i quali quindi rimane ferma la (necessaria) sussumibilità – con tutte le immutate e note complessità qualificatorie quanto a criteri, regole e approdi giurisprudenziali – nell'ambito delle rispettive norme di regolazione, ma al peculiare regime fiscale del rapporto di lavoro autonomo, consentendo al collaboratore, al ricorrere nel rispetto dei presupposti di legge, di accedere al regime di favore per la tassazione dei relativi redditi e, fatto non meno rilevante, per la gestione dei relativi adempimenti.
Non a caso il legislatore sembra aver tratto spunto, per incentivare o comunque sostenere l'ipotesi del contestuale vigore di due distinte tipologie di contratti tra le medesime parti, dalle esperienze in tal senso da tempo in essere nei settori finanziario ed assicurativo ([19]), laddove all'attività di ufficio e sportello può seguire – ad esempio – un'attività di promozione/procacciamento della raccolta da privati o delle polizze assicurative.
Ed a questo ambito economico ed al risiko in corso delle concentrazioni e successive ristrutturazioni sembra aver posto mente il legislatore, nell'intento di favorire intese individuali e collettive (come visto, *ex* articolo 8, decreto-legge n. 138/2011), volte a bilanciare esigenze di flessibilità ([20]) e, in alcuni casi, di gestione e recupero occupazionale di eventuali esuberi strutturali.
La norma, in tal senso, sembra esprimere la preoccupazione anche per il prevedibile impatto delle nuove tecnologie nei settori più suscettibili di essere investiti dalla razionalizzazione dei sistemi di gestione di dati e prassi operative e dalla conseguente esigenza di offrire uno strumento di riallocazione e tutela del reddito attraverso il raccordo tempi di vita/tempi di lavoro del personale coinvolto, auspicabilmente senza il ricorso a risorse pubbliche mediante la richiesta di intervento degli ammortizzatori.

3. Le (pretese) criticità della normativa e le soluzioni offerte dall'ordinamento giuslavoristico

I primi commentatori hanno evidenziato profili di criticità derivabili dalla coesistenza, tra le parti, di contratti di lavoro dalla diversa natura giuridica, ovvero subordinata (ancorché con part-time prestabilito *ex lege* quanto a range percentuale rispetto all'orario normale di lavoro) e autonoma.

([19]) M. CUNDARI, *op. cit.*, in tal senso richiama l'accordo collettivo 1° febbraio 2017 tra Banca Intesa Sanpaolo e OO.SS. del settore.
([20]) Su tale aspetto, quanto al mutato approccio delle nuove generazioni al mercato del lavoro si sofferma P. SALAZAR, *op. cit.*

È stata così rilevata la potenziale sovrapposizione delle due prestazioni che, ai sensi della normativa in esame, come visto, dovrebbero rimanere viceversa distinte per oggetto e tempo delle prestazioni.
Sul piano della compatibilità con le rispettive normative di regolazione dei distinti contratti, nei commenti è ricorrente il richiamo alle prevedibili difficoltà di rispettare la normativa legale (decreto legislativo n. 66/2003) e contrattual collettiva in tema di orario di lavoro, lavoro supplementare e riposi, proprie del rapporto di lavoro dipendente, nonché quelle derivabili dal doppio regime previdenziale. A tali profili problematici è stato aggiunto il richiamo alle già citate norme ostative dettate dalle leggi professionali. Infine, è stata posta la questione della rilevanza, nell'ambito del contestuale e diverso contratto di lavoro, di eventuali ragioni legittimanti, sul piano oggettivo o – ancor più soggettivo – la risoluzione dell'ulteriore rapporto in essere ([21]).
Tuttavia, se si muove dall'assunto che non ci si trova al cospetto di una fattispecie complessa, che integra una nuova tipologia di contratto di lavoro, ancorché per comodità di denominazione si operi atecnico riferimento al "contratto di lavoro misto", bensì a due distinti rapporti disciplinati dalle rispettive normative di riferimento, oltre che dalle regole peculiari cui – a fini fiscali – le parti hanno scelto di assoggettarsi, la soluzione delle questioni poste ed anche di quelle meritevoli di approfondimento ([22]) può e deve essere rinvenuta nell'ambito del sistema giuslavoristico, ovvero in quella "cassetta degli attrezzi" offerta dal diritto positivo agli operatori del settore e dagli stessi utilizzata per la sussunzione delle fattispecie nell'ambito dell'ordinamento.
In particolare, non è dubbio che la genesi dei due contestuali contratti debba rinvenirsi nell'esercizio dell'autonomia contrattuale delle parti, ancorché la stessa debba estrinsecarsi nell'ambito delle regole fissate (e, nella fattispecie del contratto misto, prescelte nel comune interesse) quanto a presupposti soggettivi ed oggettivi ([23]).

([21]) M. BALTOLU, *Contratti misti: alla prova la coesistenza di lavoro subordinato e autonomo. Con quali criticità?*, in *Ipsoa Quotidiano*, 10 gennaio 2025; D. COLOMBO, A TEDDE, *Orari, fine del rapporto e altre consulenze tra gli elementi critici del contratto misto*, in *ntpluslavoro.ilsole24ore.com*, 13 gennaio 2025; conformi E. MASSI, *Contratti misti: chi può utilizzarli, come funzionano. E quali sono le criticità*, cit.; V. UVA, *op. cit.*; M. CUNDARI, *op. cit.*

([22]) Il riferimento è al divieto di sovrapponibilità dell'oggetto dei due contratti, nozione potenzialmente più complessa e liquida di orario, giornate e prestazioni, per le quali vige analogo divieto.

([23]) Il prevalere della tesi in favore della configurazione del rapporto tra amministratore e compagine sociale nel senso della immedesimazione organica (Cass., sez. un., n. 1545/2017), rende non sussumibile la fattispecie in quella in esame, poiché il rapporto sociale non è di lavoro *ex* art. 409, n. 3, c.p.c.

In particolare, i contraenti dovranno – per rispettare la normativa fiscale – individuare due distinti elementi costitutivi delle loro intese, definendo due contenuti sostanziali difformi, in una parola due oggetti, entrambi leciti, determinati e possibili (articolo 1346 c.c.).
E i regolamenti voluti dalle parti che perimetrano l'oggetto, dovranno differenziarsi, e con riferimento all'oggetto immediato, ovvero le prestazioni reciprocamente dovute; e in relazione all'oggetto mediato, ovvero il bene che attraverso il contratto diviene oggetto di godimento e al quale sono riferiti gli effetti del contratto stesso ([24]).
In presenza dei presupposti di legge, quindi, risale pur sempre alla volontà delle parti la scelta in primis di avviare i distinti rapporti e, in presenza degli altri presupposti (es. livello occupazionale datoriale), di accettare gli oneri regolativi (es. certificazione del contratto, rispetto dell'accordo collettivo *ex* articolo 8, decreto-legge n. 138/2011), cui l'ordinamento subordina il diritto di fruire del trattamento fiscale di favore.
Ricondotta la fase genetica dei distinti contratti all'autonomia delle parti, cui a determinate condizioni l'ordinamento riconnette effetti fiscali favorevoli, condizioni pertanto accettate dalle parti stesse nonostante la conseguente delimitazione dell'autonomia contrattuale, i rapporti dovranno rispettare, come detto, le regole ad essi proprie.
Proprio la coincidenza delle parti contraenti, ferma la non sovrapponibilità delle prestazioni, consentirà di regolare la parte più problematica, ovvero l'area di contatto, ovvero "il confine" tra le due fattispecie contrattuali.
Detta regolamentazione potrà essere di fonte individuale, ovvero contrattual collettiva, in relazione alle due fattispecie di lavoro autonomo diverse sotto il profilo soggettivo con riferimento al lavoratore, cui la normativa riconnette la possibilità di accesso al regime fiscale agevolato.
In ogni caso, poiché si tratterà di applicare anche gli obblighi generali derivanti dal contratto, in mancanza di regole specifiche, si dovrà operare riferimento agli obblighi di correttezza e buona fede.
Per l'effetto, il contraente datore di lavoro, che nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato eserciti (ovviamente nei limiti di legge e contrattazione, collettiva ed individuale), i poteri di conformazione della prestazione quanto a organizzazione, collocazione aziendale e durata della stessa, sarà tenuto a mettere in conto ed ad accettare gli eventuali e conseguenziali effetti modificativi che l'esercizio di tali prerogative avrà prodotto sulle reciproche obbligazioni regolate dall' ulteriore e distinto contratto di lavoro autonomo. E qualora detti riflessi non siano

([24]) Cass. 9 novembre 2012, n. 19509. C.M. BIANCA, *L'oggetto*, in C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il Contratto*, Giuffrè, 2019, p. 285 ss.; per una trattazione *ex professo* del tema, E. GABRIELLI, *L'oggetto del contratto. Artt. 1346-1349*, Giuffrè, 2015.

stati oggetto di previsione e regolazione tra le parti in sede di stesura del programma negoziale, in costanza di esecuzione dei distinti contratti potranno essere invocati e, se del caso, eccepiti da parte del contraente lavoratore.
Quest'ultimo, ad esempio, potrà legittimamente contrarre la durata oraria della prestazione autonoma, pur se dedotta in misura maggiore in contratto quale espressione del coordinamento tra committente e collaboratore; e ciò fino alla misura corrispondente alle ore di lavoro supplementare/straordinario richiesto dal datore di lavoro nel parallelo contratto di lavoro dipendente.
Tale scelta potrà essere legittimata dall'obbligo di fruire/far fruire, con riferimento al contratto di lavoro dipendente, del riposo minimo previsto dal decreto legislativo n. 66/2003 o dal CCNL e, comunque, come detto, dall'applicazione, secondo correttezza e buona fede, delle regole caratterizzanti i due distinti rapporti tra le parti.
Inoltre, le determinazioni ed i fatti sopravvenuti nell'ambito dei due distinti contratti, potranno assumere rilevanza ai fini non solo dell'esecuzione, ma anche della risoluzione dell'ulteriore rapporto: ai sensi della disciplina limitativa dei licenziamenti nel rapporto di lavoro dipendente; delle regole contrattuali e legali proprie, ivi compreso l'articolo 2119 c.c., nel rapporto di lavoro autonomo.
La norma civilistica, infatti, come noto, consente la risoluzione dei contratti di durata oltre che in ragione di clausole di risoluzione espressa disciplinata dalle parti, anche in presenza di "fatti" che non consentano la prosecuzione del contratto, ancorché detti fatti non integrino inadempimento in senso stretto, perché estranei all'esecuzione delle obbligazioni dedotte nel contratto.
Quanto all'aspetto del doppio regime previdenziale, lo stesso potrebbe incidere sulla convenienza ed appetibilità del regime fiscalmente agevolato, atteso che buona parte del relativo "risparmio", sarà assorbito dalle aliquote degli oneri contributivi previsti dalle Casse di previdenza dei professionisti o dalla Gestione separata Inps ([25]). Si tratta, tuttavia, di una annotazione che attiene alla convenienza, non alla possibilità tecnica della convivenza delle diverse gestioni.
Rimane un dubbio, opportunamente sollevato ([26]), ma che significativamente consegue alla scelta del legislatore, non alle fattispecie contrattuali coinvolte, ovvero la ragionevolezza, proprio sotto il profilo fiscale, di una norma di agevolazione ad efficacia limitata al dipendente/collaboratore di medie e grandi aziende.
A favore di tale limitazione possono aver giocato sia la necessità di contrastare eventuali condotte fraudolente, riservando l'agevolazione a rapporti insorti con aziende strutturate, meno inclini al "rischio" e, prevedibilmente, meglio attrezzate per la gestione di rapporti complessi, sia le ragioni di bilancio per l'eventuale

([25]) Per le aliquote vigenti, cfr. circ. Inps 30 gennaio 2025, n. 27.
([26]) M. CUNDARI, *op. cit.*

riduzione del gettito, sollevate dalla Ragioneria dello Stato nella fase di esame parlamentare della nuova normativa.
Potrà detta opzione giustificare la difformità di trattamento con riferimento alle condizioni soggettive?
Ci si riferisce, in particolare, al lavoratore/collaboratore/contribuente che, ancorché operi in ambito economico e contrattuale statisticamente deteriore rispetto a quello proprio dei soggetti ammessi alla fruizione del regime forfetario perché contraenti con medi o grandi datori di lavoro, non potrà – per scelta legislativa ed allo stato – beneficiare della deroga qui esaminata.
Può ipotizzarsi che dopo un periodo di sperimentazione, laddove la normativa speciale avrà dato buona prova di sé, potrà essere generalizzata o, quanto meno, estesa per rispondere alle esigenze di flessibilità del mercato del lavoro, in presenza di presidi normativi ed ispettivi circa la genuinità delle determinazioni delle parti, in primis del lavoratore.

4. Bibliografia essenziale

BALTOLU M. (2025), *Contratti misti: alla prova la coesistenza di lavoro subordinato e autonomo. Con quali criticità?*, in *Ipsoa Quotidiano*, 10 gennaio

BARBIZZI M. (2025), *Contratto misto*, in *DPL*, n. 7, p. 397 ss.

BIANCA C.M. (2019), *L'oggetto*, in C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il Contratto*, Giuffrè, p. 285 ss.

BRUSATERRA M. (2025), *Regime forfetario: la possibilità di sovrapposizione con il lavoro dipendente*, in *Circolari24 Fisco*, 4 febbraio

COLOMBO D., TEDDE A. (2025), *Orari, fine del rapporto e altre consulenze tra gli elementi critici del contratto misto*, in *ntpluslavoro.ilsole24ore.com*, 13 gennaio

CORBEDDU L. (2025), *Regime fiscale applicabile ai cd. contratti misti (art. 17)*, in M. BIASI, S. CARRÀ, D. LA ROCCA (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2024: profili operativi*, Giuffrè, p. 45 ss.

CUNDARI M. (2024), *Dubbio di ragionevolezza per il contrasto misto abbinato al regime forfetario*, in *ntpluslavoro.ilsole24ore.com*, 17 dicembre

FERRAGUZZO A. (2024), *La "giuridificazione" del contratto misto*, in *Boll. Spec. ADAPT*, n. 5

FERRANTE V. (2025), *Il nuovo "collegato lavoro" 2024 ovvero quando la legge manca di progettualità*, in *LD*, n. 1, pp. 17-36

GABRIELLI E. (2015), *L'oggetto del contratto. Artt. 1346-1349*, Giuffrè

MASSI E. (2025), *Contratti misti: chi può utilizzarli, come funzionano. E quali sono le criticità*, in *www.ipsoa.it*, 3 gennaio

MASSI E. (2024), *I nuovi contratti misti previsti nel Collegato Lavoro*, in *www.generazione-vincente.it*, 12 dicembre

NARDELLI F. (2023), *I contratti di prossimità resistono al vaglio della Corte costituzionale. Legittimi, ma a determinate condizioni*, in *LG*, n. 11, p. 1225 ss.

SALAZAR P. (2025), *Nuovo contratto misto e implicazioni organizzative*, in *DPL*, n. 4, p. 220 ss.

SCHIAVONE E.C. (2025), *Il regime forfetario nei cd. "Contratti misti"*, in *LG*, n. 3, p. 239 ss.

UVA V. (2025), *Contratti misti, più chance per l'ingresso nelle professioni*, in *ntpluslavoro.il-sole24ore.com*, 13 gennaio

Apprendistato duale: analisi giuridica, problemi applicativi, i *ritocchi* del collegato lavoro

di Francesco Stolfa

Abstract – L'apprendistato duale nel nostro Paese non ha ottenuto finora grandi riscontri da parte degli operatori. Il saggio, partendo dai deludenti dati statistici, mira a indagare alcune delle problematiche applicative emerse nella prassi, analizza giuridicamente i rapporti intercorrenti fra tutti i soggetti coinvolti ed esamina, infine, i correttivi che ha introdotto il collegato lavoro, la cui portata appare davvero limitata.

Abstract – Dual apprenticeship in our country has so far not received much feedback from practitioners. The essay, starting from the disappointing statistical data, aims to investigate some of the application problems that have emerged in practice, legally analyses the relationships between all the actors involved and finally examines the corrective measures introduced by the *collegato lavoro*, the scope of which appears to be very limited.

Sommario: 1. La disciplina previgente e le sue problematiche. – 1.1. La *ratio* dell'istituto e le sue difficoltà applicative. – 1.2. Alcune precisazioni sulla configurazione dei rapporti giuridici intercorrenti fra i soggetti coinvolti. – 1.3. La retribuzione degli apprendisti e il caso del CCNL Studi professionali. – 2. I *ritocchi* operati dal collegato lavoro. – 3. Bibliografia essenziale.

1. La disciplina previgente e le sue problematiche

1.1. La *ratio* dell'istituto e le sue difficoltà applicative

L'apprendistato "duale" è stato introdotto da riforme del mercato del lavoro (legge n. 183/2014 e decreto legislativo n. 81/2015) e della scuola (legge n. 107/2015), che ormai risalgono nel tempo di oltre un decennio.
Si tratta di un istituto complesso che prevede l'alternarsi di momenti teorici formativi e momenti di formazione pratica unitamente a una vera e propria esperienza lavorativa. La formazione pratica e l'attività lavorativa vengono svolte in

un contesto aziendale, nell'ambito di un vero e proprio contratto di lavoro in forma di apprendistato.
Esso risponde a finalità simili a quelli che ispirarono il coevo e controverso istituto dell'alternanza scuola-lavoro con la fondamentale differenza, però, che, in questo caso, l'attività che lo studente svolge in azienda si inquadra in un vero e proprio rapporto di lavoro regolarmente formalizzato, retribuito e tutelato.
L'apprendistato duale, disciplinato dall'articolo 41 del decreto legislativo n. 81/2015, si estrinseca in due diverse tipologie:

a) l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, la cui disciplina è specificata nel successivo articolo 43;
b) l'apprendistato di alta formazione e ricerca, disciplinato dal successivo articolo 45, utilizzabile anche per lo svolgimento del praticantato previsto per l'accesso alle professioni ordinistiche.

Essi integrano organicamente, in un sistema detto appunto *duale*, il momento formativo e quello lavorativo ponendosi come obiettivi da raggiungere, da un lato, i prescritti titoli di istruzione e formazione e, dall'altro, la qualificazione professionale dell'apprendista e quindi l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato.
Con l'apprendistato duale il legislatore si pone, dunque, obiettivi ambiziosi nell'intento di favorire il passaggio dei giovani dal mondo della scuola a quello del lavoro, attraverso la maturazione di una esperienza professionale diretta e il contestuale svolgimento del percorso formativo scolastico finalizzato al conseguimento di un titolo di studio. Esso mira a far acquisire ai giovani – già nel corso dell'iter scolastico/universitario/formativo e quindi in modo coordinato con gli obiettivi di tali istituzioni – competenze professionali direttamente spendibili sul mercato del lavoro, accorciando così i tempi di passaggio dall'esperienza formativa a quella lavorativa.
Si tratta, come dicevo, di un tentativo particolarmente ambizioso che ha prodotto risultati unanimemente ritenuti positivi nei paesi europei germanofoni ([1]) ma che, nel nostro Paese, ha dovuto scontrarsi con le farraginosità di un iter burocratico particolarmente complesso e con un susseguirsi di continue modifiche legislative, che non hanno certo favorito la diffusione dell'istituto ([2]), nonché con la stessa mancanza di chiarezza negli obiettivi perseguiti con i vari interventi legislativi. E, infatti, le statistiche complessive parlano comunque,

([1]) Così ADAPT, *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, Working Paper ADAPT, 2014, n. 156, pp. 13 e 23 ss.; vedasi ivi anche un confronto approfondito fra le esperienze dei maggiori paesi europei in tema di apprendistato.
([2]) Sul tema si rinvia all'analisi che ne fa A. STANCHI, *Il sistema duale. Cos'è, quanto è diffuso, come lo si può definire*, Contributo di Ricerca IRES Piemonte, 2023, n. 347.

impietosamente, per entrambe le tipologie di apprendistato (di primo e terzo livello), di percentuali a una cifra ([3]).

1.2. Alcune precisazioni sulla configurazione dei rapporti giuridici intercorrenti fra i soggetti coinvolti

Proprio perché il sistema è delineato da tempo ed è stato oggetto di diversi contributi da parte della migliore dottrina ([4]), in questa sede ci si limiterà ad esaminare alcune problematiche sorte in sede applicativa nonché le (limitate)

([3]) «Come negli anni precedenti, però, l'apprendistato professionalizzante è la tipologia nettamente più utilizzata, rappresentando il 97,9% del totale complessivo dei rapporti di lavoro nel 2021 e il 97,7% nel 2022 (con 556.181 contratti), mentre rimane marginale il peso del primo livello (1,9% del totale complessivo nel 2021 e 2,1% nel 2022, con 11.775 contratti) e ancor più quello del terzo livello (0,2%), con poco più di un migliaio di contratti (1.307). Il che pone un problema non da poco, essendo i due contratti citati (il I e il III livello) quelli teoricamente più innovativi per il sottostante legame tra scuola (dai livelli di base al dottorato di ricerca) e lavoro. Anche nel 2022 si registra una disomogenea distribuzione dell'occupazione in apprendistato che continua, infatti, a concentrarsi in alcune regioni del CentroNord. In particolare, sei regioni raccolgono oltre i due terzi (il 67,7%) dei contratti in apprendistato professionalizzante: Lombardia (18,1%), Veneto (11,9%), Emilia-Romagna (10,5%), Lazio (10,5%), Piemonte (8,7%) e Toscana (8,1%). Ancora più alta la concentrazione negli apprendistati di primo e di terzo livello. Infatti, il 55,8% dei contratti in apprendistato di primo livello si concentra in due territori: P.a. di Bolzano (30,8%, era il 33,6% nel 2021) e Lombardia (25%, era il 19,1% nel 2021). Sul totale dei rapporti di lavoro in apprendistato di terzo livello, quasi il 54% si concentra in due territori: Piemonte (34,8%, era il 43% nel 2021) e Lombardia (19,1%, era il 21% nel 2021). Le regioni del Mezzogiorno raccolgono meno del 20% dei contratti in apprendistato professionalizzante e di primo livello (rispettivamente il 19,4% e circa il 18%) e poco meno del 12% dei contratti di apprendistato di terzo livello» (estratto da G. CAZZOLA, *Diffusione dell'apprendistato secondo il monitoraggio INAPP – INPS*, in *Nuova Professionalità*, 2024, vol. VI, n. 1, pp. 4-6). Nello stesso numero della *Rivista* vedasi anche una interessante descrizione della (scarsa) diffusione dell'istituto in Italia, unitamente all'analisi di alcune esperienze regionali italiane un po' più significative. Dati poco incoraggianti, quindi, nonostante i rilevanti investimenti previsti al riguardo nel PNRR (si veda il bollettino del Ministero del lavoro de delle politiche sociali n. 1/2024) i cui effetti, peraltro, allo stato, non si sono del tutto manifestati.

([4]) Vedansi, *ex plurimis*, G. BERTAGNA, *Apprendistato per la qualifica e il diploma. Impianto e significato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, 2011, p. 305 ss.; M. D'ONGHIA, *Il Testo Unico sull'apprendistato*, in *RGL*, 2012, n. 1, I, p. 219; D. GAROFALO, *L'ennesima riforma dell'apprendistato*, in D. GAROFALO, E. GHERA (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, p. 341 ss.; A. VENTURA, *Verso l'alternanza scuola lavoro: il restyling del contratto di apprendistato del "primo tipo"*, ivi, p. 365 ss., ai quali si rinvia per una complessiva e approfondita disamina dell'istituto.

innovazioni introdotte dal c.d. collegato lavoro (legge n. 203/2024) nel 2025 e le loro possibili conseguenze sull'effettività dell'istituto.

L'apprendistato duale – in entrambe le tipologie disciplinate dagli articoli 43 e 45 del decreto legislativo n. 81/2015 – presuppone la stipula, fra il datore di lavoro e l'istituzione formativa cui lo studente è iscritto, di un *protocollo* «che stabilisce il contenuto e la durata degli obblighi formativi del datore di lavoro». Obiettivo fondamentale di tale protocollo è quello di coordinare le attività formativa e lavorativa da svolgersi in azienda con l'attività formativa esterna da svolgersi presso l'istituzione scolastica o professionale; su quest'ultima, ovviamente, il datore di lavoro non ha titolo di intervenire, per cui il protocollo finisce per essere, sostanzialmente, una sorta di contratto per adesione che il datore di lavoro può solo accettare o meno.

Un distinto contratto (individuale di lavoro, nella tipologia speciale dell'apprendistato) intercorre invece fra il datore e il prestatore di lavoro.

I due rapporti, quindi, seppur strettamente connessi, sono destinati a rimanere distinti e a far sorgere distinte obbligazioni (in questo senso, anche sul piano strettamente giuridico si può parlare di *sistema duale*).

Da tale complesso sistema di relazioni contrattuali consegue – è il caso di sottolinearlo – che l'apprendista sarà impegnato in tre diversi tipi di attività:

a) una formazione *esterna*, da svolgere presso l'istituzione scolastica o formativa;
b) una formazione *interna*, da svolgere in azienda;
c) una attività lavorativa vera e propria, alle dipendenze del datore di lavoro.

Il contratto di apprendistato che viene stipulato fra datore di lavoro e apprendista e che ha, secondo l'opinione prevalente, una causa mista o comunque una duplice funzione (lavorativa e formativa), coprirà quindi solo le attività *sub* b) e *sub* c) poiché quella *sub* a) sarà svolta, invece, nell'ambito dell'istituzione scolastica o formativa e quindi sotto l'esclusiva gestione e controllo della medesima.

Nell'ambito di questa attività di istruzione/formazione "esterna", solo per fare un esempio, la tutela della salute e della sicurezza dello studente, con tutti i suoi adempimenti organizzativi, formativi e prevenzionali ricadrà, ovviamente, nella esclusiva responsabilità dei dirigenti della scuola o dell'ente formatore e dei suoi docenti e collaboratori; e ciò per il semplice motivo che il datore di lavoro non ha, ovviamente, alcun potere di intervenire sulla conformazione della struttura educativa, sulle sue procedure, sulla sua organizzazione.

Tale attività formativa *esterna*, svolta dallo studente presso l'istituzione scolastica/formativa, resta certamente connessa (in forza di legge) al rapporto di apprendistato, ma rimane del tutto estranea all'oggetto del contratto di lavoro. Il datore di lavoro, in realtà, non è neanche nelle condizioni di conoscere le modalità di svolgimento di tale attività formativa esterna, il comportamento (ad es. collaborativo o meno) nel suo ambito tenuto dal suo apprendista, la sua assiduità

nella frequenza dei corsi, ecc. È evidente, dunque, che tale attività non rientra nel sinallagma e quindi nello scambio contrattuale disciplinato dal contratto di apprendistato. È pur vero che essa può divenire anche motivo di risoluzione dello stesso, ai sensi dell'articolo 42, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2015, ma ciò può avvenire solo a seguito di formale comunicazione da parte dell'istituzione scolastica/formativa attestante che lo studente non ha raggiunto gli obiettivi formativi nell'ambito della formazione esterna. In realtà, tale comunicazione attiva un potere di recesso che, a quel punto, il datore di lavoro può (ex lege) esercitare (facendo cessare il rapporto di lavoro); ma può anche decidere di non esercitarlo, facendo proseguire il rapporto di lavoro. In quest'ultimo caso, però, esso si trasformerebbe in un normale rapporto di lavoro subordinato privo delle agevolazioni e regole proprie dell'apprendistato.
Questo assunto, come si vedrà in prosieguo, tornerà utile e sarà ripreso più oltre al fine di risolvere talune problematiche applicative sorte in alcuni settori e, in particolare, per dirimere alcuni dubbi insorti nella configurazione dell'obbligazione retributiva.

1.3. La retribuzione degli apprendisti e il caso del CCNL Studi professionali

La scarsa attuazione pratica che le due tipologie di apprendistato duale hanno avuto ha reso sostanzialmente nullo il contributo interpretativo della giurisprudenza. Né le fonti secondarie (i decreti ministeriali e le poche circolari intervenute) hanno potuto fornire indicazioni esegetiche esaustive in ordine alle norme in esame. Le problematiche emerse, quindi, nella prassi le hanno dovute risolvere gli operatori privati e pubblici coinvolti, derivandone un ulteriore appesantimento del già complesso iter burocratico connesso a queste forme di apprendistato.
Fra i casi più significativi, emerge quello della disciplina degli aspetti retributivi relativi alle ore di formazione.
Il comma 7 dell'articolo 43 e il comma 3 dell'articolo 45, decreto legislativo n. 81/2015, in modo speculare, dispongono: «Per le ore di formazione svolte nella istituzione formativa il datore di lavoro è esonerato da ogni obbligo retributivo. Per le ore di formazione a carico del datore di lavoro è riconosciuta al lavoratore una retribuzione pari al 10 per cento di quella che gli sarebbe dovuta. Sono fatte salve le diverse previsioni dei contratti collettivi».
La formulazione legislativa è abbastanza chiara nel senso di stabilire che, per le ore di formazione *esterna*, svolta cioè nella istituzione scolastica/universitaria o formativa, il datore di lavoro non è tenuto a versare alcuna retribuzione. Mentre,

per le ore di formazione *interna*, cioè svolta in azienda a cura del datore di lavoro, questi dovrà versare all'apprendista una retribuzione simbolica, pari al 10% di quella ordinaria ([5]).
Resta sottinteso che, per le ore invece impegnate dall'apprendista nello svolgimento dell'attività lavorativa, gli sarà dovuta l'ordinaria retribuzione tabellare prevista dal CCNL di categoria per l'apprendistato.
Ciò che però non è chiarissimo è l'ambito di intervento derogatorio che la legge riserva alla contrattazione collettiva. In particolare, ci si potrebbe chiedere se l'intervento derogatorio riservato alle parti sociali sia destinato a riguardare solo la retribuzione delle ore di formazione interna (disciplinata dal periodo immediatamente precedente a quello che affida la funzione derogatoria alla contrattazione collettiva) o anche quelle di formazione esterna, cioè svolta dall'apprendista nell'ambito dei corsi curricolari cui è iscritto nell'istituzione scolastica/universitaria o formativa. In altre parole, v'è da chiedersi se alla contrattazione collettiva sia stato attribuito il potere di introdurre e quantificare – in deroga al disposto legislativo – l'obbligo retributivo anche per le ore di formazione esterna per le quali la legge, invece, lo esclude.
La risposta negativa si fa preferire per ragioni sia di ordine sistematico che testuale.
Le ragioni sistematiche sono connesse alla natura e alla struttura del contratto di apprendistato di primo livello che si è andati innanzi descrivendo. Appare ragionevole ritenere che il legislatore del 2015 abbia inteso escludere tassativamente (e inderogabilmente) ogni retribuzione per le ore di formazione esterna proprio per eliminare qualsiasi dubbio al riguardo, posto che, tale attività formativa, come si è detto, si svolge al di fuori del sinallagma contrattuale e al di là di ogni possibilità di direzione e controllo del datore di lavoro.
Il testo del comma 7 offre, del resto, alcuni elementi di conforto al riguardo, sol che si consideri che il rinvio derogatorio alla contrattazione viene inserito a fine articolo, dopo un segno di interpunzione e in un periodo che resta separato dalla disposizione riguardante la formazione esterna da un altro periodo intermedio.
Tutto ciò induce a ritenere, in mancanza di più chiare precisazioni legislative, che la possibilità di deroga debba, quindi, ragionevolmente ritenersi riferita alla sola retribuzione per l'attività formativa interna che il legislatore ha fissato – salvo deroga, appunto – nella percentuale del 10%.
Nel silenzio (per quanto consta) della dottrina, sembrano dare per scontata tale esegesi anche la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 6 giugno 2022, n. 12, e la circolare Inps 18 giugno 2021, n. 87. La prima così recita:

([5]) A. VENTURA, *op. cit.*, p. 372, ritiene che quella da prendere a riferimento e sulla quale applicare la percentuale del 10% sia la retribuzione corrispondente al livello di inquadramento dei lavoratori qualificati equiparabili e non quella (ridotta) degli apprendisti.

> Dalla duplice condizione di "studente/lavoratore" discende quanto segue:
> – per lo svolgimento dell'attività lavorativa, è corrisposta all'apprendista la retribuzione e la relativa contribuzione, come previsto dagli accordi interconfederali e/o contratti collettivi nazionali di lavoro […];
> – per le ore di formazione esterna, svolte nella istituzione formativa, il datore di lavoro è esonerato da ogni obbligo retributivo;
> – per le ore di formazione interna, a carico del datore di lavoro, è riconosciuta all'apprendista una retribuzione pari al 10 per cento di quella che gli sarebbe dovuta, fatte salve le diverse previsioni dei contratti collettivi.

La circolare Inps, analogamente, recita:

> La retribuzione dell'apprendista è articolata come di seguito specificato:
> – nessun obbligo retributivo per le ore di formazione presso l'ente formativo (art. 43, comma 7);
> – 10% del valore della retribuzione che gli sarebbe dovuta per le ore di formazione presso il datore di lavoro, *fatte salve le diverse previsioni dei contratti collettivi* (art. 43, comma 7).

Con ciò sia il Ministero che l'Istituto affermano, evidentemente, di ritenere che la possibilità di deroga attribuita alla contrattazione collettiva debba riferirsi esclusivamente alla retribuzione delle ore di formazione interna.
È appena il caso di rilevare che l'orientamento esegetico così espresso, sul tema, dai due enti appare particolarmente rilevante, se non altro per i risvolti pratici e per la sua incidenza diretta nelle relazioni fra le parti (in particolare, sulla determinazione dell'imponibile contributivo/previdenziale).
In realtà, la stragrande maggioranza dei contratti collettivi non ha esercitato quella funzione derogatoria loro attribuita dal legislatore e si è limitata a riproporre, per la formazione esterna e interna, la stessa formulazione testuale della legge.
Nel settore industriale, l'*accordo interconfederale apprendistato artt. 43 e 45 d.lgs. 81/2015* del 18 maggio 2016, poi riprodotto nei vari contratti collettivi di categoria ([6]), ha stabilito, nelle premesse, che «gli artt. 43, comma 7, e 45, comma 3, del D.lgs 81/15 prevedono una percentuale retributiva del 10% della retribuzione dovuta per le ore di formazione a carico del datore di lavoro e che le Parti convengono sull'opportunità di *valorizzare* tale impegno»; conseguentemente, le

([6]) L'art. 5, comma II, dell'Allegato sull'apprendistato di primo livello del CCNL Metalmeccanici industria 5 febbraio 2021 chiarisce espressamente il mancato utilizzo del rinvio legislativo: «Per le ore di formazione a carico del datore di lavoro è riconosciuta all'apprendista una retribuzione pari al 10 per cento del minimo tabellare di cui al comma precedente, ai sensi di quanto disposto dall'art. 43, comma 7, del D.Lgs. n. 81/2015».

parti sociali si sono limitate, nel corpo dell'accordo, a disciplinare la retribuzione spettante agli apprendisti per le sole ore di lavoro.
Per quanto riguarda il settore terziario, il CCNL Confcommercio 30 marzo 2015, nell'articolo 69, riguardante entrambe le tipologie di apprendistato duale, precisa che, per le ore di formazione esterna ed interna, restano ferme le disposizioni legali.
Infine, anche nel settore agricolo l'Allegato 11 al CCNL 19 giugno 2018, per entrambe le forme di apprendistato duale, fa salve le disposizioni di legge in materia di retribuzione delle ore di formazione e ribadisce espressamente l'esonero retributivo per le ore di formazione esterna ([7]).
Vi è tuttavia un CCNL che ha fatto sorgere problemi, peraltro in una categoria importante come quella dei *dipendenti degli studi professionali* che, almeno potenzialmente, potrebbe essere particolarmente interessata all'utilizzazione dell'istituto. Tale CCNL, sottoscritto dalle maggiori OO.SS. di categoria e da Confprofessioni il 16 febbraio 2024, rispettivamente agli articoli 29, lettera *e*, e 31, lettera *c*, recita testualmente: «La retribuzione dell'apprendista […] è individuata in modo percentualizzato secondo quanto previsto dall'Allegato B al presente c.c.n.l. *e copre sia i periodi di lavoro e formazione presso il datore di lavoro che i periodi formativi presso l'istituzione formativa (o di ricerca) frequentato*».
La formulazione delle due norme contrattuali sembrerebbe, quindi, porre la retribuzione dovuta all'apprendista come corrispettivo non solo dell'attività lavorativa e della formazione interna ma anche della *formazione esterna*; e ciò ha fatto sorgere il dubbio negli operatori che essa, nella percentuale determinata negli allegati contrattuali, debba essere corrisposta anche per le ore di formazione svolte presso l'istituzione scolastica, formativa o di ricerca. Ciò ha ovviamente scoraggiato ulteriormente il ricorso all'istituto da parte dei datori di lavoro rientranti in questa particolare categoria che, pure, almeno in alcune aree del Paese, soprattutto in ambito odontoiatrico, sembrava piuttosto interessata alla sua utilizzazione.
Il problema, ovviamente, non si porrebbe se fosse accolta l'interpretazione del testo di legge innanzi proposta che limita le possibilità di intervento della contrattazione collettiva alla retribuzione delle sole ore di formazione interna. Ne deriverebbe la nullità, per contrasto con la norma di legge, degli articoli 29 e 31 del CCNL Studi professionali se interpretati nel senso di riferirsi anche alla formazione esterna.

([7]) In dottrina, prendendo atto di questo complessivo trattamento retributivo emergente dal combinato disposto della legge e dalla contrattazione collettiva, si richiama, comprensibilmente, il dubbio di costituzionalità in relazione all'art. 36: in tal senso vedasi D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e apprendistato: un intervento inevitabile*, in *LG*, 2015, n. 12, p. 1157 ss., spec. p. 1163.

A ben vedere, tuttavia, questa clausola contrattuale appare comunque suscettibile di una lettura esegetica diversa che, rendendola coerente con il testo e con la *ratio* della legge, ne salverebbe la validità.

La premessa sistematica da cui occorre prendere le mosse deriva dai principi generali che governano l'interpretazione dei contratti collettivi che, come noto, attesa la loro natura privatistica, risponde a canoni (c.d. di tipo soggettivo) diversi da quelli propri dell'interpretazione delle leggi (che invece risponde ai principi della c.d. interpretazione oggettiva) dovendosi, pertanto, preminentemente indagare la comune volontà dei contraenti andando anche oltre il puro e semplice dato testuale ([8]).

Il testo delle due clausole contrattuali, infatti, non appare univoco. Esse, in ultima analisi, si limitano a precisare, con espressione atecnica e tutto sommato ambigua, che la retribuzione indicata "copre" anche i periodi di formazione esterna. Ciò non vuol dire necessariamente che essa ne costituisca corrispettivo e che quindi debba essere erogata anche per i tempi di frequenza scolastica/professionale. L'espressione usata potrebbe essere, infatti, intesa semplicemente come un modo, per quanto imperfetto, di *tranquillizzare* i datori di lavoro rassicurandoli che tale erogazione li pone al riparo (li *copre*, appunto) da qualsiasi ulteriore esborso. Ma non significa necessariamente che essa debba essere versata anche per i tempi di formazione esterna. Al riguardo si deve tenere ben presente che la contrattazione collettiva, per essere espressione di "non tecnici" e per essere, per sua natura, frutto di compromesso, usa anche espressioni tecnicamente imperfette dalle quali non si possono trarre le medesime conclusioni che si trarrebbero dall'esegesi di un testo legislativo.

A far ritenere probabile che l'effettiva volontà dei contraenti fosse orientata in tal senso, militano alcuni elementi in parte già evidenziati e che di seguito si riepilogano:

– la natura e le caratteristiche dell'istituto come innanzi descritti;
– il fatto che – come si è visto – una retribuzione delle ore di formazione esterna degli apprendisti di primo e terzo livello non sia stata prevista da nessuno dei maggiori contratti collettivi, il che rende estremamente improbabile che una "conquista" del genere le organizzazioni sindacali siano riuscite ad ottenerla proprio in favore di una categoria "debole" come quella dei dipendenti degli studi professionali;

([8]) Sul punto, in giurisprudenza, fra le pronunce più recenti, vedansi, *ex plurimis*, Cass. 3 febbraio 2020, n. 2365, in *LG*, 2021, n. 2, p. 174, con nota di F. MARINELLI, *Ancora una pronuncia della Cassazione sulla natura del contratto di apprendistato*; Cass. 28 agosto 2023, n. 25359; Cass. ord. 19 settembre 2024, n. 25185.

– il fatto, infine, che a tale "conquista" (che avrebbe una rilevanza straordinaria) non sia stata data alcuna rilevanza mediatica nei commenti delle parti sociali al momento della stipula.

In conclusione, quindi, da un lato, la previsione di una retribuzione degli apprendisti di primo e terzo livello per le ore di formazione esterna pare in contrasto con la natura e le finalità dell'apprendistato duale e anzi esclusa dal perentorio dettato dell'articolo 43, comma 7, del decreto legislativo n. 81/2015 (che, come detto, sembra consentire alla contrattazione collettiva deroghe alla legge solo per la retribuzione relativa alle ore di formazione interna); d'altro canto, comunque, pare possibile una esegesi dei medesimi articoli 29 e 31 che li renda pienamente compatibili con il testo di legge escludendo, cioè, che con essi le parti contraenti volessero introdurre un onere retributivo (e contributivo) a carico del datore di lavoro per le ore di formazione esterna.

Ad ogni buon conto, per eliminare ogni dubbio, dovendosi, in definitiva, come già detto indagare la comune intenzione dei contraenti, sarebbe opportuno attivare la Commissione paritetica nazionale di cui all'articolo 11 del medesimo CCNL, costituita presso l'Ente bilaterale nazionale di settore, cui il Ccnl attribuisce il precipuo compito di fornire l'autentica e corretta interpretazione delle sue clausole.

2. I *ritocchi* operati dal collegato lavoro

Alla luce delle notevoli criticità emerse in questo decennio di applicazione, ci si sarebbe aspettati un intervento legislativo più incisivo, magari volto a risolvere le varie problematiche emerse (che sono state appena accennate). Ad esempio, interventi volti ad alleggerire l'iter burocratico necessario all'attivazione delle due forme di apprendistato duale o a coordinare meglio la sua disciplina con quella degli ordinamenti scolastici, universitari o della formazione professionale ovvero, infine, a definire meglio il contenuto della delega conferito dal legislatore nazionale sia alla contrattazione collettiva (in tema di retribuzione) che a quello regionale, magari recependo le chiare indicazioni fornite, al riguardo, dalla Commissione europea ([9]).

In realtà, la riforma recata dal collegato lavoro è intervenuta su unico punto che concerne l'apprendistato di primo livello laddove si prevede che, successivamente al conseguimento della qualifica o del diploma professionale, nonché del diploma di istruzione secondaria superiore o del certificato di specializzazione tecnica superiore, *è possibile la trasformazione* del contratto di apprendistato di primo livello, previo aggiornamento del piano formativo individuale, in:

([9]) Cfr. ADAPT, *op. cit.*, che riprende le conclusioni della c.d. "Alleanza per l'apprendistato".

a) *apprendistato professionalizzante*, allo scopo di conseguire la qualificazione professionale ai fini contrattuali; in tal caso, la durata massima complessiva dei due periodi di apprendistato non può eccedere quella individuata dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (cfr. articolo 42, comma 5, decreto legislativo n. 81/2015) ([10]);
b) *apprendistato di alta formazione e di ricerca e per la formazione professionale regionale*, secondo la durata e le finalità definite ai sensi e per gli effetti dell'articolo 45 del decreto legislativo n. 81/2015, nel rispetto dei requisiti dei titoli di studio richiesti per l'accesso ai percorsi.

La possibilità di cui al punto a), in realtà, era già prevista dal vecchio comma 9 dell'articolo 43, decreto legislativo n. 81/2015. Ora viene aggiunta anche la possibilità di trasformare il precedente periodo di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore in apprendistato di alta formazione e di ricerca e per la formazione professionale regionale, (trasformazione prevista dal summenzionato punto b) precisandosi, comunque, la necessità di adeguare, in tal caso, il piano formativo individuale.

Un rafforzamento ulteriore, dunque, della possibilità per l'apprendista, neodiplomato, attraverso un unico rapporto contrattuale e mediante l'aggiornamento del proprio piano formativo in base alle mutate esigenze di ruolo e contesto, di rimanere inserito nell'organizzazione aziendale in cui ha svolto il precedente periodo di apprendistato, al fine di conseguire una qualifica professionale ovvero di poter proseguire anche nel percorso di studi per l'acquisizione di alta formazione e ricerca.

Il percorso di apprendistato – come si è detto – dovrà rispettare la durata e le finalità proprie della specifica tipologia di rapporto di lavoro. Al termine, esso proseguirà a tempo indeterminato, con un inserimento stabile nella realtà produttiva in cui l'apprendista ha già operato, alle medesime condizioni in cui esso si è svolto nella fase formativa (esclusi ovviamente gli obblighi formativi propri dell'apprendistato), salvo che intervenga il recesso (*ad nutum*) del datore di lavoro e/o salve le modifiche delle clausole contrattuali intervenute con il consenso di entrambe le parti (articolo 42, comma 4, decreto legislativo n. 81/2015). Come è noto, infatti, ai sensi dell'articolo 41, comma 1, del decreto legislativo n.

([10]) In dottrina è stato giustamente sottolineato che la legge fa riferimento alla sola contrattazione nazionale (e non a quella di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015 che, invece, come è noto, comprende anche quella di secondo livello) in ordine alla determinazione della durata complessiva del periodo di apprendistato "prolungato"; vedasi in tal senso D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e apprendistato: un intervento inevitabile*, cit., spec. p. 1163.

81/2015, il contratto di apprendistato, quindi ormai per espressa statuizione legislativa, è un contratto di lavoro a tempo indeterminato.
In definitiva, le novità introdotte dal collegato lavoro consentono di proseguire il rapporto di apprendistato passando da un tipo all'altro senza soluzione di continuità. Passando dal primo al terzo tipo il contratto di apprendistato duale consente di accompagnare il lavoratore per tutto il suo percorso scolastico, universitario o formativo (in questo senso vi è chi ha parlato di *apprendistato duale unico*) ([11]).
Passando al tipo professionalizzante, invece, esso si trasforma in un rapporto di lavoro di tipo squisitamente professionale.
Anche in virtù di queste innovazioni, l'apprendistato duale si conferma dunque un valido strumento ed una forma alternativa di incontro tra domanda ed offerta nel nostro asfittico mercato del lavoro; un istituto rivolto in particolare ai giovani che si affacciano per la prima volta al contesto lavorativo. Sempre che, naturalmente, vi sia un corretto collegamento tra il mondo scolastico e quello delle realtà professionali.

3. Bibliografia essenziale

ADAPT (2014), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, Working Paper ADAPT, n. 156

BERTAGNA G. (2009), *L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*, in *DRI*, n. 4, pp. 957-968

BERTAGNA G. (2011), *Apprendistato e formazione in impresa*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, 2011

BERTAGNA G. (2011), *Apprendistato per la qualifica e il diploma. Impianto e significato*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè

CARINCI F. (2012), *L'apprendistato dopo la riforma Fornero*, in *LG*, n. 10, pp. 937-941

([11]) E. MAPELLI, *L'apprendistato duale alla luce del collegato lavoro*, in *GLav*, 2025, n. 1, p. 88, parla di «unico contratto di apprendistato duale».

CAZZOLA G. (2024), *Diffusione dell'apprendistato secondo il monitoraggio INAPP – INPS*, in *Nuova Professionalità*, vol. VI, n. 1, pp. 4-6

CHIETERA F. (2018), *Licenziamento in costanza di apprendistato e apparato sanzionatorio*, in *LG*, n. 2, pp. 164-168

D'ONGHIA M. (2012), *Il Testo Unico sull'apprendistato*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 211-242

D'ONGHIA M. (2014), *L'ennesimo (inutile) intervento del legislatore sul contratto di apprendistato*, in *RGL*, n. 4, I, pp. 745-761

FALASCA G. (2011), *Apprendistato. Guida alle novità del Testo Unico*, Gruppo 24 Ore

FILÌ V. (2002), *L'avviamento al lavoro fra liberalizzazione e decentramento*, Ipsoa

GAROFALO D. (2014), *Gli interventi legislativi sul contratto di apprendistato successivi al T.U. del 2011*, in *DLRI*, n. 143, pp. 427-459

GAROFALO D. (2015), *L'ennesima riforma dell'apprendistato*, in D. GAROFALO, E. GHERA (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci

GAROFALO D. (2015), *Riforma del mercato del lavoro e apprendistato: un intervento inevitabile*, in *LG*, n. 12, pp. 1157-1169

GIUDICI M. (2013), *Apprendistato*, Ipsoa

LASSANDARI A. (2015), *L'apprendistato*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Tipologie contrattuali e disciplina delle mansioni*, Giappichelli

MAGNANI M., TIRABOSCHI M. (a cura di) (2012), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè

MAPELLI E. (2025), *L'apprendistato duale alla luce del collegato lavoro*, in *GLav*, n. 1, pp. 88-89

MARINELLI F. (2021), *Ancora una pronuncia della Cassazione sulla natura del contratto di apprendistato*, in *LG*, n. 2, pp. 177-182

RAUSEI P. (2012), *Apprendistato*, Ipsoa

REGGIANI GELMINI P., TIRABOSCHI M. (a cura di) (2006), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi. Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Giuffrè

STANCHI A. (2023), *Il sistema duale. Cos'è, quanto è diffuso, come lo si può definire*, Contributo di Ricerca IRES Piemonte, n. 347

TIRABOSCHI M. (2014), *Dottorati industriali, apprendistato per la ricerca, formazione in ambiente di lavoro. Il caso italiano nel contesto internazionale e comparato*, in *DRI*, n. 1, pp. 73-110

TIRABOSCHI M. (a cura di) (2011), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè

VENTURA A. (2015), *Verso l'alternanza scuola lavoro: il restyling del contratto di apprendistato del "primo tipo"*, in D. GAROFALO, E. GHERA (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci

Dimissioni per *facta concludentia*

di Vincenzo Maria Tedesco

Abstract – Così come accadeva sotto l'esclusiva egida delle disposizioni del Codice civile, il legislatore, nell'anno 2024, ha riconosciuto le dimissioni per fatti concludenti, nello specifico caso di assenze ingiustificate del lavoratore, protrattesi per un certo lasso temporale. La normativa, tuttavia, presenta alcune opacità che la rendono problematica.

Abstract – As happened under the exclusive aegis of the provisions of the Civil Code, in 2024, the legislator recognized resignations by conclusive acts, specifically unjustified absences by the employee, which continued for a certain period of time. However, the reform presents some ambiguities that make it problematic.

Sommario: 1. La novità normativa in materia di assenze ingiustificate. – 2. Cenni storici. – 3. Profili applicativi della nuova normativa. – 4. Considerazioni conclusive. – 5. Bibliografia essenziale.

1. La novità normativa in materia di assenze ingiustificate

La legge n. 203/2024, articolo 19, ha novellato la disciplina di dimissioni volontarie e risoluzione consensuale, aggiungendo il comma 7-*bis* all'originario testo del decreto legislativo n. 151/2015, articolo 26 ([1]).
In base a tale nuova disposizione, a fronte dell'assenza ingiustificata del lavoratore, protratta oltre il termine previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro o, in mancanza, oltre il termine di quindici giorni previsto dalla legge, il rapporto di lavoro s'intende risolto per volontà del lavoratore ([2]).

([1]) La disciplina appena menzionata, comprese le modifiche che sono trattate nel presente commento, non si applica ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. n. 165/2001, art. 1, comma 2, e, comunque, nell'ambito del lavoro privato, ai rapporti di lavoro domestico.
([2]) Sulle dimissioni per *facta concludentia* d'obbligo il rinvio alla trattazione di A. LEVI, *Contratto di lavoro e recesso del dipendente*, Giappichelli, 2012, spec. p. 56.

Ciò presuppone, tuttavia, che il datore di lavoro ne abbia dato comunicazione alla sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, affinché quest'ultimo possa eseguire i relativi controlli di veridicità.
Dunque, per effetto della disposizione in commento, ci si può trovare al cospetto di una fattispecie di dimissioni che prescinde dalle garanzie generalmente apprestate dalla legge, a pena di inefficacia, per il tramite dei moduli da trasmettere in via telematica al datore di lavoro e alla Direzione territoriale del lavoro competente.
Parallelamente, a fronte della comunicazione effettuata dal datore di lavoro circa l'assenza ingiustificata del proprio dipendente, la normativa in esame riconosce al lavoratore di dimostrare l'impossibilità, per causa di forza maggiore o per fatto imputabile al datore di lavoro, di comunicare i motivi che avevano viceversa giustificato la sua assenza.
Si tratta di una scelta normativa di parziale de-formalizzazione delle dimissioni volontarie, chiaramente finalizzata a fronteggiare talune situazioni ricorrenti nelle realtà lavorative.
Poiché, infatti, l'assenza ingiustificata può disvelare il disinteresse del lavoratore alla permanenza del vincolo negoziale ed all'effettiva prosecuzione del rapporto lavorativo, con il recente innesto normativo si solleva il datore di lavoro dall'onere di procedere in via disciplinare nei confronti del dipendente, contestando il fatto e poi procedendo al licenziamento per giusta causa.
In altri termini, anche in mancanza di un approccio collaborativo del dipendente ([3]), le parti datoriali possono far constatare all'Ispettorato la realtà dei fatti, senza dover appunto attivare alcun defatigante procedimento disciplinare.
Sotto, poi, il versante previdenziale, tale innesto normativo evita altresì che il lavoratore possa accedere alla Naspi ([4]), atteso che, sussistendo i presupposti della risoluzione di diritto previsti dal decreto legislativo n. 151/2015, articolo 26, comma 7-*bis*, viene meno ([5]) il requisito dello stato di disoccupazione involontaria, come previsto dal decreto legislativo n. 22/2015, articolo 3.

([3]) Che talvolta è irreperibile, oltre ad essere assente ingiustificato.
([4]) Ed il datore di lavoro debba sopportare i costi del relativo ticket.
([5]) A differenza di quanto sarebbe accaduto se fosse stato indispensabile il licenziamento per giusta causa.

2. Cenni storici

Come noto, il legislatore del 1942 aveva posto sullo stesso piano, in chiave di disciplina, lo scioglimento del rapporto per volontà del datore di lavoro ([6]) e quello per volontà del lavoratore ([7]), trattandosi, in entrambi i casi, di atti unilaterali di recesso ([8]).
Diversamente rispetto a quanto accaduto per i licenziamenti ([9]), però, le norme del Codice civile hanno continuato a disciplinare le dimissioni, fino alla legge n. 92/2012 ([10]).
Dunque, per lunghi anni, le dimissioni volontarie sono state considerate atto a forma libera ([11]) e destinate ad acquistare efficacia nel momento in cui fossero venute a conoscenza della parte alla quale erano dirette.
In particolare, nella esclusiva vigenza delle previsioni di cui all'articolo 2118 c.c., erano considerate pienamente valide ed efficaci le dimissioni rassegnate in via orale o per *facta concludentia* ([12]), restando devoluto al giudice di merito l'accertamento sull'effettiva modalità di cessazione del rapporto ([13]).
Tale libertà di forma è stata, tuttavia, messa in discussione, dapprima per il tramite della previsione del procedimento di convalida ad opera della legge n. 92/2012 ([14]) e, poi, soprattutto, con le disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 151/2015.

([6]) Per l'esame dell'istituto delle dimissioni, si veda S. MAINARDI, *Dimissioni e risoluzione consensuale*, in M. MISCIONE (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, Utet, 2007, p. 491 ss.
([7]) Così M. PICCARI, *Dimissioni del lavoratore e risoluzione del rapporto per mutuo consenso*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2017, p. 1338.
([8]) Cass. 30 novembre 2012, n. 21512.
([9]) Innanzitutto con le disposizioni contenute nella l. n. 604/1966.
([10]) Per una breve parentesi temporale v'è stata la vigenza della l. n. 188/2007, secondo la quale la lettera di dimissioni volontarie avrebbe dovuto essere presentata, a pena di nullità, su appositi moduli predisposti e resi disponibili gratuitamente dalle direzioni provinciali del lavoro, dagli uffici comunali e dai centri per l'impiego. Questa disciplina è stata abrogata dal d.l. n. 112/2008, art. 39, comma 10, lett. *i*, come modificato dalla l. n. 133/2008, in sede di conversione.
([11]) Così, Cass. 1° ottobre 2012, n. 16656.
([12]) Per gli approfondimenti sulla forma della risoluzione consensuale, si veda M. FRANZONI, *Il mutuo consenso allo scioglimento del contratto*, in U. CARNEVALE, E. GABRIELLI, M. TAMPONI (a cura di), *Il contratto in generale*, Giappichelli, 2011.
([13]) Cass. 14 gennaio 2013, n. 700.
([14]) Procedimento ancora vigente, ai sensi del d.lgs. n. 151/2015, art. 55, per le dimissioni durante il periodo di gravidanza, per quanto riguarda le lavoratrici, e durante i primi tre anni di vita del bambino, per quanto riguarda sia i lavoratori che le lavoratrici. Per approfondimenti sulla normativa del 2012, si veda M. DEL CONTE, *Le dimissioni del lavoratore dalla l. 188/2007 alla riforma del*

Come noto, infatti, il legislatore ha voluto debellare alla radice la pratica «più odiosamente illecita» ([15]) di dimissioni fatte sottoscrivere in bianco ([16]) già all'atto dell'assunzione e poi utilizzate strumentalmente dal datore di lavoro in un momento successivo.
Con il decreto legislativo n. 151/2015, articolo 26 ([17]), infatti, è stato stabilito che, per avere efficacia estintiva, dimissioni e risoluzione consensuale del rapporto avvenissero esclusivamente per via telematica, su appositi moduli resi disponibili dal Ministero del lavoro, da trasmettersi al datore di lavoro ed alla competente sede dell'Ispettorato del lavoro, salva facoltà di revoca, con le medesime modalità, entro i 7 giorni successivi alla data di trasmissione.
Si è così pervenuti ad un completo rovesciamento di prospettiva ([18]), essendovi stato il passaggio, da una presunzione, suscettibile di prova contraria, di genuinità della volontà risolutiva del lavoratore, ad una presunzione iuris et de iure di vizio della medesima volontà quando non manifestata nelle forme e con le modalità prescritte dalla legge.
Con le previsioni normative del 2015 ([19]), era rimasta, tuttavia, la problematica dell'inerzia del lavoratore, laddove quest'ultimo, pur essendosi determinato, in modo libero e consapevole, a sciogliere il rapporto di lavoro, non avesse provveduto al rispetto della procedura telematica e, quindi, all'acquisizione, compilazione e trasmissione dei moduli, così sostanzialmente determinando, contro la sua stessa intenzione, la persistenza del rapporto lavorativo ([20]).
Non a caso, si era proposta un'interpretazione costituzionalmente orientata (ai sensi degli articoli 38 e 41 Cost.) dell'articolo 26 del decreto legislativo n.

2012, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, Ipsoa, 2012, p. 153 ss.
([15]) In questi termini, R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, 2020, p. 665.
([16]) Sul tema si veda V. MAIO, *Le norme per il contrasto del fenomeno delle dimissioni e delle finte risoluzioni consensuali "in bianco"*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro*, Utet, 2013, p. 631.
([17]) Normativa poi completata dal d.m. 12 dicembre 2015.
([18]) M. PICCARI, *op. cit.*, p. 1342.
([19]) Quindi, in un contesto in cui, come chiarito da Cass. 26 settembre 2023, n. 27331, il rapporto di lavoro subordinato può essere risolto per dimissioni o per accordo consensuale delle parti solamente previa adozione della forma scritta, con le modalità telematiche previste o presso le sedi assistite, a pena di inefficacia dell'atto.
([20]) Nella vigenza esclusiva del procedimento di convalida, un rimedio a tale inerzia era previsto, poiché l'abrogato art. 4, comma 19, della l. n. 92/2012 disponeva che il rapporto di lavoro avrebbe dovuto intendersi risolto anche laddove il lavoratore, entro 7 giorni dalla ricezione, non avesse aderito all'invito datoriale scritto di presentarsi presso le sedi di convalida.

151/2015, nel senso che le dimissioni dovessero ritenersi efficaci anche quando tradottesi in comportamenti inequivocabili del lavoratore ([21]).
Dunque, proprio per ovviare a tali problematiche, è intervenuto l'articolo 19 della legge n. 203/2024.

3. Profili applicativi della nuova normativa

Sul piano del diritto intertemporale, in assenza di una specifica normativa transitoria, v'è da ritenere che le nuove disposizioni di legge siano destinate a trovare applicazione per tutte le assenze ingiustificate che si siano protratte per un arco di tempo rilevante in base alle previsioni di contrattazione collettiva (o di legge) e successivo alla data di entrata in vigore ([22]) della legge n. 203/2024 ([23]).
Peraltro, in questa stessa direzione si è orientata la giurisprudenza di merito ([24]), osservando che, a voler ritenere rilevanti condotte di assenza ingiustificata tenute in data anteriore alla entrata in vigore della nuova normativa, aventi a quell'epoca soltanto valenza disciplinare, significherebbe ledere l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica.
Quanto, poi, all'ambito di applicazione della normativa, ferma restando l'esclusione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ([25]), vi sono estranee anche le ipotesi di dimissioni presentate dalla lavoratrice durante il periodo di gravidanza e dalla lavoratrice o dal lavoratore durante i primi tre anni di vita del bambino. Ciò per il semplice rilievo che queste sono assoggettate allo speciale regime di convalida ([26]) che, peraltro, è del tutto incompatibile con la disciplina qui in esame.
Ciò posto, un primo aspetto problematico della nuova ipotesi di risoluzione per volontà del lavoratore è quello relativo ai suoi presupposti e, in particolare, al termine oltre il quale l'assenza ingiustificata deve essere protratta.

([21]) C. MOGAVERO, *Nuova procedura delle dimissioni on line: una diversa lettura delle norme*, in *Boll. ADAPT*, 2016, n. 10.
([22]) 12 gennaio 2025.
([23]) In senso contrario, E. MASSI, *Il ruolo dell'ispettorato del lavoro nelle dimissioni per fatti concludenti*, in *www.generazionevincente.it*, 6 febbraio 2025, ritiene che la procedura sarebbe applicabile anche per i lavoratori assenti senza alcuna giustificazione da prima del 12 gennaio 2025.
([24]) Trib. Trento 5 giugno 2025.
([25]) Quanto, invece, ai rapporti di lavoro domestico, anche in tali frangenti deve ritenersi operativo il nuovo istituto giuridico in esame. Sebbene, infatti, siffatti rapporti siano esclusi dalla procedura di formalizzazione telematica delle dimissioni, la deroga è espressamente stabilita dal d.lgs. n. 151/2015, art. 26, solo per i commi 1-4. Dunque, già sul piano testuale, non v'è ragione giuridica idonea per ritenere che non si applichi per essi la normativa sulle dimissioni per *facta concludentia*.
([26]) Dettato dal d.lgs. n. 151/2001, art. 55, comma 4.

A tale riguardo, infatti, l'articolo 26, comma 7-*bis*, del decreto legislativo n. 151/2015 fa riferimento a quello previsto dalla contrattazione collettiva o, in assenza, al termine di 15 giorni ([27]).
Per quanto riguarda il richiamo alla contrattazione collettiva ([28]) nazionale ([29]), tuttavia, non è chiaro se la legge intenda fare riferimento ad apposite previsioni che dovranno essere adottate proprio rispetto alla ipotesi di dimissioni per *facta concludentia* oppure se abbia inteso richiamare quelle già esistenti e relative alle fattispecie tipizzate di licenziamento.
A favore della prima soluzione, può sostenersi che, vertendosi in un ambito di deroga ai requisiti di forma generalmente previsti per dimissioni e risoluzione consensuale, occorre una disciplina certa ed univoca.
Ad opinare diversamente, infatti, residuerebbe il dubbio di verificare se occorra fare capo ai giorni di assenza ingiustificata previsti per il licenziamento con preavviso ([30]) o per il licenziamento per giusta causa.
Del resto, la norma in commento rimanda ai termini stabiliti dal contratto collettivo, senza alcuna ulteriore specificazione e, quindi, senza alcun rinvio alle fattispecie di licenziamento tipizzate dalla contrattazione collettiva.
In questa direzione si è peraltro mossa la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 27 marzo 2025, n. 6, laddove si rimarca che si deve attivare il procedimento disciplinare ai sensi della legge n. 300/1970, articolo 7, nel caso di assenze protratte per il numero di giorni contemplato dalla contrattazione collettiva nell'ambito delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo soggettivo; ciò, ferma restando la facoltà delle parti sociali di disciplinare espressamente la fattispecie delle dimissioni per fatti concludenti, stabilendo un termine diverso da quello fissato dalla norma per ricondurre all'assenza ingiustificata l'effetto risolutivo del rapporto.
C'è tuttavia da osservare che la fattispecie di dimissioni per *facta concludentia* funge da alternativa proprio alla massima sanzione disciplinare; pertanto, è del tutto logico e ragionevole che il superamento delle assenze ingiustificate per le quali la contrattazione collettiva ammetta il licenziamento per giusta causa valga anche quale presupposto per ritenere integrata una volontà risolutiva del lavoratore.

([27]) Come si legge nella circ. MLPS 27 marzo 2025, n. 6, i giorni di assenza, in mancanza di ulteriori specificazioni da parte della norma, possono intendersi come giorni di calendario, ove non diversamente disposto dal contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro.
([28]) Bene ha fatto il legislatore a discorrere di contratto collettivo applicato e non di contratto collettivo applicabile; diversamente, infatti, sarebbero residuati dubbi di possibile rilevanza dell'art. 2070 c.c., con contrasto rispetto all'art. 39 Cost.
([29]) Essendo così esclusi contratti collettivi di livello inferiore a quello nazionale: M. MISCIONE, *Dimissioni o licenziamento per comportamento concludente e azzeramento dell'anzianità per diminuire il ticket-NASpI*, in *LG*, 2025, n. 4, p. 327.
([30]) Per giustificato motivo soggettivo.

Tra l'altro, il concetto di assenza ingiustificata, rilevante per le dimissioni per fatti concludenti, è il medesimo che vale per le fattispecie di licenziamento, sicché sarebbe illogica una divaricazione giuridica nel momento in cui ci si interroghi sul termine minimo di rilevanza *ex* articolo 26, comma 7-*bis*, decreto legislativo n. 151/2015. Comunque, a prescindere dalla soluzione che si intenda prescegliere, resta il rilievo che il diverso termine di 15 gg., di cui al nuovo articolo 26 del decreto legislativo n. 151/2015, opera in chiave esclusivamente suppletiva ([31]), nel senso che, se v'è già la previsione di un termine nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale, sia esso più lungo o più breve rispetto a quello indicato dalla legge, quest'ultimo non può né deve essere preso in considerazione.

In senso difforme su tale ultimo punto, tuttavia, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dapprima con la circolare 27 marzo 2025, n. 6, e, poi, con la risposta 10 aprile 2025, n. 2504, ha richiamato il principio per cui l'autonomia contrattuale può derogare solo *in melius* le disposizioni di legge ed ha rimarcato la finalità di evitare effetti distorsivi o abusivi sul rapporto di lavoro ([32]).

Il Ministero ha pertanto ritenuto ([33]) che, ove la contrattazione collettiva preveda un termine inferiore, dovrà farsi riferimento al termine legale di 15 giorni, benché la formulazione letterale della legge n. 203/2024, articolo 19, non disponga alcuna inderogabilità di esso.

Ciò posto, deve trattarsi di assenze continuative, oltre che ingiustificate, poiché altrimenti, a fronte di intervalli lavorati, difetterebbe l'univocità delle intenzioni del lavoratore interessato.

Altro discorso è, poi, quello riguardante le modalità di coinvolgimento dell'autorità pubblica e le forme di intervento alla quali cui la stessa è demandata.

A tale proposito, l'Ispettorato nazionale del lavoro ([34]) ha adottato delle prime indicazioni operative con nota del 22 gennaio 2025, precisando che, nell'ordine:

– la comunicazione datoriale ([35]) debba essere inoltrata alla sede territoriale da individuarsi in base al luogo di svolgimento del rapporto di lavoro;

([31]) Ossia, testualmente, solo in mancanza di previsione contrattuale.

([32]) In particolare, nella nota MLPS 10 aprile 2025, n. 2504, si legge: «se l'art. 19 non stabilisse alcun minimo inderogabile e consentisse alla contrattazione collettiva di ridurre liberamente il termine di assenza ingiustificata, le parti sociali potrebbero fissare una durata minima, anche esigua, tale da non porre il lavoratore in condizioni di giustificare tempestivamente le ragioni dell'assenza, riconducendo in tal modo l'effetto risolutivo a un comportamento del lavoratore privo di un effettivo valore legale».

([33]) Salva la esplicitata possibilità rivisitazione della soluzione prospettata, in caso di consolidamento di orientamenti giurisprudenziali di segno difforme.

([34]) Direzione centrale vigilanza e sicurezza del lavoro.

([35]) Tenendo conto delle indicazioni fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Ispettorato nazionale del lavoro, in data 29 aprile 2025, ha predisposto modello aggiornato di

– la stessa comunicazione debba contenere non solo i dati anagrafici del lavoratore ma soprattutto i suoi recapiti, anche telefonici e di posta elettronica ([36]);
– gli accertamenti amministrativi devono essere avviati e conclusi entro 30 gg. ([37]) e, comunque, con la massima celerità;
– nel caso di accertamento di non veridicità della comunicazione, l'inefficacia della risoluzione sarà comunicata sia al datore di lavoro che al lavoratore.

Può dunque dirsi che la fattispecie di dimissioni per *facta concludentia* si realizza già con il solo protrarsi delle assenze ingiustificate oltre il termine stabilito dalla legge o dal contratto collettivo e, perciò, consolida i propri effetti in assenza di controllo negativo da parte dell'Ispettorato, ferma restando la possibilità per il lavoratore di agire in giudizio per dimostrare di non aver potuto rendere note alla parte datoriale le ragioni della propria assenza.

Quanto, in particolare, a tale azione giudiziale, deve premettersi che essa non è assoggettata a termine di decadenza, poiché non è certamente applicabile analogicamente la disposizione contenuta nella legge n. 604/1966, articolo 6.

Eppure, la previsione di un termine decadenziale sarebbe stata auspicabile, visto che la disposizione in commento ha proprio la finalità di dissipare situazioni di incertezza, a fronte dell'inerzia del dipendente interessato.

Come pure, nell'ottica di massima certezza e celerità, sarebbe stata opportuna la previsione di un termine entro il quale il datore di lavoro avrebbe dovuto attivarsi per comunicare all'Ispettorato il protrarsi di assenze ingiustificate, visto che, come già osservato nella circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 27 marzo 2025, n. 6, il datore di lavoro ben può formalizzare la propria comunicazione all'Ispettorato ([38]) anche successivamente al superamento del termine minimo di assenze previsto dalla contrattazione collettiva o dalla legge ([39]).

---

comunicazione, rendendolo disponibile sul sito internet dell'INL, nella sezione *Servizi e modulistica per i datori di lavoro o loro delegati*.

([36]) A tal fine l'Ispettorato nazionale di lavoro ha predisposto apposito modello da utilizzare.

([37]) Trascorsi i 30 giorni senza un provvedimento espresso, secondo M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 327, il procedimento deve ritenersi concluso con la conferma della risoluzione per volontà del lavoratore, ai sensi della l. n. 241/1990, art. 20.

([38]) Che opera anche «quale dies a quo per il decorso del termine di cinque giorni previsto per effettuare la relativa comunicazione obbligatoria di cessazione del rapporto di lavoro tramite il modello UNILAV», con la precisazione che la cessazione del rapporto avrà effetti dalla data ivi riportata, fermo restando che alcun obbligo retributivo sussisterà per i periodi di assenza ingiustificata. In senso contrario a tale orientamento del Ministero, M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 328, sostiene che il datore di lavoro debba comunicare ai servizi per l'impiego la risoluzione per volontà del lavoratore entro i cinque giorni successivi alla conclusione dell'accertamento da parte dell'Ispettorato.

([39]) Fermo restando che il numero minimo di assenze ingiustificate deve essersi già registrato, non potendosi immaginare una comunicazione anticipata all'Ispettorato da parte del datore di lavoro: in questo senso, M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 327.

V'è poi da osservare che la norma in esame fa ricadere sul lavoratore l'onere di dimostrare i fatti impeditivi della risoluzione del rapporto lavorativo e tanto risulta coerente con i principi giurisprudenziali enucleati a proposito di licenziamento per assenza ingiustificata.
Infatti, come noto, sul datore di lavoro grava l'onere di provare la condotta che ha determinato l'irrogazione della sanzione disciplinare e, quindi, di provare il fatto nella sua oggettività, mentre grava sul lavoratore l'onere di provare gli elementi che possano giustificarlo ([40]).
Il punto è che, però, il novellato articolo 26 del decreto legislativo n. 151/2015 non attribuisce rilievo esclusivamente alla giustificazione dell'assenza ma anche alla sua comunicazione.
In altri termini, la legge ammette una risoluzione del rapporto per volontà del lavoratore anche quando le assenze, pur legate a reali impedimenti del lavoratore, non siano state giustificate alla parte datoriale.
Sotto questo punto di vista, la novella, più che ammettere un'ipotesi di licenziamento per *facta concludentia* opera un meccanismo di liberalizzazione rispetto alla disciplina dei licenziamenti, nella misura in cui consente al datore di lavoro di liberarsi dal vincolo negoziale senza osservanza degli oneri correlati al procedimento disciplinare.
È chiaro che, comunque, non vi è particolare spazio per meccanismi di abuso, da parte datoriale, dell'istituto giuridico delle dimissioni per fatti concludenti, nella misura in cui la norma dettata dall'articolo 26, comma 7-*bis*, del decreto legislativo n. 151/2015 espressamente prevede, oltre alla forza maggiore ([41]), fatti imputabili al datore di lavoro, come nel caso in cui si riesca a dimostrare ([42]) che proprio quest'ultimo abbia disposto al lavoratore di non effettuare le prestazioni dovute per un tempo corrispondente a quello rilevante ai fini della risoluzione di diritto.
Per inciso, quanto condivisibilmente osservato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella risposta 10 aprile 2025, n. 2504, circa la non automatica ricostituzione del rapporto nel caso in cui il datore di lavoro non condivida le conclusioni negative dell'Ispettorato ([43]), comunque non esclude la maturazione di diritti patrimoniali ([44]), in capo al lavoratore, per il tempo di mancata

([40]) Cass. 11 agosto 2022, n. 24697.
([41]) Concetto pressoché inedito nel linguaggio delle fonti del diritto del lavoro e del diritto civile, se si eccettuano i riferimenti contenuti negli artt. 1467 e 1785 c.c.
([42]) Eventualmente per il tramite di testimoni.
([43]) In senso difforme, R. CAMERA, *Dimissioni per fatti concludenti: una nuova procedura con qualche dubbio ancora da chiarire*, in *www.ipsoa.it*, 23 gennaio 2025.
([44]) Retributivi oppure risarcitori, ossia nella misura corrispondente a tutto quello che il lavoratore avrebbe conseguito se il datore di lavoro non avesse operato la cessazione del rapporto stesso, in modo speculare a quanto accade nel caso di licenziamento inefficace perché orale.

riattivazione del rapporto medesimo, così come sono dovuti tutti gli adempimenti conseguenti in materia di obblighi contributivi ([45]).
Una riflessione specifica va fatta, però, laddove, invece, l'Ispettorato fornisca riscontro positivo in sede di verifica di veridicità della comunicazione datoriale di assenza ingiustificata del lavoratore.
In quest'ultimo frangente, infatti, ferma la risoluzione di diritto del rapporto di lavoro con decorrenza dal giorno di iniziale comunicazione all'Ispettorato ([46]), nulla esclude che il lavoratore possa agire in giudizio per far accertare la forza maggiore oppure il fatto imputabile al datore di lavoro, così da ottenere il ripristino del rapporto di lavoro, anche per il tramite di una sentenza (ri)costitutiva.
Però, se tale iniziativa processuale si riveli fondata, difficilmente il datore di lavoro potrà essere chiamato a sopportare le conseguenze patrimoniali della intervenuta cessazione del rapporto, sino alla data del suo ripristino, perlomeno nei casi di forza maggiore.
Infatti, il datore di lavoro non dovrebbe rispondere di una determinazione assunta con il supporto dell'autorità pubblica e senza aver neanche potuto conoscere le circostanze che avevano impedito al lavoratore di renderlo edotto della giustificazione delle assenze.

4. Considerazioni conclusive

Si è già anticipato che l'assenza di una specifica disciplina utile a riconoscere cittadinanza nel nostro ordinamento alle dimissioni per fatti concludenti rappresentava un vulnus normativo, più volte segnalato dalla dottrina ([47]).
A ben vedere, nell'ambito dei traffici giuridici, se v'era un'urgenza improcrastinabile ed ancora più impellente, essa era piuttosto quella di evitare accordi fraudolenti tra datore di lavoro e lavoratore, ai danni dell'Inps, nella misura in cui, sovente, i primi si accordano per veicolare risoluzioni consensuali nell'ambito di simulati licenziamenti per assenza ingiustificata, così da consentire ai dipendenti di percepire la Naspi.
Ebbene, rispetto a quest'ultima evenienza, nessuna incidenza ha avuto la disposizione in commento.
Ad ogni modo, l'intervento legislativo del 2024 può dirsi ammirevole nelle intenzioni ma non altrettanto nelle soluzioni proposte.

([45]) Mess. Inps 19 febbraio 2025, n. 639.
([46]) E. MASSI, *op. cit.*
([47]) Ai riferimenti precedentemente indicati, si aggiunga anche A.C. SCACCO, *La tutela contro le dimissioni "in bianco": evoluzione (o involuzione?) della disciplina*, Working Paper ADAPT, 2015 n. 186, p. 19.

Rispetto a quanto accadeva sotto l'egida dell'articolo 4, comma 19, della legge n. 92/2012, infatti, la novella dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 151/2015 rischia di incidere in modo irrazionale sia sulla sfera giuridica del lavoratore che su quella del datore di lavoro.
Quanto al primo, il solo fatto che egli non abbia comunicato i motivi dell'assenza (pur sussistenti), è suscettibile di determinare un'ipotesi di risoluzione del rapporto ascritta alla sua volontà, anche in mancanza, quindi, di un'inequivocabile intenzione in tal senso, con tutte le relative conseguenze in termini di perdita della Naspi e di debenza dell'indennità sostitutiva del preavviso ([48]).
Quanto al datore di lavoro, invece, lo stesso potrebbe trovarsi dinnanzi alla dimostrazione giudiziale della giustificazione delle assenze (o di fronte alla prova di una forza maggiore impeditiva della possibilità di relativa comunicazione), così risultando esposto alla permanenza di un rapporto di lavoro che aveva giustamente creduto ormai concluso.
Non è allora affatto peregrino immaginare che, in breve tempo, il legislatore vorrà nuovamente intervenire in materia.

5. Bibliografia essenziale

DEL CONTE M. (2012), *Le dimissioni del lavoratore dalla l. 188/2007 alla riforma del 2012*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, Ipsoa

DEL PUNTA R. (2020), *Diritto del lavoro*, Giuffrè

FRANZONI M. (2011), *Il mutuo consenso allo scioglimento del contratto*, in U. CARNEVALE, E. GABRIELLI, M. TAMPONI (a cura di), *Il contratto in generale*, Giappichelli

LEVI A. (2012), *Contratto di lavoro e recesso del dipendente*, Giappichelli

MAINARDI S. (2007), *Dimissioni e risoluzione consensuale*, in M. MISCIONE (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, Utet

MAIO V. (2013), *Le norme per il contrasto del fenomeno delle dimissioni e delle finte risoluzioni consensuali "in bianco"*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro*, Utet

([48]) M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 328, esclude tuttavia che il lavoratore sia tenuto al pagamento dell'indennità di mancato preavviso sul rilievo che la fattispecie di risoluzione per volontà del lavoratore, come descritta dal d.lgs. n. 151/2015, art. 26, comma 7-*bis*, non è stata espressamente qualificata alla stregua di una ipotesi di dimissioni, sicché sarebbe inapplicabile l'art. 2118 c.c.

MISCIONE M. (2025), *Dimissioni o licenziamento per comportamento concludente e azzeramento dell'anzianità per diminuire il ticket-NASpI*, in *LG*, n. 4, pp. 321-328

MOGAVERO C. (2016), *Nuova procedura delle dimissioni on line: una diversa lettura delle norme*, in *Boll. ADAPT*, n. 10

PICCARI M. (2017), *Dimissioni del lavoratore e risoluzione del rapporto per mutuo consenso*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet

Disposizioni relative ai procedimenti di conciliazione in materia di lavoro

di Giuseppe Craca

Abstract – L'art. 20 della l. n. 203/2024 risponde alla finalità di semplificare e modernizzare le procedure conciliative ma, al contempo, si espone a dubbi riguardanti le implicazioni in punto di tutela del lavoratore e in punto di compatibilità con le acquisizioni dottrinali e giurisprudenziali finora espresse in tema di conciliazioni.

Abstract – Art. 20 of Act No. 203/2024 aims to simplify and modernize conciliation procedures. However, it raises doubts regarding the implications for worker protection and its compatibility with the doctrinal and case law developments established in the issue of conciliation.

Sommario: 1. Le finalità perseguite dall'articolo 20 della legge n. 203/2024. – 2. La normativa e le prassi antesignane dell'articolo 20. – 3. Le conciliazioni a distanza come modalità alternative e non immediatamente operative. – 4. L'affievolimento dell'esigenza di tutela di cui all'articolo 2113, quarto comma, c.c. – 5. L'introduzione di conciliazioni non in sedi protette? – 6. Le conciliazioni innanzi alle Commissioni istituite presso gli Ispettorati territoriali del lavoro nelle modalità di cui all'articolo 20 della legge n. 203/2024. – 7. Le conciliazioni sindacali nelle modalità di cui all'articolo 20. – 8. Le conciliazioni *ex* articolo 412-*ter* c.p.c. nelle modalità di cui all'articolo 20 della legge n. 203/2024. – 9. Bibliografia essenziale.

1. Le finalità perseguite dall'articolo 20 della legge n. 203/2024

L'articolo 20 della legge n. 203/2024 introduce significative novità riguardanti i procedimenti di conciliazione in materia di lavoro consentendo lo svolgimento di tali procedure in modalità telematica attraverso collegamenti audiovisivi.
Questa misura ha certamente la finalità di semplificare e modernizzare le procedure di conciliazione offrendo una maggiore flessibilità sia per i lavoratori che per i datori di lavoro permettendo di superare le limitazioni geografiche e temporali, facilitando l'accesso alle procedure conciliative e riducendo i costi associati agli spostamenti e all'organizzazione degli incontri in presenza.

2. La normativa e le prassi antesignane dell'articolo 20

Il disposto in commento non rappresenta una novità assoluta perché fa, appunto, seguito, anzitutto, alla normativa dettata per far fronte all'emergenza sanitaria legata alla diffusione dell'epidemia da Covid-19.
A fronte dell'improvvisa chiusura degli uffici e della necessità di evitare il più possibile i contatti tra le persone, l'esigenza di evitare il blocco delle varie procedure conciliative ha condotto all'emanazione dell'articolo 12-*bis* del decreto-legge n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020 (tuttora vigente e, appunto, richiamato e fatto salvo dalla disposizione in commento), secondo cui le procedure conciliative di competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro possono essere effettuate attraverso strumenti di comunicazione da remoto che consentono l'identificazione degli interessati o dei soggetti dagli stessi delegati e l'acquisizione della volontà espressa.
Per altro verso, la modifica del secondo comma dell'articolo 88 disp. att. c.p.c. (sempre ad opera della normativa emergenziale legata alla diffusione del Covid-19) ha reso possibile la conciliazione giudiziale nell'udienza da remoto. In relazione a questa è, difatti, statuito che della sottoscrizione delle parti, del cancelliere e dei difensori tiene luogo apposita dichiarazione del giudice che tali soggetti, resi pienamente edotti del contenuto degli accordi, li hanno accettati sicché il verbale di conciliazione così concluso ha gli stessi effetti della conciliazione sottoscritta in udienza. In proposito è anche rilevante osservare che ai sensi dell'articolo 83, comma 7, lettera *f*, del decreto-legge n. 18/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020 «il luogo posto nell'ufficio giudiziario da cui il magistrato si collega con gli avvocati, le parti ed il personale addetto è considerato aula d'udienza a tutti gli effetti di legge».
Altre esperienze antesignane della disposizione in esame sono quelle introdotte dalla contrattazione collettiva sempre coeva alla diffusione dell'epidemia da Covid-19 (si veda al riguardo, ad es., l'accordo sottoscritto il 30 aprile 2020 nell'ambito del CCNL Terziario, distribuzione e servizi Commercio – Confcommercio che ammette la possibilità di stipulare accordi di conciliazione anche in modalità da remoto/telematiche) sia dalla prassi di sostituire all'incontro in presenza, in occasione della stipula di conciliazioni sindacali, l'incontro tramite strumenti telematici (ad es: Skype, Zoom, Microsoft Teams).

3. Le conciliazioni a distanza come modalità alternative e non immediatamente operative

Fa d'uopo evidenziare che l'articolo in commento stabilisce che lo svolgimento in modalità telematica e mediante collegamenti audiovisivi delle conciliazioni di cui agli articoli 410, 411 e 412-*ter* c.p.c. costituisce solo una possibile forma di svolgimento delle stesse che, appunto, affianca quella tradizionale in presenza.
Peraltro, la modalità telematica stabilita dall'articolo 20 in argomento non è immediatamente operativa in quanto, ai sensi del comma 3, sarà vigente allorquando con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della giustizia (sentiti l'Agenzia per l'Italia digitale ed il Garante per la protezione dei dati personali) saranno stabilite le regole tecniche per l'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

4. L'affievolimento dell'esigenza di tutela di cui all'articolo 2113, quarto comma, c.c.

Compiute queste osservazioni, va osservato che con l'introduzione dell'articolo in commento risulterebbe, quanto meno, indebolita l'esigenza di tutela ispiratrice dell'articolo 2113, ultimo comma, c.c.
Difatti, la ragion d'essere della statuizione della validità *ab origine* (e quindi a prescindere dalla successiva tempestiva impugnativa) delle rinunce e transazioni intervenute nelle modalità di cui agli articoli 185, 410, 411, 412-*ter* e 412-*quater* c.p.c. è costantemente ricollegata, sia in dottrina che in giurisprudenza, al fatto che le stesse avvengono in una sede protetta, appunto, idonea a sottrarre il lavoratore alla condizione di soggezione e debolezza nei confronti del datore di lavoro.
A fronte di tanto è evidente che il consentire ai partecipanti di concludere conciliazioni a distanza non sarebbe parimenti idoneo a far sentire il lavoratore pienamente libero da alcun tipo di condizionamento onde permettergli di esprimere la propria volontà piena ed informata.
Sul punto non può neanche essere trascurato che il perimetro delle illegittimità del licenziamento tutelato dalla reintegrazione si è progressivamente ristretto a livello normativo (si veda, in proposito, quanto osservato da Cass. n. 31508/2022) sicché il lavoratore tiene ragionevolmente in considerazione, nello svolgimento della conciliazione e come possibile motivo di soggezione al datore (a differenza rispetto a quanto avveniva prima della riforma di cui alla legge n. 92/2012), l'eventualità di un licenziamento non assistito dalla possibilità di recuperare, in ogni caso, il posto di lavoro perduto.

Ancora, l'articolo in commento non è di certo prodigo di indicazioni sulle modalità concrete di svolgimento delle conciliazioni in modalità telematica in quanto prescrive solo che tanto debba avvenire mediante collegamenti audiovisivi e demanda al successivo decreto la sola statuizione delle regole tecniche riguardanti le tecnologie.
È, quindi, ben possibile che le conciliazioni in parola siano svolte non solo tra soggetti tutti collocati in sedi diverse tra loro ma anche tra due soggetti presenti nella medesima sede e che si colleghino con il terzo sito a distanza.
Ad esempio, è ben possibile che il datore di lavoro ed il lavoratore siano entrambi presenti in azienda durante la conciliazione e si colleghino telematicamente in audio-video con la Commissione istituita presso l'Ispettorato Territoriale del lavoro.
In questa specifica eventualità (affatto esclusa dall'articolo in commento), le possibilità concrete di un consenso libero e pieno da parte del prestatore risulterebbero ulteriormente assottigliate.
Al contrario, garanzie analoghe a quelle assicurate dalle tradizionali conciliazioni in presenza potrebbero riscontrarsi laddove siano presenti, nella medesima sede, il lavoratore e la Commissione ed il solo datore sia, invece, collegato a distanza.
Considerazioni assolutamente analoghe possono essere svolte in relazione alle altre tipologie di conciliazioni elencate nell'articolo 20 in esame.
Il prospettato rischio dell'affievolimento della tutela del lavoratore, si ripete, non pare possa essere scongiurato dalle disposizioni del decreto ministeriale di futura emanazione in quanto quest'ultimo è delegato esclusivamente a fissare le regole tecniche riguardo le tecnologie da utilizzare nei collegamenti.

5. L'introduzione di conciliazioni non in sedi protette?

Accanto al profilo del concreto depotenziamento delle esigenze di tutela v'è da osservare che la necessità, ai fini della validità, della conclusione delle conciliazioni nelle specifiche sedi previste (per quanto qui di interesse) dagli articoli 410, 411 e 412-*ter* c.p.c. è stata recentemente evidenziata dalla Suprema Corte nella pronuncia n. 10065/2024.
In questo arresto la Corte ha osservato che l'articolo 2113, ultimo comma, c.c., tramite il rinvio alle predette norme del codice di rito, individua non solo gli organi dinanzi ai quali devono svolgersi validamente le conciliazioni ma anche le sedi ove le conciliazioni devono validamente avvenire: l'articolo 410 c.p.c. prevede che il tentativo di conciliazione debba avvenire «presso la commissione di conciliazione» e l'articolo 411, terzo comma, c.p.c. fa riferimento alla conciliazione «in sede sindacale».

È quindi evidente che, a seguito della piena operatività dell'articolo in commento, saranno configurabili conciliazioni che potranno prescindere dalla localizzazione spaziale della relativa conclusione e che, quindi, potranno anche non essere concluse innanzi alle Commissioni di conciliazione (come, per il vero, già avviene sulla base dell'articolo 12-*bis* del decreto-legge n. 76/2020 convertito dalla legge n. 120/2020), o nella sede del sindacato o nelle sedi stabilite dalla contrattazione collettiva.
Peraltro, in mancanza di una specifica disposizione espressa analoga a quella di cui all'articolo 83, comma 7, lettera *f*, del decreto-legge n. 18/2020 (innanzi richiamata), potrebbe essere arduo ritenere che il legislatore abbia inteso qualificare, con una *fictio iuris*, lo stesso collegamento audiovisivo telematico come una delle sedi indicate dagli articoli 410, 411 e 412-*ter* c.p.c.

6. Le conciliazioni innanzi alle Commissioni istituite presso gli Ispettorati territoriali del lavoro nelle modalità di cui all'articolo 20 della legge n. 203/2024

Alcune osservazioni specifiche devono essere compiute in relazione a ciascuna delle conciliazioni citate dall'articolo in commento.
Circa le conciliazioni innanzi alle Commissioni presso gli Ispettorati territoriali del lavoro saranno configurabili tre diverse modalità di svolgimento.
Difatti, accanto alla modalità in presenza, vi sarà una prima modalità a distanza quale, appunto, quella originariamente disciplinata dall'articolo 12-*bis* del decreto-legge 76/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020 (cui ha fatto seguito la circolare dell'Ispettorato nazionale del lavoro 25 settembre 2020, n. 4) ed una seconda modalità a distanza quale, appunto, quella introdotta dall'articolo 20 in esame.

7. Le conciliazioni sindacali nelle modalità di cui all'articolo 20

Altre osservazioni specifiche devono essere compiute in relazione alle conciliazioni sindacali.
A questo riguardo va evidenziato che l'articolo 411, terzo comma, c.p.c. non fornisce alcuna altra indicazione sulle tipicità delle conciliazioni ora in esame se non quella che le stesse debbano avvenire «in sede sindacale» (si legge testualmente, appunto: «Se il tentativo di conciliazione si è svolto in sede sindacale, ad esso non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 410»). Difatti, è stato costantemente chiarito che la serie di adempimenti successivi alla conclusione della conciliazione sindacale (vale a dire: il deposito del verbale di avvenuta

conciliazione presso l'Ispettorato Territoriale del lavoro; il successivo deposito, a seguito dell'accertamento dell'autenticità, presso la cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione è stato redatto e, infine, la declaratoria di esecutività con decreto da parte del giudice a seguito di accertamento della regolarità formale del medesimo verbale) è prevista solo ai fini della verifica dell'autenticità dell'atto e del conferimento dell'efficacia esecutiva al verbale e, quindi, è estranea rispetto all'essenza negoziale della conciliazione (si vedano Cass. 9241/1991, Cass. 6558/1995 e Cass. 4205/1998).
Ancora sul punto, il requisito della effettività dell'assistenza del sindacalista (costantemente rimarcato in dottrina e giurisprudenza) non è altro che un corollario della statuizione della conclusione nella sede sindacale poiché la prescrizione secondo cui il tentativo di conciliazione debba svolgersi in sede sindacale non può avere alcun altro senso se non il richiedere che il sindacalista svolga, appunto, un'attività di assistenza effettiva nei confronti del lavoratore.
A fronte di tanto, a seguito dell'operatività dell'articolo in commento, accanto alla classica conciliazione prevista dall'articolo 411, terzo comma, c.p.c. (da svolgere in sede sindacale) potrà esservi – in maniera alquanto contraddittoria – una conciliazione ai sensi dell'articolo 411, terzo comma, c.p.c. (e dunque teoricamente da svolgere in sede sindacale) ma a distanza tra i partecipanti e parrebbe dubbio il richiedere semplicemente, al fine della configurazione della stessa, che vi partecipi attivamente un sindacalista anche magari collegandosi dalla sede del sindacato.

8. Le conciliazioni *ex* articolo 412-*ter* c.p.c. nelle modalità di cui all'articolo 20 della legge n. 203/2024

In relazione alle conciliazioni *ex* articolo 412-*ter* c.p.c. – ove, appunto, il legislatore ha rimesso ai contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative la definizione delle relative sedi e modalità – pare possibile che la piena operatività dell'articolo in commento comporterà la modifica o comunque l'integrazione, ad opera della legge, della disciplina collettiva.
Difatti, accanto alle conciliazioni concluse nelle sedi fisiche e nelle modalità come stabilite dalla suddetta contrattazione collettiva, potranno esserci (e con maggior evidenza nei casi in cui l'autonomia collettiva non abbia affatto disciplinato le modalità di stipula a distanza) conciliazioni in modalità telematiche realizzate tramite collegamenti audiovisivi (pur sempre rispettose delle regole tecniche stabilite dal decreto di futura emanazione) e conformi ai restanti elementi stabiliti dalla contrattazione collettiva.

9. Bibliografia essenziale

BARRACO E. (2020), *Emergenza sanitaria e contratti di lavoro applicabili*, Wolters Kluwer

CESTER C. (1989), voce *Rinunce e transazioni*, in *Enc. Dir.*, vol. XL

CIUCCIOVINO S. (2020), *Rinunce e transazioni*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet

CRACA G. (2024), *Le conciliazioni sindacali: riflessioni sulla giurisprudenza prevalente e le novità in tema di whistleblowing*, in *LG*, n. 8-9, pp. 814-821

DE LUCA TAMAJO R. (1976), *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene

FERRARO G. (1990), voce *Rinunce e transazioni del lavoratore*, in *EGT*, vol. XXVII

LAMBERTUCCI P. (1990), *Efficacia dispositiva del contratto collettivo e autonomia individuale*, Cedam

MAGNANI M. (1990), voce *Disposizione di diritti*, in *DDPComm*, vol. V

NOVELLA M. (2007), *Le rinunce e le transazioni del lavoratore*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro subordinato. Tomo III. Il rapporto individuale di lavoro: estinzione e garanzie dei diritti*, Giappichelli

PALMIERI A.M. (2000), *Transazione e rapporti eterodeterminati*, Giuffrè

PERA G. (1990), *Le rinunce e le transazioni del lavoratore. Art. 2113*, Giuffrè

PIGLIALARMI G., SERRANI N. (2024), *Le conciliazioni in materia di lavoro: le novità del DDL Lavoro*, in *Boll. Spec. ADAPT*, n. 5

VOZA R. (2007), *L'autonomia individuale assistita nel diritto del lavoro*, Cacucci

Assunzione di lavoratori socialmente utili

di Paolo Stolfa

Abstract – L'art. 12 reca un intervento di coordinamento normativo relativamente alla disciplina transitoria in tema di assunzioni a tempo indeterminato da parte di pubbliche amministrazioni già utilizzatrici di lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità. La norma, in particolare, proroga il termine del 31 dicembre 2022, originariamente previsto dall'art. 1, comma 446, della l. n. 145/2018, al 30 dicembre 2023, adeguandolo a quello di cui all'art. 1, comma 495, della l. n. 160/2019.

Abstract – Art. 12 provides for a regulatory coordination intervention concerning the transitional discipline on the subject of permanent hiring by public administrations already using socially useful workers or engaged in activities of public utility. The rule extends the deadline of 31 December 2022, originally provided for by Art. 1, § 446, of Act No. 145/2018, to 30 December 2023, bringing it in line with that of Art. 1, § 495, of Act No. 160/2019.

La disposizione in commento si pone come intervento di mero coordinamento normativo nell'ambito della disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili da parte di pubbliche amministrazioni.
La legge di bilancio per l'anno 2019 (legge n. 145/2018), infatti, all'articolo 1, comma 446, aveva previsto la possibilità per le pubbliche amministrazioni, già utilizzatrici di lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità, di assumere tali lavoratori, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale e, comunque, nel rispetto di specifiche condizioni ([1]).

([1]) Il citato comma 446, in particolare, imponeva il rispetto delle seguenti condizioni: a) possesso da parte dei lavoratori dei requisiti di anzianità come previsti dall'art. 4, comma 6, del d.l. n. 101/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 125/2013, ovvero dall'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75/2017, o svolgimento delle attività socialmente utili o di pubblica utilità per il medesimo periodo di tempo; b) espletamento di selezioni riservate, mediante prova di idoneità, dei lavoratori da inquadrare nei profili professionali delle aree o categorie per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo che abbiano la professionalità

La successiva legge di bilancio relativa all'anno 2020 (legge n. 160/2019), tuttavia, al comma 495 dell'articolo 1 aveva previsto la possibilità di derogare, per il solo anno 2020, alla dotazione organica, al piano di fabbisogno del personale ed ai vincoli assunzionali, con lo specifico fine di facilitare le suddette assunzioni.
Entrambe le predette previsioni normative – quella di poter procedere alle assunzioni e quella di poter derogare a talune condizioni –, seppur inizialmente limitate nel tempo, sono state progressivamente prorogate nel tempo.
Con l'ultimo intervento normativo, tuttavia, si era venuta a creare un'asimmetria tra i due testi legislativi: l'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge n. 75/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112/2023, infatti, si era limitato a prorogare al 30 dicembre 2023 il solo termine per la deroga alla dotazione organica di cui alla legge di bilancio 2020, senza tuttavia modificare il

richiesta, in relazione all'esperienza effettivamente maturata, e i requisiti previsti per l'accesso al pubblico impiego. Le assunzioni a tempo indeterminato di cui alla presente lettera sono considerate, ai sensi dell'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, nella quota di accesso dall'esterno; c) espletamento di procedure concorsuali riservate, per titoli ed esami, dei lavoratori da inquadrare nei profili professionali delle aree o categorie per i quali è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo, che abbiano la professionalità richiesta, in relazione all'esperienza effettivamente maturata, e i requisiti previsti per l'accesso al pubblico impiego; d) finanziamento, nei limiti delle risorse, a valere sul regime ordinario delle assunzioni, nel rispetto del principio dell'adeguato accesso dall'esterno; e) per le assunzioni a tempo indeterminato, pieno utilizzo delle risorse previste per i contratti di lavoro flessibile, nei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 122/2010, calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio nel triennio 2015-2017, al netto dell'utilizzo dello stesso in applicazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017, a condizione che le medesime amministrazioni siano in grado di sostenere a regime la relativa spesa di personale, previa certificazione della sussistenza delle correlate risorse finanziarie da parte dell'organo di controllo interno di cui all'art. 40-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, e che prevedano nei propri bilanci la contestuale e definitiva riduzione di tale valore di spesa utilizzato per le assunzioni a tempo indeterminato dal tetto di cui al predetto articolo 9, comma 28; f) pieno utilizzo delle risorse permanenti appositamente stanziate da leggi regionali e dell'eventuale contributo statale concesso permanentemente, nonché di quelle calcolate in deroga alla vigente normativa in materia di facoltà assunzionali, in ogni caso nel rispetto del principio del saldo positivo di bilancio e delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 557, 557-*quater* e 562, della l. n. 296/2006; g) calcolo della spesa di personale da parte degli enti territoriali e degli enti pubblici interessati, ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 557, 557-*quater* e 562, della l. n. 296/2006, al netto dell'eventuale cofinanziamento erogato dallo Stato e dalle regioni; h) per consentire il completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato avviate ai sensi dell'art. 1, comma 207, terzo periodo, della l. n. 147/2013, da concludere inderogabilmente entro il 31 marzo 2022, è autorizzata la proroga dei contratti a tempo determinato fino al 31 luglio 2021 a valere sulle risorse di cui all'art. 1, comma 1156, lett. *g-bis*, della l. n. 296/2006, fino ad un massimo di 30 milioni di euro a titolo di compartecipazione dello Stato. Le proroghe sono effettuate in deroga alle disposizioni di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 81/2015, all'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, all'art. 259 del Testo Unico di cui al d.lgs. n. 267/2000 e all'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 75/2017.

termine per le facoltà di assunzione di cui alla legge di bilancio 2019, che era invece rimasto fissato al 31 dicembre 2022.
L'articolo 21 del collegato lavoro ha provveduto, quindi, ad aggiornare l'articolo 1, comma 446, della legge n. 145/2018, modificando il termine per le assunzioni e portando anch'esso al 30 dicembre 2023.
Nella sua formulazione attuale, pertanto, la norma prevede che, negli anni 2019-2022 e fino al 30 dicembre 2023, le amministrazioni pubbliche utilizzatrici dei lavoratori socialmente utili e dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità, anche mediante contratti di lavoro a tempo determinato o contratti di collaborazione coordinata e continuativa nonché mediante altre tipologie contrattuali, possono procedere all'assunzione a tempo indeterminato dei suddetti lavoratori, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale. È rimasta, invece, invariata la restante parte della norma, contenente le ulteriori condizioni previste per le assunzioni.
Si segnala, infine, che il termine per la possibilità di deroga di cui alla legge n. 160/2019 è stato prorogato dapprima al 31 dicembre 2024 – ad opera dell'articolo 1, comma 6, lettera *b*, del decreto-legge n. 215/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 18/2024 – e successivamente al 31 dicembre 2025, dall'articolo 4 del decreto-legge n. 25/2025.

Bibliografia essenziale

DE MOZZI B. (2019), *Lavoratori provenienti dal regime transitorio dei Lsu, abuso nella reiterazione dei contratti a termine e conseguenze sanzionatorie*, in *LPA*, n. 4, pp. 171-187

FEDERICI A. (2019), *I lavori socialmente utili e attualità del modello: il morto che (ancora) parla dopo il reddito di cittadinanza*, in *LPO*, n. 9-10, pp. 538-549

ROZZA S. (2021), *I lavori socialmente utili tra "condizione" dell'assistenza e "prestazione". Il riconoscimento in posizione assicurativa nel sistema delle finzioni giuridiche*, in *LPO*, n. 3, pp. 210-222

TOSCANO G. (2019), *Lavori socialmente utili e subordinazione: un'antinomia apparente*, in *GI*, n. 10, p. 2213-2216

Disposizioni in materia di dichiarazione della spesa sostenuta per attività di mediazione in caso di cessione di immobili

di Paolo Stolfa

Abstract – L'art. 22 interviene a semplificare la normativa in materia di attività di mediazione fornita da professionisti esterni nell'ambito di una cessione di immobili. A seguito di tali modifiche, la nuova formulazione dell'art. 35, comma 22, del d.l. n. 223/2006 prevede ora la possibilità di indicare, nella dichiarazione che le parti devono obbligatoriamente rendere, il solo numero di fattura emessa dal mediatore in alternativa all'ammontare della spesa, attestando la corrispondenza tra l'importo fatturato e la spesa effettivamente sostenuta.

Abstract – Art. 22 intervenes to simplify the regulations on mediation activities provided by external professionals in the context of a transfer of real estate. Following these amendments, the new wording of Art. 35, § 22, of Decree-Law No. 223/2006 now provides for the possibility of indicating, in the declaration that the parties must compulsorily make, only the invoice number issued by the mediator as an alternative to the amount of the expense, certifying the correspondence between the amount invoiced and the expense actually incurred.

Sommario: 1. Il quadro normativo previgente. – 2. Le modifiche del collegato lavoro. – 3. Bibliografia essenziale.

1. Il quadro normativo previgente

La norma in commento interviene sulla disciplina delle dichiarazioni da rendere obbligatoriamente nell'ambito di una cessione di immobili, nei casi in cui le parti si siano avvalse di attività di mediazione di professionisti – persone fisiche o giuridiche – esterni.

La disciplina in questione è contenuta nell'articolo 35 ([1]), comma 22, del decreto-legge n. 223/2006, che ha previsto l'obbligo per le parti contraenti, anche se assoggettate ad IVA, di rendere un'apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, nella quale indicare alcune informazioni essenziali relative all'eventuale espletata attività di mediazione, ivi comprese le modalità di pagamento del corrispettivo.
Il citato comma 22, infatti, impone a ciascuna parte l'obbligo di specificare se si è avvalsa dell'attività di un mediatore e, nell'ipotesi affermativa, di fornire i dati identificativi del titolare, se persona fisica, o la denominazione, la ragione sociale ed i dati identificativi del legale rappresentante, se soggetto diverso da persona fisica, ovvero del mediatore non legale rappresentante che ha operato per la stessa società; di specificarne il codice fiscale o la partita IVA; di indicare, altresì, il numero di iscrizione al ruolo degli agenti di affari in mediazione e della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di riferimento per il titolare ovvero per il legale rappresentante o mediatore che ha operato per la stessa società.

2. Le modifiche del collegato lavoro

L'ultimo elemento obbligatorio da inserire in dichiarazione concerne il pagamento del corrispettivo ed è stato oggetto dell'intervento da parte dell'articolo 22 del collegato lavoro in commento. La versione precedente, infatti, si limitava a prescrivere l'indicazione dell'ammontare della spesa sostenuta per l'attività di mediazione e le analitiche modalità di pagamento della stessa. La novella dell'articolo 22, con l'evidente intento di semplificare tale adempimento, ha reso ora possibile l'indicazione, in alternativa all'ammontare della spesa, del solo numero di fattura emessa dal mediatore, indicando la corrispondenza tra l'importo fatturato e la spesa effettivamente sostenuta.

([1]) La formulazione della norma, a seguito delle modifiche in commento del collegato lavoro, è la seguente: «All'atto della cessione dell'immobile, anche se assoggettata ad IVA, le parti hanno l'obbligo di rendere apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà recante l'indicazione analitica delle modalità di pagamento del corrispettivo. Con le medesime modalità, ciascuna delle parti ha l'obbligo di dichiarare: a) se si è avvalsa di un mediatore e, nell'ipotesi affermativa, di fornire i dati identificativi del titolare, se persona fisica, o la denominazione, la ragione sociale ed i dati identificativi del legale rappresentante, se soggetto diverso da persona fisica, ovvero del mediatore non legale rappresentante che ha operato per la stessa società; b) il codice fiscale o la partita IVA; c) il numero di iscrizione al ruolo degli agenti di affari in mediazione e della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di riferimento per il titolare ovvero per il legale rappresentante o mediatore che ha operato per la stessa società; d) l'ammontare della spesa sostenuta per tale attività o, in alternativa, il numero della fattura emessa dal mediatore e la corrispondenza tra l'importo fatturato e la spesa effettivamente sostenuta nonché, in ogni caso, le analitiche modalità di pagamento della stessa».

È rimasto, in ogni caso, invariato l'obbligo di dichiarare le analitiche modalità di pagamento di tali spese.

3. Bibliografia essenziale

GIACOBBE E. (2015), *Il contratto di mediazione*, Giappichelli

ROSSI M. (2012), *La vendita degli immobili tra privati*, Giuffrè

RUSSO E. (2010), *Le acquisizioni di immobili e di società immobiliari*, Cedam

La dilazione di pagamento dei debiti contributivi

di Valentina Ricchezza

Abstract – L'art. 23 della l. n. 203/2024 rientra tra le misure adottate in materia previdenziale nell'ottica di semplificazione. Esso amplia e semplifica la pregressa disciplina del pagamento dilazionato dei debiti contributivi, prevedendo una rateazione più lunga onde agevolare le procedure di regolarità contributiva e attribuendo agli enti creditori (Inps e Inail) il potere di riconoscere in via diretta la dilazione.

Abstract – Art. 23 of Act No. 203/2024 is among the measures adopted in the field of social security with a view to simplification. It expands and simplifies the previous regulation on the deferred payment of contribution debts, providing for a longer repayment period to facilitate the procedures for contribution regularity and granting the creditor entities (INPS and INAIL) the power to directly recognize the deferral.

Sommario: 1. La dilazione di pagamento dei debiti contributivi. – 1.1. La disciplina neo introdotta in pillole. – 1.2. Vecchie e nuove dilazioni: brevi considerazioni dall'analisi comparata del pagamento dilazionato dei debiti contributivi in fase amministrativa. – 2. Bibliografia essenziale.

1. La dilazione di pagamento dei debiti contributivi

1.1. La disciplina neo introdotta in pillole

La dilazione di pagamento dei debiti contributivi, prevista dall'articolo 23 della legge n. 203/2024, costituisce una delle misure introdotta dal c.d. collegato lavoro in tema previdenziale ([1]) allo scopo di semplificare e garantire la regolarità contributiva, impegno assunto dall'Italia con il PNRR ([2]).

([1]) Gli altri sono gli artt. 25, 29 e 30 che disegnano la "seconda direttrice" del collegato lavoro in M. DALLA SEGA, G. PIGLIALARMI, *Le novità previdenziali del DDL Lavoro: tra semplificazione e decentramento*, in *Boll. Spec. ADAPT*, 2024, n. 5.

([2]) In attuazione della Missione 5, Componente 1, del PNRR sono state previste diverse misure volte a favorire la *compliance* tra contribuente e Inps finalizzate a semplificare gli adempimenti e

La norma introducendo il comma 11-*bis* all'articolo 2, decreto-legge n. 338/1989, convertito con modificazioni dalla legge n. 389/1989, amplia la pregressa disciplina del pagamento dilazionato dei debiti contributivi, nell'ottica di semplificare e, al tempo stesso, agevolare promuovendo, le procedure di regolarità contributiva ([3]). Molteplici sono i profili della disposizione che suggeriscono tale caratterizzazione teleologica.

La previsione di un pagamento rateale che può arrivare sino ad un numero massimo di rate mensili pari a sessanta. Tale ipotesi, prima prevista dal comma 17 dell'articolo 116, legge n. 388/2000, oggi abrogato, come statuisce il secondo comma dell'articolo in commento, da eccezione applicabile *sub condicione e in casi tassativi* ([4]) è divenuta regola generale nei casi (anch'essi predeterminati che

stimolare l'assolvimento degli obblighi contributivi. In particolare, con riferimento alle politiche del lavoro, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha adottato, con decreto 19 dicembre 2022, n. 221, il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025 da realizzare attraverso azioni specifiche finalizzate a prevenire e contrastare il lavoro sommerso nei diversi settori economici. Il Piano dedica un apposito paragrafo, il B.2.2, alle attività che l'Inps deve realizzare in materia di promozione della *compliance* al fine di incentivare il processo di regolarizzazione del contribuente e l'emersione di basi imponibili. Il d.l. n. 19/2024, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 56/2024, all'art. 30, commi 5-9, ha previsto, dal 1° settembre 2024, una specifica disciplina in materia di promozione della *compliance* in ambito contributivo al fine di introdurre nuove e più avanzate modalità di comunicazione tra il contribuente e l'Inps, finalizzate a semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi contributivi e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili. In questo ambito si colloca il progetto *Piattaforma di gestione delle azioni di compliance e di contrasto al lavoro sommerso* per le cui modalità di funzionamento si rinvia al mess. Inps 13 novembre 2024, n. 3782.

([3]) D. LA ROCCA, *Dilazione del pagamento dei debiti contributivi (art. 23)*, in M. BIASI, S. CARRÀ, D. LA ROCCA (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2024: profili operativi*, Giuffrè, 2025, p. 57ss.

([4]) La disposizione prevedeva la possibilità di un pagamento rateale sino a sessanta mesi nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da incertezze connesse a contrasti sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali o determinazioni amministrative sulla ricorrenza dell'obbligo contributivo successivamente riconosciuto in sede giurisdizionale o amministrativa e mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da fatto doloso del terzo denunciato. Il pagamento dei debiti contributivi, dilazionato fino a 60 mensilità, doveva essere autorizzato dal Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia. Orbene dal momento che l'art. 116, comma 17, l. n. 388/2000 non ha abrogato l'art. 2, comma 11, della l. n. 389/1989 nella parte in cui prevede che il Ministro del lavoro autorizzi il prolungamento delle rateazioni concesse dall'Istituto fino a 36 mesi in "casi eccezionali", deve essere rimeditato quanto al suo ambito di operatività e tali casi di prolungamento erano stati individuati dalla circ. Inps 22 agosto 2001, n. 165, segnatamente in: calamità naturali in occasione delle quali siano stati adottati decreti di sospensione dei termini del pagamento; procedure concorsuali per le quali sia stato già emanato il provvedimento dichiarativo, carenza temporanea di liquidità finanziaria per ritardato pagamento di crediti maturati nei confronti di enti pubblici o di amministrazioni dello Stato collegati ad obblighi contrattuali; ricorrenza di uno stato di crisi aziendale dovuto a situazioni non imputabili all'azienda ma al mercato o/a crisi economiche settoriali o comunque ad un processo di riorganizzazione aziendale. Essa poteva altresì essere concessa nell'ipotesi di carenza

saranno indicati da apposito decreto) in cui si acceda, verosimilmente proprio allo scopo di promuovere e favorire, attraverso pagamenti maggiormente dilatati nel tempo, la regolarizzazione.
Ed invero sempre nell'ottica di promuovere la procedura, semplificandola, è stata abrogata, per effetto del comma secondo dell'articolo 23, la previsione che implicava il coinvolgimento e l'autorizzazione dei Ministeri coinvolti (del lavoro e dell'economia) per cui *dominus* della procedura di concessione è esclusivamente l'Ente creditore (Inps e Inail).
La richiesta di dilazione, tuttavia, resta una facoltà di appannaggio dell'Ente quanto all'accettazione perché la disposizione continua a impiegare il verbo "può" e, quanto all'ambito di operatività, la richiesta di dilazione, attiene esclusivamente a contributi, premi e accessori non ancora affidati agli agenti della riscossione.
Ancora indefinite sono le ipotesi in cui sia possibile accedere a tale misura, considerato che la disposizione affida a un decreto interministeriale l'individuazione delle ipotesi in cui è possibile accedere alla rateazione («nei casi definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, sentiti l'INPS e l'INAIL») che dovrà, verosimilmente, essere adottato entro marzo 2025 (atteso che la norma indica in *sessanta* i giorni entro i quali lo stesso dovrà essere adottato) ma non è stato ancora adottato.
Parimenti ignoti, allo stato, sono i *requisiti, criteri e modalità, anche di pagamento* che la richiesta e l'accettazione della dilazione implica atteso che, anche con riferimento a tale profilo, la disposizione demanda a un atto adottato dal Consiglio di amministrazione di Inps e Inail per l'individuazione dei profili su elencati che, necessariamente, dovranno, così come prescritto, favorire il *buon esito* del processo di regolarizzazione e, al tempo stesso, garantire l'*effettività della riscossione* (per cui si ipotizza che le modalità siano snelle e idonee a garantire di fatto la riscossione).

temporanea di liquidità finanziaria collegata a difficoltà settoriali o territoriali, richieste di pagamento di contributi aventi scadenze concomitanti, debiti contributivi di un importo non inferiore a quello soglia in presenza di una situazione finanziaria precaria per il debitore, trasmissione agli eredi di debiti contributivi.

1.2. Vecchie e nuove dilazioni: brevi considerazioni dall'analisi comparata del pagamento dilazionato dei debiti contributivi in fase amministrativa

La lettura sincrona dei due commi (11 e 11-*bis*) dell'articolo 2, legge n. 389/1989 citata, ci restituisce un quadro di plurime forme di rateazione dei debiti in fase amministrativa, con separate competenze in capo ai diversi soggetti deputati all'autorizzazione o meno delle stesse: periodo massimo di 24 mesi, 36 mesi previa autorizzazione del Ministero del lavoro e in casi eccezionali, 60 mesi nei casi definiti con decreto ministeriale.
Quanto alle modalità di accesso alla richiesta di rateazione e l'espletamento dell'iter è senz'altro ancora vigente il Regolamento di disciplina delle rateazioni dei debiti contributivi in fase amministrativa, approvato con la determinazione Inps 14 dicembre 2012, n. 229 e la determinazione Inps 9 maggio 2013, n. 113, poi confluite nella circolare Inps 12 luglio 2013, n. 108, seguita dal messaggio Inps 24 maggio 2016, n. 2312, che hanno delineato la prassi che enuclea tutte le fasi del procedimento amministrativo utile per il perfezionamento e la gestione delle istanze di pagamento in forma dilazionata.
Sicuramente il nuovo comma 11-*bis* invocando un "proprio atto" da parte del Consiglio di amministrazione degli Enti (Inps e Inail), circa i profili attuativi della dilazione, introdurrà note di specialità per questa forma di rateazione ma, allo stato, emerge che il pagamento rateale dei debiti per contributi, premi e accessori dovuti agli enti gestori di previdenza e assistenza obbligatoria può essere dilazionato con diverse modalità se in fase amministrativa.
La dizione fase amministrativa ricomprende i debiti scaduti o comunque accertati dagli Enti previdenziali per contributi e premi assicurativi.
L'Inps, con riferimento alla dilazione di cui al comma 11 del citato articolo, ha precisato che per fase amministrativa devono intendersi i crediti per il quali, al momento della presentazione della domanda, non sia stato formato l'avviso di addebito ([5]) ovvero quelli in gestione presso gli uffici legali che, alla medesima data non siano stati affidati agli agenti della riscossione ([6]).
Il comma 11-*bis* fa espresso riferimento ai contributi e premi «non affidati per il recupero agli agenti per la riscossione». La previsione, ad avviso di chi scrive, potrebbe destare qualche perplessità se si considera il mutato sistema di riscossione dei crediti in materia previdenziale e, soprattutto, se si leggono organicamente i due commi.
Ed invero, posto che per le ipotesi di cui al comma 11 la dilazione può essere richiesta solo antecedentemente la formazione dell'avviso di addebito,

([5]) Ai sensi dell'art. 30 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010.
([6]) Ai sensi dell'art. 7-*quater*, comma 6, della l. n. 33/2009.

letteralmente, il comma 11-*bis*, sembrerebbe riconoscere la possibilità della richiesta di dilazione anche a seguito della formazione dell'avviso di addebito e sino al momento antecedente la consegna dello stesso all'agente della riscossione ([7]). Il disallineamento ingiustificato, che tale interpretazione determinerebbe tra i due commi inseriti nello stesso articolo, suggerisce di ritenere che anche nell'ipotesi di cui al comma 11-*bis*, la domanda di rateazione debba pervenire prima della formazione dell'avviso di addebito anche perché le richieste successive alla consegna dell'avviso di addebito devono essere indirizzate direttamente all'Agente per la riscossione secondo le ancora vigenti procedure di rateazione, regolate dall'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 ([8]), così come novellato dal decreto legislativo n. 110/2024.

È indubbio che un'interpretazione omogena dei due commi possa svuotare l'innovativa portata del neo introdotto comma 11-*bis*. Per restituire autonomia all'inciso anche in termini di diversità rispetto al comma 11 si potrebbe sostenere che la disposizione ricomprenda anche le ipotesi in cui la richiesta di dilazione sia stata avanzata o a seguito della comunicazione dell'avviso bonario o, anche, dello stesso avviso di addebito ma prima che, spirato il termine per l'adempimento spontaneo, lo stesso sia consegnato all'Agente per la riscossione. Tale ricostruzione interpretativa non può essere applicata sicuramente per i premi Inail, per i quali il sistema di riscossione continua ad operare secondo il meccanismo del ruolo esattoriale, per cui la disposizione opera per quei crediti che non sono stati ancora affidati all'agente della riscossione per l'iscrizione a ruolo.

Sicuramente i provvedimenti attuativi, che saranno emanati, espliciteranno il *dies ad quem* della richiesta di rateazione unitamente all'ambito di operatività della novella che, come innanzi accennato, integra un provvedimento concessorio che opera al verificarsi delle situazioni pre-tipizzate senza, quindi, l'intervento specifico dei soggetti preposti (e questo è un profilo di forte discontinuità rispetto alla precedente disposizione).

([7]) Per un'analisi approfondita dell'avviso di addebito si rinvia a A. PIOVESANA, *L'avviso di addebito dopo le cartelle esattoriali: novità per la riscossione dei crediti degli Enti previdenziali*, in *LG*, 2011, n. 11, p. 1092, dove l'A. rimarca che «restano esclusi dall'invio dell'avviso di addebito i crediti oggetto di rateazione. Analogamente non si procederà alla formazione dell'avviso di addebito per i crediti inseriti in un piano di rientro che interessa solo la contribuzione dovuta dalle aziende che operano con il sistema UniEmens (circolare Inps 30 dicembre 2010, n. 168, cit.). L'Inps con messaggio 16 febbraio 2011 ha integrato le indicazioni già fornite con circolare n. 168/2010 in materia di avviso di addebito a seguito di accertamento ispettivo, al fine di coordinare le nuove disposizioni con quanto già previsto dalla l. 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. Collegato lavoro). Il messaggio è consultabile nel sito www.inps.it, nella sezioni messaggi e circolari».

([8]) Per una ricostruzione delle rateazioni si rinvia a M.R. GHEIDO, A. CASOTTI, *Rateazione dei debiti contributivi*, in *DPL*, 2011, n. 6, p. 313 ss.

È verosimile che la casistica, contenente le ipotesi in cui sia previsto l'accesso a tale misura, sia rigorosa considerata la più ampia dilazione nella forma di rateazione ma è anche evidente la semplificazione che tale istituto introduce per la finanza pubblica, atteso che il recupero coattivo prevede per il contribuente, oltre al pagamento degli interessi e delle sanzioni già dovuti, anche quello dell'aggio a favore dell'Agenzia dell'Entrate Riscossioni per la remunerazione delle attività intraprese per il recupero dei contributi. Pertanto, l'incremento del periodo di rateizzazione in fase amministrativa porterebbe a ridurre l'attività degli agenti della riscossione, con una riduzione dei costi amministrativi di gestione nonché porterebbe a velocizzare l'introito dei debiti contributivi ([9]).
Già nella relazione illustrativa al disegno di legge si osservava che, nell'individuazione, da parte del decreto ministeriale attuativo della novella, delle fattispecie a cui applicarla, si potrà far riferimento, oltre che alle ipotesi già oggetto del citato articolo 116, comma 17 ([10]), a quelle che correntemente consentono, in attuazione del summenzionato articolo 2, comma 11, del decreto-legge n. 338/1989, il prolungamento della rateazione fino a trentasei rate: calamità naturali; carenza temporanea di liquidità finanziaria, derivante da ritardato introito di crediti maturati nei confronti di pubbliche amministrazioni ovvero da ritardata erogazione di contributi e finanziamenti pubblici; crisi aziendale; riorganizzazione, ristrutturazione e riconversione aziendale; passaggio dei debiti contributivi agli eredi; carenza temporanea di liquidità finanziaria connessa a difficoltà economico-sociali, territoriali o settoriali ([11]).
Il pagamento dilazionato fino a sessanta rate mensili segue le stesse modalità sia per i debiti Inps che Inail ([12]) e opera con riferimento ai debiti di tutte le gestioni, includendo anche gli accessori di legge e ricomprendendo, salvo che i provvedimenti attuativi siano di segno contrario per il comma 11-*bis*, la contribuzione già scaduta e non ancora versata o anche non scaduta.
È verosimile che nei provvedimenti ministeriali e amministrativi di prossima approvazione siano perpetuate alcune regole introdotte dal su richiamato Regolamento di disciplina della rateazione (e confluite nella circolare Inps n. 108/2013 e nel messaggio Inps n. 2312/2016) con riferimento al principio della unicità

([9]) I vantaggi per la finanza pubblica della novella sono ampiamente descritti nel d.d.l. AS 1264
([10]) Si rinvia a nota 3.
([11]) D.d.l. AC 1532.
([12]) La procedura della rateazione dei premi assicurativi era stata da ultimo regolata dalla determinazione del Presidente 23 luglio 2019, n. 227, operante per i premi relativi a tutte le gestioni assicurative, non scaduti e scaduti ma non iscritti a ruolo. L'istanza di pagamento rateale è considerato un atto di riconoscimento del debito che comparta la rinuncia non solo ad eventuali azioni ma anche ad eccezioni che attengono al debito. Il mancato regolare adempimento del piano di rateizzo secondo la determinazione implica la revoca del beneficio e la preclusione.

della domanda ([13]), a quello della regolarità del versamento ([14]), della revoca ([15]) nonché del pagamento parziale ([16]) che, introdotte a seguito della "pratica" della dilazione in fase amministrativa hanno sicuramente contribuito da un lato a risolvere questioni amministrative poste e, dall'altro, a favorire gli adempimenti garantendo la regolarità e trasparenza delle gestioni.
Allo stato tali provvedimenti non sono stati ancora adottati per cui le nuove forme di dilazioni, in assenza di indicazioni operative, non possono essere accordate.
L'Inps, con messaggio 6 febbraio 2025, n. 471, ha chiarito che la rateazione di tali debiti fino ad un massimo di 60 rate mensili a partire dal 1° gennaio 2025 sarà esercitata nei casi previsti da appositi decreti attuativi, secondo requisiti e modalità disciplinati da specifici atti dei Consigli di amministrazione di ciascun Istituto, con la conseguenza che, allo stato attuale, non è ancora possibile accordare rateazioni per un numero di rate superiori a 24, in quanto non sono ancora stati emanati né i decreti attuativi, né gli atti dei consigli di amministrazione che rendono operativa la disposizione del collegato lavoro.
Di conseguenza, finché gli appositi atti non verranno adottati, le richieste dei contribuenti tese ad ottenere un numero di rate superiore a 24 non potranno essere accolte, e continueranno ad essere definite nel rispetto del vigente Regolamento di disciplina delle rateazioni dei debiti contributivi in fase amministrativa.

2. Bibliografia essenziale

DALLA SEGA M., PIGLIALARMI G. (2024), *Le novità previdenziali del DDL Lavoro: tra semplificazione e decentramento*, in *Boll. Spec. ADAPT*, n. 5

([13]) È il principio richiamato dal mess. Inps 24 maggio 2016, n. 2312, secondo cui il pagamento in forma rateale deve comprendere l'intera esposizione debitoria del richiedente relativa ai debiti e sanzioni maturati in tutte le Gestioni che risultino denunciati e accertati al momento di presentazione della domanda stessa, con conseguente reiezione della domanda laddove non sia stata osservata questa previsione.
([14]) L'adempimento della rateazione prevista con la regolarizzazione deve saldarsi con il versamento della contribuzione corrente.
([15]) Il mancato pagamento di due rate mensili consecutive comporta la revoca della rateazione concessa. Per consecutività non si intende il mancato pagamento di due rate aventi la stessa scadenza in successione temporale ma anche con sequenze temporali diverse.
([16]) Il pagamento della prima rata deve avvenire per intero affinché si attivi il piano di ammortamento e l'eventuale pagamento parziale così come quello delle rate scadute determina l'annullamento del piano di ammortamento stesso.

GHEIDO M.R., CASOTTI A. (2011), *Rateazione dei debiti contributivi*, in *DPL*, n. 6, pp. 313-320

LA ROCCA D. (2025), *Dilazione del pagamento dei debiti contributivi (art. 23)*, in M. BIASI, S. CARRÀ, D. LA ROCCA (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2024: profili operativi*, Giuffrè

PIOVESANA A. (2011), *L'avviso di addebito dopo le cartelle esattoriali: novità per la riscossione dei crediti degli Enti previdenziali*, in *LG*, n. 11, pp. 1089-1101

Disposizioni previdenziali per il personale a contratto degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

di Adriana Stolfa

Abstract – Estese anche al personale a contratto di rappresentanze diplomatiche, uffici consolari di prima categoria, istituti italiani di cultura e delegazioni diplomatiche speciali iscritto a enti pensionistici italiani le disposizioni in materia previdenziale previste per il personale ex Inpdap, con obbligo di invio della mera denuncia mensile di cui all'art. 44, comma 9, del d.l. n. 269/2003.

Abstract – The provisions on social security envisaged for former INPDAP personnel have also been extended to contract staff of diplomatic representations, first category consular offices, Italian cultural institutes and special diplomatic delegations registered with Italian pension institutions, with the obligation to send the simple monthly report referred to Art. 44, § 9, of Decree-Law No. 269/2003.

L'articolo 24 del collegato lavoro, in vigore dal 12 gennaio 2025, introduce nuove disposizioni relative agli adempimenti di natura previdenziale per il personale a contratto degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale di cui all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967.
Si tratta, in particolare, del personale a contratto di:
– rappresentanze diplomatiche;
– uffici consolari di prima categoria;
– istituti italiani di cultura;
– delegazioni diplomatiche speciali.
Il rapporto di lavoro di questo personale è soggetto, come noto, ad una regolamentazione speciale sia dal punto di vista sostanziale che sotto l'aspetto

contributivo, in ragione della particolarità del ruolo e delle caratteristiche della prestazione svolta ([1]).
A partire dal 2025, queste specifiche categorie di personale vengono sottoposte ai medesimi obblighi di comunicazione previdenziale dei dipendenti iscritti alla gestione ex Inpdap costituita presso l'Inps, di cui all'articolo 1, comma 131, della legge n. 213/2023 ([2]).
Quest'ultima norma prevede che, ai fini di una corretta implementazione delle posizioni previdenziali degli interessati, le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all'Inps esclusivamente le denunce mensili di cui all'articolo 44, comma 9, del decreto-legge n. 269/2003 ([3]).

([1]) Dal punto di vista contributivo, la principale particolarità riguarda la determinazione dell'imponibile contributivo che viene calcolato sulla base di una retribuzione convenzionale e non di quella effettivamente percepita, con l'intento di garantire un trattamento pensionistico adeguato ai lavoratori con basse retribuzioni, in ossequio a quanto previsto dall'art. 38 Cost. Questa normativa speciale, secondo la giurisprudenza, non viola i principi costituzionali di ragionevolezza e uguaglianza in ragione della peculiarità della prestazione lavorativa svolta. Per un approfondimento sul punto, si rimanda a Cass. ord. n. 28678/2024, nonché Cass. n. 26911/2024 in *LG*, 2025, n. 1, p. 96.

([2]) L'art. 1, comma 131, della l. n. 213/2023 dispone testualmente: «Al fine di ritenere assolti gli obblighi contributivi, per i periodi di paga fino al 31 dicembre 2004 le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per i propri dipendenti iscritti alla gestione ex INPDAP costituita presso l'INPS ai sensi dell'articolo 21 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono tenute a trasmettere all'INPS, ai fini della corretta implementazione delle posizioni assicurative individuali, esclusivamente le denunce mensili di cui all'articolo 44, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. I relativi oneri in termini di minori entrate contributive sono valutati in 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2033».

([3]) L'art. 44, comma 9, del d.l. n. 269/2003 recita: «A partire dalle retribuzioni corrisposte con riferimento al mese di gennaio 2005, i sostituti d'imposta tenuti al rilascio della certificazione di cui all'articolo 4, commi 6-ter e 6-quater, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, e successive modificazioni, trasmettono mensilmente in via telematica, direttamente o tramite gli incaricati di cui all'articolo 3, commi 2-bis e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 1998, n. 322, all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) i dati retributivi e le informazioni necessarie per il calcolo dei contributi, per l'implementazione delle posizioni assicurative individuali e per l'erogazione delle prestazioni, entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di riferimento. Tale disposizione si applica anche nei confronti dell'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP) con riferimento ai sostituti d'imposta tenuti al rilascio della certificazione di cui all'articolo 4, commi 6-ter e 6-quater, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, e successive modificazioni, il cui personale è iscritto al medesimo Istituto. Entro il 30 giugno 2004 gli enti previdenziali provvederanno ad emanare le istruzioni tecniche e procedurali necessarie per la trasmissione dei flussi informativi ed attiveranno una sperimentazione operativa con un campione significativo di aziende, enti o amministrazioni, distinto per settori di attività o comparti, che dovrà concludersi entro il 30 settembre 2004. A

Si tratta cioè dell'obbligo, istituito in capo ai sostituti di imposta tenuti al rilascio della certificazione unica, di comunicare mensilmente all'Inps in via telematica (entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello di riferimento) i dati retributivi e le informazioni necessarie per il calcolo dei contributi, per l'implementazione delle posizioni assicurative individuali e per la conseguente erogazione delle prestazioni spettanti.
Secondo quanto espressamente previsto dal comma 1 dell'articolo 24 in commento, tale onere deve essere assolto «ferme restando le disposizioni in materia di termini di prescrizione», vale a dire unicamente in relazione a periodi contributivi non prescrittisi alla data di entrata in vigore della disposizione.
Un'ulteriore condizione prevista dalla norma è che i soggetti in questione siano iscritti a enti previdenziali italiani.
Ai sensi del comma 2, agli oneri derivanti dalla disposizione, valutati in 350.000 euro per ciascun anno dal 2024 al 2033, si farà fronte mediante una corrispondente riduzione del fondo speciale istituito nell'ambito del programma Fondi riserva e speciali della missione Fondi da ripartire.
In conclusione, la disposizione in commento si inserisce in un quadro normativo speciale, confermando e aggiornando il regime previdenziale differenziato per queste categorie di lavoratori, sempre nell'ottica del bilanciamento tra le peculiarità del lavoro all'estero e la necessità di garantire a questi lavoratori un'adeguata tutela previdenziale.

decorrere dal 1° gennaio 2004, al fine di garantire il monitoraggio dei flussi finanziari relativi alle prestazioni sociali erogate, i datori di lavoro soggetti alla disciplina prevista dal decreto ministeriale 5 febbraio 1969, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 13 marzo 1969, e successive modificazioni ed integrazioni, sono tenuti a trasmettere per via telematica le dichiarazioni di pertinenza dell'INPS, secondo le modalità stabilite dallo stesso Istituto».

Disposizioni sulla notifica delle controversie in materia contributiva

di Valentina Ricchezza

Abstract – L'art. 25 reca disposizioni sulla notifica delle controversie in materia contributiva prevedendo che la notifica deve essere effettuata presso la struttura territoriale dell'ente impositore nella cui circoscrizione risiede il ricorrente. La disposizione, apparentemente volta a favorire i contribuenti, moltiplica, ulteriormente, le deroghe alla disciplina legale delle notifiche telematiche, con conseguenti problematiche applicative che sono esaminate in chiave critica.

Abstract – Art. 25 contains provisions regarding the notification of disputes related to contributions, stating that the notification must be made at the territorial structure of the taxing authority in whose jurisdiction the appellant resides. The provision, seemingly aimed at benefiting taxpayers, further multiplies the exceptions to the legal framework for electronic notifications, leading to application issues that are examined critically.

Sommario: 1. Articolo 25, legge n. 203/2024. La novella. – 1.1. Il quadro delle notificazioni si complica ulteriormente? Brevi considerazioni critiche. – 2. Bibliografia essenziale.

1. Articolo 25, legge n. 203/2024. La novella

L'articolo 25 della legge n. 203/2024, rubricato *Disposizioni sulla notifica delle controversie in materia contributiva*, reca disposizioni sulla notifica delle controversie in materia contributiva, prevedendo che, in tutte le controversie nelle quali l'Ente impositore (Inps o Inail) è parte convenuta, la notifica sia effettuata presso la struttura territoriale dell'ente nella cui circoscrizione risiedono i ricorrenti.
La disposizione, collocandosi nel novero delle previsioni del c.d. collegato lavoro che interessano la materia previdenziale, ha inciso, modificando sia l'articolo 24, comma 5, che l'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 46/1999 (che reca la disciplina della riscossione mediante ruolo). In particolare, il novellato comma

5 dell'articolo 24 statuisce che «Contro l'iscrizione a ruolo il contribuente può proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Il ricorso va notificato all'ente impositore presso la sede territoriale nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati». Di analogo tenore è il secondo alinea del comma 2 dell'articolo 29 secondo cui «Il ricorso è notificato all'ente impositore presso la sede territoriale nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati».
Il Governo, nella relazione che accompagna il provvedimento, chiarisce che le modifiche in esame derogano al principio generale per cui le notifiche alle persone giuridiche devono essere effettuate presso la sede legale, *ex* articolo 145 c.p.c. ed ha, sostanzialmente, equiparato il regime giuridico delle notifiche di tali atti giudiziari a quello previsto in materia di previdenza e assistenza obbligatoria di cui all'articolo 44 del decreto-legge n. 269/2003, convertito dalla legge n. 326/2003 ([1]). Con riferimento alla materia assistenziale e previdenziale la notifica degli atti introduttivi dei giudizi di cognizione, esecuzione e cautelari, presso la sede periferica dell'Istituto, scaturisce dall'esigenza di stabilire maggiore continuità tra i ricorrenti (assistiti sul piano amministrativo) e l'Istituto affinché vi sia più celerità nella risposta giudiziaria e si riducano, sensibilmente, inutili lungaggini, stante anche il deferimento alle sedi periferiche dell'Inps della gestione delle competenze statali in materia di invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità ([2]). Del resto tale era anche la *ratio* della scelta, in deroga alla regola generale,

([1]) L'art. 44, comma 3, del d.l. n. 269/2003, convertito con modificazioni dalla l. n. 326/2003, per quanto qui rileva ha statuito che «All'articolo 14 del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, il secondo periodo è sostituito dal seguente: "Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto"; b) il comma 1-*bis* è sostituito dal seguente: "1-bis Gli atti introduttivi del giudizio di cognizione, gli atti di precetto nonché gli atti di pignoramento e sequestro devono essere notificati a pena di nullità presso la struttura territoriale dell'Ente pubblico nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati e contenere i dati anagrafici dell'interessato, il codice fiscale ed il domicilio"».

([2]) Del resto tale *ratio* era stata anche ribadita dalla Suprema Corte con l'ord. 27 maggio 2016, n. 11059, nella cui motivazione si legge «Il significato normativo della previsione secondo la quale le sentenze emesse nei procedimenti giurisdizionali in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità, devono essere notificate presso la sede provinciale dell'INPS sia quello di conferire a tale notifica la idoneità a determinare il decorso del termine breve di impugnazione. Ciò in coerenza con l'obiettivo perseguito dal legislatore, all'evidenza inteso ad accentrare presso le sedi provinciali dell'istituto di previdenza, a partire dalla data di esercizio effettivo delle competenze statali trasferite, la gestione del relativo contenzioso giurisdizionale, prevedendo la notifica presso le dette sedi non solo degli atti introduttivi ma anche delle sentenze e di ogni altro provvedimento adottato nei giudizi in oggetto. L'accentramento presso le sedi periferiche dell'INPS della gestione del contenzioso relativo alle competenze statali trasferite appare del resto pienamente giustificata dall'esigenza, nell'interesse dell'utenza, di

del deferimento dell'individuazione della sede provinciale Inps quale destinataria della notifica del ricorso introduttivo del giudizio, *ex* articolo 10, comma 6, decreto-legge n. 203/2005, convertito dalla legge n. 248/2005.
La *ratio* della deroga, di cui il legislatore è ben consapevole, richiamando anche una delle sentenze di legittimità ([3]), in cui è ribadito che questo regime può trovare applicazione esclusivamente per le controversie finalizzate ad ottenere prestazioni previdenziali e assistenziali, e non anche per le controversie contributive, che, secondo un principio generale, sarebbero quindi validamente notificate presso la sede legale dell'Inps, viene, con la novella, estesa anche alle opposizioni avverso ruoli esattoriali nonché per le opposizioni all'esecuzione e agli atti esecutivi relativi alle entrate tributarie, diverse dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 546/1992 ovvero sottratte alla giurisdizione tributaria, e quelle non tributarie attraverso questo duplice intervento sul decreto legislativo n. 46/1999.

1.1. Il quadro delle notificazioni si complica ulteriormente? Brevi considerazioni critiche

Questa disciplina che sembrerebbe, *prima facie*, coerente e di agevole interpretazione in realtà non lo è, ed è indispensabile, anche per i riflessi che produce il

mettere in grado gli uffici più vicini al privato interessato di rispondere con maggiore immediatezza ed adeguatezza alle richieste giudiziarie evitando inutili passaggi dalla sede centrale dell'ente; appare altresì giustificata dall'esigenza di evitare "ricadute" organizzative eccessivamente gravose sulla sede centrale dell'istituto per effetto del disposto trasferimento di funzioni». Del resto, il regime differenziato delle notifiche, ed il carattere derogatorio per quelle in materia di previdenza e assistenza, era stato già espresso dalla Suprema Corte con sentenza 16 novembre 2015, n. 23372; in termini analoghi si pone Cass. 30 agosto 2024, n. 23425.
([3]) Cass. 5 maggio 2022, n. 14271.

vizio della notifica ([4]) (quale quello della nullità), comprenderne a fondo la portata ([5]).
Recentemente, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito, proprio al fine di circoscrivere l'ambito di operatività dell'articolo 44, che la disposizione ha un ambito di operatività limitato agli atti ivi richiamati, occasionati dal processo di esecuzione (considerata la collocazione sistematica della stessa) mentre per gli altri atti introduttivi dei giudizi operano le regole ordinarie del codice di rito ([6]).
L'ambito di operatività dell'articolo 44 del decreto-legge n. 269/2003 è stato, da sempre, considerato dalla giurisprudenza di legittimità tassativo ([7]) per cui gli atti introduttivi del giudizio, non ricompresi nel novero della previsione, come ad esempio l'atto di appello, devono essere notificati presso la sede legale, e quindi centrale, dell'Ente ([8]). Nelle ipotesi di contumacia dell'Ente in primo grado le

([4]) La giurisprudenza di legittimità ha da sempre ritenuto che la notifica non effettuata alla sede territoriale comportasse la nullità della stessa. A partire da Cass. 8 aprile 2008, n. 9134 (così massimata: «In tema di atti introduttivi di un giudizio promosso nei confronti di un ente pubblico, l'art. 44, terzo comma, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, nell'introdurre all'art. 14 del d.l. 31-12-1996, n. 669, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, il comma 1 *bis* – secondo il quale "gli atti introduttivi del giudizio di cognizione, gli atti di precetto nonché gli atti di pignoramento e sequestro devono essere notificati a pena di nullità presso la struttura territoriale dell'ente pubblico nella cui circoscrizione risiedono i soggetti privati interessati e contenere i dati anagrafici dell'interessato, il codice fiscale ed il domicilio." – ha collegato la sanzione della nullità unicamente alla notifica dell'atto introduttivo presso la struttura territoriale dell'ente pubblico e non all'omissione dei dati anagrafici, del codice fiscale e del domicilio dell'interessato, deponendo inequivocamente, in tal senso, la lettera e la struttura della norma, che ha comminato la nullità soltanto dopo l'indicazione del luogo in cui deve avvenire la notificazione»), poi ripresa da Cass. 7 maggio 2009, n. 10518.
([5]) Per un'analisi della notifica del ricorso e del decreto di fissazione in materia previdenziale e assistenziale si rinvia a S.L. GENTILE, L. AIROLA, *Il processo previdenziale*, Giuffrè, 2024, p. 719.
([6]) Cass. 3 agosto 2022, n. 24048.
([7]) La notificazione dell'atto di appello, ove l'Inps sia rimasto contumace in primo grado, va eseguita nella sede centrale e domicilio legale dell'Istituto, non assumendo rilievo l'art. 44, comma 1-*bis*, della l. n. 30/1997, che limita la notifica presso la struttura territoriale 7 dell'ente a specifici e diversi atti processuali, tra cui non è compreso il gravame (in tal senso, Cass. 3 ottobre 2013, n. 22616, e precedenti ivi citati e Cass. 30 maggio 2016, n. 11132, e, più di recente, Cass. 24 ottobre 2018, n. 27017).
([8]) La giurisprudenza di legittimità, con sentenza 13 ottobre 2011, n. 21040, ha precisato, delineando l'ambito di operatività della previsione, che «In tema di notificazione degli atti introduttivi del giudizio nei confronti dell'INPS, l'art. 14, comma 1-*bis*, del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificato dall'art. 44 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, nel prevedere la necessità della notifica, a pena di nullità, presso la struttura territoriale dell'ente pubblico corrispondente alla residenza o domicilio dei soggetti privati interessati, utilizza una formula generica tale da ricomprendere non solo i ricorsi introduttivi del giudizio ma

sentenze devono essere notificate presso la sede legale dell'Ente stesso ([9]). Tale duplicità di regime è stata considerata, dal giudice della nomofilachia, non irragionevole e coerente con la *ratio* del sistema ([10]).
La novella del collegato lavoro in tema di notifiche riceverà, quanto ad interpretazione, analoga sorte attesa la sua portata derogatoria (rispetto alla regola generale della notifica presso la sede legale) e costitutiva di un regime speciale che si affianca non solo al citato articolo 44 ma anche all'articolo 10, comma 6, del decreto-legge n. 203/2005, convertito dalla legge n. 248/2005, in tema di invalidità civile ([11]).
Residuano incertezze in ordine all'utilizzo dell'espressione "sede territoriale" per indicare la sede dell'Ente, che nei giudizi di opposizione a ruolo può essere non solo l'Inps ma anche l'Inail. L'Inps, tuttavia, aveva già chiarito, con circolare 17 febbraio 2004, n. 31, che per «strutture territoriali […] si devono intendere le direzioni provinciali e sub provinciali e tutte le agenzie site in località sede di tribunale». Analoga circolare non si rinviene in sede Inail ma non si ravvisano ragioni ostative per analoga interpretazione.
Il frammentato quadro si è oggi complicato con le previsioni del processo civile telematico, che a seguito dell'ulteriore spinta ricevuta con il decreto legislativo n. 149/2022 hanno inciso anche sul sistema delle notifiche telematiche, divenuto obbligatorio ([12]), e sull'obbligo di deposito degli atti telematici ([13]).

---

anche gli atti d'integrazione del contraddittorio nei riguardi dell'ente stesso, rispondendo così alla finalità di evitare inutili passaggi dalla sede centrale del destinatario».
([9]) Negli stessi termini anche C. Conti 24 aprile 2014, n. 293, secondo cui, «in caso di contumacia dell'ente la notifica della sentenza va effettuata – secondo le regole ordinarie (art. 292 c.p.c. oltre citato) – nella sede legale dell'Ente, non nella sede periferica».
([10]) Cass. ord. 20 ottobre 2020, n. 22856, in motivazione statuisce che «le sentenze (che non sono inserite nell'elenco) vanno notificate presso gli uffici centrali, per il caso di contumacia dell'Ente; infatti, tale soluzione ermeneutica si giustifica nell'ottica di demandare agli uffici centrali il compito di controllare i motivi dell'inerzia degli uffici periferici nel giudizio di primo grado, oltre che di valutare se proporre o meno impugnazione».
([11]) L'art. 10, comma 6, del d.l. n. 203/2005 statuisce che «A decorrere dalla data di effettivo esercizio da parte dell'I.N.P.S. delle funzioni trasferite gli atti introduttivi dei procedimenti giurisdizionali in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità, nonché le sentenze ed ogni provvedimento reso in detti giudizi devono essere notificati all'I.N.P.S. La notifica va effettuata presso le sedi provinciali dell'I.N.P.S. Nei procedimenti giurisdizionali di cui al presente comma l'I.N.P.S., *((con esclusione del giudizio di cassazione))*, è rappresentato e difeso direttamente da propri dipendenti».
([12]) Per una ricostruzione si rinvia a V. BERTOLDI, *Notificazioni telematiche degli avvocati*, in R. TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile*, Pacini, 2023, p. 145 ss.
([13]) A questo proposito ricordiamo che, solo per l'Inps, la difesa in giudizio ai sensi dell'art. 10, comma 6, del d.l. n. 203/2005 può essere assunta dai funzionari che, sino al 28 febbraio 2023, non avevano l'obbligo del deposito tematico degli atti ma, a partire da quella data, le disposizioni

Quanto al profilo delle notifiche, solo a far data dall'8 marzo 2024, l'Inps si è dotata di indirizzi di posta elettronica certificata della Direzione generale, di tutte le Direzioni provinciali, Filiali metropolitane e Agenzie territoriali legittimate esclusivamente alla ricezione delle notifiche degli atti giudiziari. Tali indirizzi sono stati iscritti nel Registro PA del Ministero della giustizia e dedicati alla ricezione degli atti giudiziari, come previsto dall'articolo 16, comma 12 ss., del decreto-legge n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012, come modificato dall'articolo 28 del decreto-legge n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020.
L'Inail, viceversa, ha comunicato il proprio indirizzo per la notifica degli atti giudiziari al Registro PA limitatamente, tuttavia, a quello della sede legale, nella previgenza di previsioni derogatorie solo per talune delle materie di competenza dell'Inps.
L'innovazione normativa in commento porrà questioni anche in ordine all'opportunità di individuare un indirizzo PEC dedicato per le notificazioni alle sedi territoriali, analogamente a quanto è stato già fatto dall'Inps, anche per l'Inail atteso che, allo stato, non vi sono indirizzi PEC contenuti nei pubblici elenchi relativi alle sedi territoriali deputati alla notifica degli atti giudiziari.
La riforma desta molte più perplessità di quante ne risolva perché non unifica assolutizzando la deroga al principio generale della notifica presso la sede legale/centrale dell'Ente ma frammenta ulteriormente il quadro con maggiore incertezza sia per l'interprete che per l'operatore del diritto che, in un regime di tassatività della deroga e nullità della notifica per erronea individuazione della sede cui notificare, dovrà, ai fini dell'individuazione della disciplina giuridica delle notificazioni da applicare, identificare dapprima la natura dell'atto da notificare, la sede territoriale/provinciale, l'indirizzo PEC valido in quanto inserito nei pubblici elenchi e, infine, se trattasi di giudizio di secondo grado, considerare anche la contumacia dell'Ente convenuto in primo grado.

2. Bibliografia essenziale

BERTOLDI V. (2023), *Notificazioni telematiche degli avvocati*, in R. TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile*, Pacini

GENTILE S.L., AIROLA L. (2024), *Il processo previdenziale*, Giuffrè

sul deposito telematico degli atti, oggi confluite nelle disp. att. c.p.c., artt. 196-*quater* e 196-*sexies*, operano anche con riferimento ai dipendenti dell'Inps delegati a stare in giudizio.

Attività della società Inps Servizi S.p.A. a favore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle sue società e degli enti da esso vigilati e *in house*

di Federica Stamerra

Abstract – Il contributo ricostruisce il ruolo della società Inps Servizi S.p.A. a partire dalla sua introduzione con il nome di Italia Previdenza SISPI S.p.A., analizzando i servizi che saranno messi a disposizione sostanzialmente *in house* in favore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In relazione a questa estensione, si prendono in considerazione alcuni spunti critici dovuti alla centralizzazione della gestione dei dati.

Abstract – The contribution reconstructs the role of the company INPS Servizi S.p.A. from its introduction under the name Italia Previdenza SISPI S.p.A., analysing the services that will be made available essentially in-house for the Ministry of Labour and Social Policies. In light of this expansion, some critical insights related to the centralization of data management are considered.

Sommario: 1. Italia Previdenza SISPI S.p.A., ora Inps Servizi S.p.A. – 2. Dall'internalizzazione dei servizi di contact center alla riorganizzazione *in house*. – 3. Le sfide attuali e future per la sicurezza (informatica). – 4. Bibliografia essenziale.

1. Italia Previdenza SISPI S.p.A., ora Inps Servizi S.p.A.

La disposizione in commento, che consente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché alle sue controllate di usufruire di Inps Servizi S.p.A., aggiunge un tassello ad un percorso più complesso, originariamente finalizzato all'internalizzazione dei servizi di contact center multicanale dell'Inps in un'ottica di tutela della stabilità occupazionale del personale adibito a tali attività, nonché di promozione della continuità dei servizi erogati. In sostanza, si trattava di un'operazione di salvataggio che è stata condotta nei confronti del personale già in forze presso le società che svolgevano l'attività di contact center per conto

dell'Ente previdenziale, in virtù delle competenze maturate ed espresse in tal sede e, allo stato, carenti nelle piante organiche dell'Inps.
Di per sé, la preesistente Italia Previdenza Società Italiana di Servizi per la Previdenza Integrativa (SISPI) S.p.A. ha svolto, sino all'11 giugno 2021 – data in cui è stata data attuazione all'articolo 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 101/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 128/2019 – attività di fornitura dei dati contenuti nei flussi F24 e Uniemens, servizi amministrativi e contabili funzionali all'attività degli Enti bilaterali ([1]), gestione delle attività finalizzate alle erogazioni della Gestione Commissariale Fondo Buonuscita per i lavoratori di Poste Italiane S.p.A. per gli emolumenti maturati fino al 28 febbraio 1998, service amministrativo in favore di Fondinps sino ad esaurimento delle sue funzioni e, infine, segretariato orizzontale nei progetti di cooperazione internazionale (spicca, tra tutti, il Progetto di cooperazione europea EU-China 2016-2019).
Con la transizione avviata dall'articolo 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 101/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 128/2019, la società Italia Previdenza SISPI S.p.A. ha sostanzialmente cambiato nome in Inps Servizi S.p.A. modificando oggetto sociale, atto costitutivo e statuto. Trattasi perciò del medesimo soggetto giuridico, che ha soltanto cambiato denominazione: ne è prova la partita iva rinvenibile presso gli elenchi camerali, che è rimasta invariata; alla stessa conclusione deve pervenirsi sulla base della data di iscrizione di Inps Servizi S.p.A., il 26 marzo 2001, ossia quella di iscrizione della società Italia Previdenza S.p.A. (costituita, appunto, in tal data ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 124/1993).
L'internalizzazione dell'affidamento del servizio di contact center multicanale è stata attuata con l'accordo di servizio quadro del 7 dicembre 2021, con il quale Inps ha affidato a Inps Servizi S.p.A. i servizi di erogazione di soluzioni e servizi di contact center multicanale per l'erogazione di servizi informativi e dispositivi all'utenza dell'Inps e dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione (ex Equitalia); di sviluppo applicativo e servizi innovativi e tecnologici per l'evoluzione del servizio di CCM; di monitoraggio continuativo dei due servizi precedenti. Tali servizi erano stati oggetto di precedente affidamento – previa procedura aperta *ex* articolo 60, decreto legislativo n. 50/2016 ([2]) – che ha originato le note vicende relative alla continuità occupazionale dei lavoratori dei RTI affidatari.

([1]) Sul punto, si veda la determinazione 18 gennaio 2013, n. 13.
([2]) Sul punto si veda la determinazione Inps 8 maggio 2017, n. RS30/176/2017.

2. Dall'internalizzazione dei servizi di contact center alla riorganizzazione *in house*

L'operazione di transizione sopra accennata si caratterizza in modo espresso come internalizzazione *in house*, in quanto l'articolo 5 *bis*, comma 1, del decreto-legge n. 101/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 128/2019, specifica esplicitamente che l'affidamento delle attività di contact center multicanale verso l'utenza sono affidate alla società Inps Servizi S.p.A. nel rispetto delle disposizioni nazionali ed europee in materia di *in house providing* ([3]).
Il nodo da sciogliere in merito alla transizione dei lavoratori al momento del cambio di denominazione è insito nella *ratio* dell'intera operazione, concepita per esigenze politiche piuttosto che giuridiche. Difatti, se da una prima lettura le disposizioni volte a gestire l'internalizzazione dei servizi del contact center di Inps sembrano mal scritte e poco sistematiche rispetto a quelle che regolano il fenomeno in generale – alle quali sarebbe stato sufficiente fare un rinvio – se si contestualizza quanto accaduto in concreto emerge la necessità di disciplinare non tanto l'assunzione di nuovo personale qualificato per lo svolgimento del servizio, quanto piuttosto l'assunzione di personale già adibito alle stesse mansioni presso soggetti giuridici differenti (nel caso di specie, le società Comdata e Network Contacts).
È quindi in quest'ottica che si devono leggere i commi 4 e 4 *bis* dell'articolo 5 *bis*, decreto-legge n. 101/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 128/2019, la cui combinazione conferisce alla società Inps Servizi S.p.A. la «facoltà […] di provvedere alla selezione del proprio personale anche valorizzando le esperienze simili maturate nell'ambito dell'erogazione di servizi di CCM di analoga complessità», «valorizzando, in via prioritaria, le esperienze maturate nell'ambito dell'erogazione del servizio di CCM dagli addetti in via prevalente all'esecuzione della commessa, in servizio al 1° giugno 2021, stabilendo preventivamente il numero, i livelli di inquadramento, il trattamento economico, la tempistica di assunzione nonché le competenze acquisite nell'esecuzione del servizio oggetto del contratto». In caso contrario, la tecnica redazionale prescelta lascerebbe spazio a molteplici dubbi, in primo luogo con riferimento alla vaghezza del raccordo tra il primo e il quarto comma dell'articolo 5-*bis*, quest'ultimo facente diretto riferimento all'articolo 19 del decreto legislativo n. 175/2016, tra i

([3]) Italia Previdenza SISPI S.p.A. era già stata qualificata come società *in house* giusta provvedimento Anac del 25 ottobre 2019, con il quale l'Inps è stato iscritto nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016. Nell'ultima versione dello Statuto, reperibile nella sezione *Trasparenza* del sito istituzionale, è esplicitata l'applicazione del modello dell'*in house providing* di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 e all'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016.

cui commi spicca in n. 8 relativo alla reinternalizzazione delle funzioni e dei servizi esternalizzati con riassorbimento del personale dipendente a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche già transitate presso le società da reinternalizzare.
Ebbene, nel complesso si tratta di una questione problematica poiché foriera di una doppia deroga: se, normalmente, il personale in forza alle imprese affidatarie di servizi oggetto delle (re)internalizzazioni rientra nella categoria degli ex-dipendenti esternalizzati, nel caso di Inps Servizi S.p.A. trattasi di lavoratori alle dipendenze delle imprese affidatarie di un servizio sì esternalizzato, ma a privati. Così, ancora una volta l'osmosi pubblico-privato si scontra con il principio concorsuale di cui all'articolo 97, quarto comma, Cost.
In considerazione di quanto sin qui ricostruito, appare del tutto singolare la disposizione di cui all'articolo 5-*bis*, comma 4-*ter*, del decreto-legge n. 101/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 128/2019, ai sensi del quale «l'applicazione della disposizione di cui al comma 4 *bis* non determina in alcun caso trasferimento d'azienda ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile». Norma necessitata, certo, dall'esigenza di sottrarre la singola fattispecie alla disciplina ordinaria, ma che alimenta dubbi sulla liceità di una scelta che ha favorito la continuità occupazionale rispetto ai princìpi (di rango costituzionale) che regolano l'operato della pubblica amministrazione.
Con l'introduzione dell'articolo 5-*bis*, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 101/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 128/2019, anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché le sue società, gli enti da esso vigilati e le società che operano quali società *in house* del medesimo, possono avvalersi delle prestazioni di Inps Servizi S.p.A. per le attività che rientrano nell'oggetto sociale di quest'ultima. Ciò significa che, a far data dall'entrata in vigore della norma, sarà possibile assistere ad una nuova internalizzazione dei servizi attualmente affidati ad operatori esterni. La nuova disposizione, però, si segnala per l'estensione dell'ambito applicativo rispetto a quanto sinora previsto per i servizi di call center: anzi, in tal senso la sua collocazione è del tutto asistematica.
Difatti, il riferimento alle «attività rientranti nell'oggetto sociale della medesima» consente un'estensione considerevole delle possibilità di trasferimento delle prerogative del Ministero e delle sue controllate rispetto alla società Inps Servizi S.p.A., poiché quest'ultima ha un oggetto sociale particolarmente vasto (sia pur circoscritto alla produzione di prodotti o di servizi di interesse generale, ovvero strumentali al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Inps).
In particolare, Inps Servizi S.p.A. ha per oggetto il compimento di attività di:
– fornitura di prodotti/servizi amministrativo-contabili, anche di carattere fiscale, in particolare per la riscossione dei contributi e per l'erogazione delle

prestazioni dei Fondi di previdenza complementare e integrativa, e relativi a servizi di ricerca e consulenza per il mercato dell'area della previdenza e assistenza in genere;

- espletamento dei prodotti/servizi sopraindicati e delle attività connesse e strumentali a Enti/Casse previdenziali e assistenziali, pubblici e privati, nonché delle tipologie di servizi connessi ai compiti istituzionali di Inps, ivi compresi quelli relativi alla partecipazione e alla gestione di progetti comunitari e/o internazionali;
- erogazione di servizi di call/contact center, nella forma tradizionale o in quella di multimedia business center multicanale basato su internet, mobile e tutte le piattaforme e i canali innovativi disponibili sul mercato, front e back end, back office e assistenza, in favore dell'utenza dell'Inps e, entro il limite del 20% del fatturato, di altre pubbliche amministrazioni e, in particolare:
  1. sviluppo e integrazione tra i vari canali di contatto, realizzazione e gestione dei servizi di customer service, customer care, help desk, call back e strumenti di supporto alle decisioni;
  2. erogazione di servizi e soluzioni integrate per informatica, telematica, sistemi informativi, attività di trattamento, elaborazione e trasmissione di dati, consulenza organizzativa e direzionale per l'applicazione dell'informatica e della telematica ai processi interni all'Ente previdenziale, gestione elettronica, ottica e digitale dei documenti, gestione della corrispondenza, della movimentazione e del ciclo di vita dei documenti cartacei, informatici ed ottici nonché elaborazione, produzione e spedizione di documentazione amministrativa e tecnica;
  3. erogazione di servizi informativi e dispositivi in favore dell'utenza dell'Inps;
  4. realizzazione e sperimentazione di sistemi complessi, integrazione di sistemi, prodotti software, tecnologie, strumenti ed ogni altra componente di informatica;
  5. progettazione, messa in opera e gestione operativa di strutture logistiche attrezzate, impianti speciali, apparecchiature elettroniche, apparati e collegamenti in rete e quant'altro necessario per la realizzazione ed il funzionamento di impianti informatici;
  6. manutenzione di sistemi informativi, apparati e collegamenti di rete, ivi inclusa l'effettuazione di controlli e diagnostiche di efficienza, la rimessa in servizio dei sistemi sia per quanto attiene alle procedure che alle apparecchiature, realizzazione di prodotti e servizi informatici;
  7. ogni attività connessa direttamente o indirettamente con l'attività sopra descritta.

Inoltre, la società può ampliare il suo oggetto sociale per ricomprendere ulteriori prodotti o servizi di interesse generale, ovvero strumentali al perseguimento delle finalità istituzionali del socio pubblico, nei limiti di cui all'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 175/2016.
Emerge pertanto la necessità di individuare più correttamente i limiti entro i quali il Ministero e le sue società controllate possono avvalersi dei servizi della società Inps Servizi S.p.A., poiché allo stato attuale ben potrebbe configurarsi un sostanziale trasferimento di attività dal primo alla seconda, con conseguente esternalizzazione dei lavoratori.

3. Le sfide attuali e future per la sicurezza informatica

L'accentramento dei servizi informatici che attengono a vario titolo ai dati relativi ai rapporti di lavoro può essere, in linea di massima, accolto con un certo favore, laddove comporti un concreto risparmio di costi per i contribuenti – somme che possono essere reindirizzate per sostenere altri interventi di sicurezza sociale, anche in controtendenza rispetto all'ormai strutturale "stagione dei tagli".
Tuttavia, non si può nascondere una certa preoccupazione rispetto alle conseguenze concrete che questa centralizzazione potrebbe comportare ([4]), in controtendenza rispetto ai facili entusiasmi dei sostenitori dell'informatizzazione "ad ogni costo". Un chiaro esempio in tal senso è dato dai due più noti *data breaches* avvenuti nell'ultimo quinquennio – il primo del 1° aprile 2020, il secondo del 18 novembre 2024 – entrambi comunicati dall'Inps sul proprio sito istituzionale e oggetto di attenzione da parte del Garante dei dati personali.
In entrambi i casi, al netto degli allarmismi riscontrati nell'immediatezza degli eventi, la diffusione dei dati non sembra aver avuto effetti significativi, ma è ugualmente indicativa di un problema di sicurezza di non poco conto, specialmente quando le modalità concrete per l'individuazione delle misure minime da adottare sono ancora quelle di cui alla circolare AGID 18 aprile 2017, n. 2, che ha sostituito la di poco precedente circolare AGID 17 marzo 2017, n. 1, recante *Misure minime di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni*, giusta direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° agosto 2015.
L'attenzione alla cybersicurezza sul piano normativo è formalmente alta, come dimostra la recente emanazione della legge n. 90/2024 e del decreto legislativo n. 138/2024, ma sconta il rischio di un continuo inseguimento rispetto alle

([4]) Basti pensare che, già allo stato attuale, Inps Servizi S.p.a. riceve ed elabora per ciascun lavoratore i dati relativi alle dichiarazioni mensili Uniemens e alla contabilità dei versamenti F24, ossia in sostanza ha un quadro esaustivo delle posizioni lavorative e previdenziali.

nuove implementazioni sul piano tecnologico. Il problema si traduce in un duplice livello di intervento necessario. In primo luogo, la necessità di fronteggiare la transizione digitale ad una velocità di gran lunga superiore rispetto a quanto preventivato persino nel PNRR, in attuazione del quale è stato emanato il decreto-legge n. 82/2021, convertito con modificazioni nella legge n. 109/2021, istitutivo dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale, in virtù di una scarsa alfabetizzazione informatica ancora sin troppo diffusa nelle pubbliche amministrazioni che mal si coniuga con la necessità di realizzare un'infrastruttura solida capace di proteggere dalle minacce informatiche reti, sistemi informativi, servizi informatici e comunicazioni elettroniche, assicurandone la disponibilità e al contempo la confidenzialità, l'integrità e la resilienza rispetto alle violazioni, anche in virtù della nota considerazione diffusa secondo la quale gran parte dei problemi informatici derivano dall'errore umano. In secondo luogo, la gestione di dati aggregati che hanno provenienze disparate ma che, a seguito di un accentramento eccessivo, divengono sempre meno controllabili e, quindi, potenzialmente forieri di ulteriori rischi per la sicurezza informatica ([5]). È pacifica, infatti, la crescente attenzione alle infrastrutture informatiche anche in termini di individuazione degli obiettivi sensibili sia sul piano economico sia su quello bellico, in considerazione degli effetti dell'interruzione del loro funzionamento. E, come è stato rilevato ([6]), non si tratta soltanto di immaginare scenari apocalittici che prendano in considerazione grandi realtà imprenditoriali o strutture pubbliche di particolare importanza, bensì di constatare come nessun possibile obiettivo sia trascurabile e, pertanto, data la stretta interconnessione che lega pubblico e privato, la debolezza delle tecnologie difensive adottate da un solo anello della catena può inficiare la sicurezza di tutti gli altri.

Pertanto, se è vero che le piccole e medie imprese difficilmente investono risorse ingenti nella difesa dei propri sistemi informatici, nulla consente di escludere che per loro tramite non sia possibile colpire obiettivi più significativi. Da questo punto di vista, a poco giova la presa di coscienza del legislatore sull'eventualità che i dati dei lavoratori siano messi a rischio dalle scelte imprenditoriali. Il "decreto trasparenza" (decreto legislativo n. 104/2022), infatti, nell'intervenire sull'articolo 1-*bis* del decreto legislativo n. 152/1997 ha inserito tra gli obblighi informativi in capo al datore di lavoro anche il dovere di comunicare i sistemi di cybersicurezza adottati ([7]), a completamento del sistema di protezione dei dati

([5]) Per alcune riflessioni sulle conseguenze dell'informatizzazione e della *datification* si veda R. ZUCARO, *Verso lo smart working? Un'analisi multidisciplinare di una sperimentazione naturale*, Inapp Report, 2022, n. 30, p. 132 ss.

([6]) Ivi, p. 133.

([7]) Sul punto, cfr. S. CIUCCIOVINO, *La disciplina nazionale sulla utilizzazione della intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro*, in *LDE*, 2024, n. 1, pp. 11-12; L. ZAPPALÀ, *Appunti su linguaggio, complessità e comprensibilità del lavoro 4.0: verso una nuova procedimentalizzazione dei poteri datoriali*, in *Biblioteca '20*

personali già applicabile anche al rapporto di lavoro. Tuttavia, la previsione di un obbligo di informazione non si traduce in modo diretto in un dovere di predisposizione di sistemi adeguati, che può configurarsi invece secondo una lettura sistematica.
Da questa riflessione deriva la conclusione che, a fronte di un rafforzamento del ruolo di Inps Servizi S.p.A., è indispensabile un incisivo miglioramento dei meccanismi di sicurezza che, negli ultimi anni, non si sono dimostrati sempre all'altezza delle sfide poste dall'innovazione digitale, in modo da fronteggiare anche l'eventuale (ma probabile) inadeguatezza dei sistemi informatici adottati dalle imprese che conferiscono i dati immagazzinati e gestiti in modo centralizzato.

4. Bibliografia essenziale

CIUCCIOVINO S. (2024), *La disciplina nazionale sulla utilizzazione della intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro*, in *LDE*, n. 1, pp. 1-19

ZAPPALÀ L. (2022), *Appunti su linguaggio, complessità e comprensibilità del lavoro 4.0: verso una nuova procedimentalizzazione dei poteri datoriali*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2

ZUCARO R. (2022), *Verso lo smart working? Un'analisi multidisciplinare di una sperimentazione naturale*, Inapp Report, n. 30

Maggio', 2022, n. 2, p. 122. Si configura ormai un obbligo datoriale di introdurre dei sistemi aziendali di sicurezza informatica basati sul concetto di *security by design*, ossia su una dimensione personalizzata rispetto alle esigenze aziendali, che consentano la prevenzione e la gestione ottimale dei *data breaches*.

Apertura strutturale dei termini per l'adesione alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali

di Adriana Stolfa

Abstract – La disposizione apre senza limiti temporali la possibilità di adesione alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali per pensionati e dipendenti pubblici. L'adesione avviene mediante presentazione di apposita domanda all'Inps ed è irrevocabile. Le relative prestazioni possono essere richieste decorso un anno dall'adesione.

Abstract – The provision opens the possibility of joining the unitary management of credit and social benefits for pensioners and public employees without time limits. Joining takes place by submitting a specific application to INPS and is irrevocable. The related benefits can be requested after one year from joining.

Sommario: 1. La Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali. – 2. L'apertura strutturale dei termini di adesione. – 3. Considerazioni conclusive.

1. La Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali

Istituita con legge n. 662/1996 ([1]), la Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali, altrimenti detta Fondo Credito, ha la finalità di erogare agli iscritti ed ai loro familiari una serie di prestazioni di natura creditizia e sociale tra cui, ad esempio, piccoli prestiti a condizioni vantaggiose, borse di studio e corsi di lingue in Italia e all'estero in favore dei figli degli iscritti, concessione di mutui ipotecari per acquisto della prima casa, prestazioni per persone non autosufficienti, ecc.
Si tratta, riprendendo la definizione fornita dalla giurisprudenza amministrativa, di un'attività istituzionale di carattere previdenziale-assistenziale-sociale,

([1]) Art. 1, comma 245, l. n. 662/1996: «È istituita presso l'INPDAP la gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali agli iscritti. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, sono emanate le necessarie norme regolamentari».

finalizzata alla tutela del risparmio e del credito dei dipendenti pubblici che, dunque, non costituisce attività di impresa in concorrenza con il settore bancario ([2]). L'aliquota contributiva richiesta è pari allo 0,35% della retribuzione contributiva e pensionabile. La trattenuta si applica ogni mese sulla retribuzione degli iscritti ed il relativo versamento viene materialmente effettuato dal datore di lavoro. I pensionati già dipendenti pubblici versano, invece, un contributo pari allo 0,15% della pensione e la relativa trattenuta viene effettuata direttamente dall'Inps ([3]). In caso di soggetti titolari di più pensioni, l'obbligo contributivo grava unicamente sulla pensione correlata all'attività lavorativa prestata alle dipendenze della pubblica amministrazione ([4]).

I benefici vengono erogati a seguito di pubblicazione di appositi bandi pubblici ai quali possono partecipare gli iscritti al Fondo che possiedano i requisiti richiesti. Le relative graduatorie vengono poi formate sulla base dei criteri stabiliti nel bando.

Tutte le prestazioni erogate sono autofinanziate mediante i contributi degli iscritti ed il reinvestimento dei proventi derivanti da mutui e prestiti, senza alcun onere per la finanza pubblica o le altre gestioni previdenziali.

Al fondo sono obbligatoriamente iscritti tutti i dipendenti appartenenti alla gestione dipendenti pubblici (ex Inpdap) ([5]).

I dipendenti pubblici non iscritti potevano, in passato, aderire facoltativamente ad esso entro 30 giorni dall'assunzione o dal trasferimento ([6]). I termini per l'iscrizione volontaria sono stati poi riaperti temporaneamente dalla legge di bilancio 2020 ([7]), entro il termine di 6 mesi dall'emanazione del regolamento di attuazione contenuto nel decreto ministeriale n. 110/2021 ([8]).

Con la cessazione dal servizio, l'iscrizione al fondo viene meno, salva espressa comunicazione dell'interessato inviata entro l'ultimo giorno di servizio con cui si manifesta la volontà di mantenere tale iscrizione anche dopo il pensionamento.

([2]) Si veda C. Stato 4 luglio 2014, n. 3399.

([3]) Si vedano, in proposito, le istruzioni contenute nella circ. Inps n. 49/2025.

([4]) *Ibidem*.

([5]) Si veda, da ultimo, la circ. Inps n. 20/2022.

([6]) Sul punto, si veda il d.m. economia e finanze n. 45/2007 (*Regolamento di attuazione dell'articolo unico, comma 347, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 in materia di accesso alle prestazioni creditizie agevolate erogate dall'Inpdap*) nonché il d.m. lavoro e politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, n. 110/2021 (*Regolamento recante adesione alla Gestione Unitaria delle prestazioni creditizie e sociali*, di attuazione dell'art. 1, comma 483, della l. n. 160/2019).

([7]) Si veda l'art. 1, comma 483, della l. n. 160/2019.

([8]) La finestra temporale prevista per l'adesione andava dal 20 agosto 2021 al 20 febbraio 2022.

2. L'apertura strutturale dei termini di adesione

A decorrere dal 12 gennaio 2025, l'articolo 27 del collegato lavoro prevede la possibilità di adesione al fondo senza limiti temporali, mediante la semplice manifestazione della volontà di adesione rivolta all'Istituto previdenziale a mezzo di apposita comunicazione. Non è più, dunque, necessario il rispetto di finestre temporali specifiche per l'invio della domanda ma viene istituito un meccanismo di adesione continuativa che permette ai potenziali beneficiari di iscriversi alla Gestione in qualsiasi momento.
Lo scopo è quello di semplificare e rendere quanto più flessibile l'adesione al Fondo, superando le rigidità del sistema precedente.
I beneficiari di questa misura sono:
– i pensionati già dipendenti pubblici che fruiscono di trattamento pensionistico a carico della Gestione speciale di previdenza dei dipendenti dell'amministrazione pubblica, già iscritti all'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica;
– i dipendenti e i pensionati di enti e amministrazioni pubbliche ([9]) iscritti a fini pensionistici presso enti o gestioni previdenziali diverse dalla predetta Gestione speciale di previdenza;
– sottufficiali prossimi al collocamento in ausiliaria e ufficiali in ausiliaria prossimi al pensionamento.

Deve trattarsi ovviamente di soggetti che non risultino già iscritti alla Gestione unitaria alla data di entrata in vigore del provvedimento.
Ulteriore condizione è che, al momento della cessazione del rapporto di lavoro, l'ultimo datore di lavoro rientri nel novero delle pubbliche amministrazioni, indipendentemente dalla Gestione a carico della quale la pensione viene liquidata. Sono, dunque, esclusi i titolari di pensioni ai superstiti ([10]).
Non possono, inoltre, aderire i soggetti cessati con rapporto di lavoro presso datori di lavoro diversi dalle pubbliche amministrazioni, ancorché abbiano mantenuto l'iscrizione alla Gestione dipendenti pubblici in virtù dell'esercizio del diritto di opzione *ex* articolo 5, legge n. 274/1991 ([11]).
L'adesione comporta l'iscrizione al Fondo credito a partire dal primo giorno utile del mese in cui è presentata la domanda.
Le prestazioni correlate possono, invece, essere richieste decorso un anno dall'iscrizione.

([9]) Di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.
([10]) Si vedano le istruzioni operative dettagliatamente espresse nella circ. Inps. n. 49/2025, cit.
([11]) *Ibidem*.

I contributi versati non possono in ogni caso essere oggetto di rimborso, anche nell'eventualità in cui non siano mai state erogate prestazioni ([12]).
Secondo quanto specificato dall'Inps, la volontà di adesione deve essere manifestata mediante accesso con la propria identità digitale sul sito *www.inps.it* utilizzando la procedura *Adesione alla gestione delle prestazioni creditizie e sociali* ([13]). La medesima procedura deve essere osservata, entro l'ultimo giorno di servizio, dai lavoratori che intendano mantenere l'iscrizione senza soluzione di continuità anche dopo il pensionamento, mantenendo così la possibilità di accedere alle prestazioni senza dover attendere il decorso del termine di un anno ([14]).
Una volta esercitata, l'adesione è irrevocabile.

3. Considerazioni conclusive

La misura in commento si inserisce nel più ampio contesto della tutela previdenziale dei pubblici dipendenti e mira a garantire una maggiore flessibilità nell'accesso alle prestazioni creditizie e sociali agevolate fornite dal Fondo credito Inps. La finalità perseguita è evidentemente quella di superare le rigidità del sistema precedente, consentendo ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di accedere con maggiore libertà ad importanti misure di welfare.

([12]) *Ibidem*.
([13]) *Ibidem*.
([14]) In attesa delle necessarie implementazioni tecniche, l'Istituto previdenziale ha fatto sapere che gli interessati che vogliano mantenere in continuità l'iscrizione anche dopo il pensionamento, in alternativa alla procedura di *Adesione alla gestione delle prestazioni creditizie e sociali* possono aderire spuntando nella qualità di pensionandi la casella "chiedo di aderire al fondo credito" all'atto della domanda di pensionamento. In proposito, si veda la circ. Inps n. 49/2025, cit.

Dipendenti pubblici in quiescenza e iscrizione alle organizzazioni sindacali rappresentative

di Angelica Riccardi

Abstract – L'art. 28 della l. n. 203/2024 prevede, al primo comma, la possibilità dei dipendenti pubblici in quiescenza di iscriversi, tramite rilascio di delega all'Inps, alle OO.SS. riconosciute rappresentative dall'Aran, analogamente a quanto previsto da una risalente disposizione in tema di contributi sindacali (art. 23-*octies*, d.l. n. 267/1972); al comma successivo, l'esclusione di questi dipendenti dal computo ai fini della determinazione della rappresentatività delle OO.SS. in questione. La norma – letta alla luce sia del complessivo sistema in cui si inserisce, sia delle finalità che il legislatore intende perseguire – rappresenta un mero meccanismo di estensione del sistema legale di riscossione delle quote associative attraverso l'Inps previsto dal d.l. n. 267/1972 per le federazioni dei pensionati aderenti a confederazioni rappresentate all'interno del Cnel alle OO.SS. che, pur non rappresentate in questa sede, sono rappresentative *ex* art. 43, comma 1, d.lgs. n. 165/2001.

Abstract – Art. 28 of Act No. 203/2024 provides, in the first paragraph, the possibility for retired civil servants to join trade unions recognized as representative by Aran, through the issuance of proxy to INPS, similarly to the provisions of a long-standing provision on trade union contributions (Art. 23-*octies*, Decree-Law No. 267/1972); in the next paragraph, the exclusion of these employees from the calculation for the purposes of determining the representativeness of the trade unions in question. The provision – read in light of both the overall system in which it is inserted and the purposes that the legislator intends to pursue – represents a mere mechanism for extending the legal system for collecting membership fees through INPS as provided for by Decree-Law No. 267/1972 for pensioners' federations adhering to confederations represented within the CNEL to trade unions which, although not represented here, are representative under Art. 43, § 1, of Legislative Decree No. 165/2001.

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'iscrizione dei dipendenti pubblici in quiescenza alle OO.SS. rappresentative. – 3. Il sistema di raccolta dei contributi e le OO.SS. destinatarie. – 4. Il non computo ai fini della rappresentatività. – 5. Bibliografia essenziale.

1. Premessa

L'articolo 28 della legge n. 203/2024, rubricato *Disposizioni in materia di iscrizione dei dipendenti pubblici in quiescenza alle organizzazioni sindacali del pubblico impiego*, con un dispiego di mezzi che sarebbe stato sicuramente meritevole di miglior causa, interviene maldestramente su una materia estremamente complessa per raggiungere un obiettivo piuttosto banale.
In modo controintuitivo, vengono poste ben due norme che riguardano l'iscrizione di dipendenti in quiescenza alle organizzazioni sindacali – la prima che prevede la possibilità di iscrizione di questi dipendenti alle OO.SS. riconosciute rappresentative dall'Aran "analogamente" a quanto previsto da una risalente disposizione in tema di contributi sindacali, la seconda che esclude questi dipendenti dal computo ai fini della determinazione della rappresentatività delle OO.SS. in questione – al semplice scopo di estendere a questi soggetti i meccanismi legali di trattenuta e versamento dei contributi sindacali previsti per le organizzazioni rappresentate all'interno del Cnel.
La disposizione in commento va quindi "letta" (se non "decodificata") alla luce sia del complessivo sistema in cui si inserisce, sia delle finalità che il legislatore intende perseguire.

2. L'iscrizione dei dipendenti pubblici in quiescenza alle OO.SS. rappresentative

Il primo comma dell'articolo 28 prevede la possibilità dei dipendenti pubblici in quiescenza di «iscriversi alle organizzazioni sindacali del pubblico impiego riconosciute rappresentative dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni» tramite «rilascio di apposita delega all'Inps».
La norma è completata da un rinvio – formulato in modo piuttosto approssimativo (è usata la dizione «analogamente a quanto previsto») – all'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972 ([1]), che prevede il diritto dei titolari di pensioni di vario genere (*infra*) «di versare i contributi sindacali alle federazioni pensionati a carattere nazionale aderenti alle confederazioni sindacali rappresentate nel Cnel attraverso trattenuta sulla pensione da autorizzarsi con delega personale volontaria sottoscritta dallo stesso titolare di pensione» (comma 1); e che demanda a un «accordo diretto tra i rappresentanti delle organizzazioni sindacali interessate

([1]) Articolo aggiunto dall'articolo unico della l. n. 485/1972, in sede di conversione.

e gli amministratori dell'Inps o di altri enti interessati» l'individuazione delle modalità attraverso cui effettuare questa trattenuta (comma 2).
Tale rinvio serve a chiarire la finalità e la portata regolativa dell'articolo 28: attraverso il riferimento all'"iscrizione alle organizzazioni sindacali", il legislatore intende estendere il meccanismo legale di riscossione dei contributi sindacali attraverso l'Inps previsto dal decreto-legge n. 267/1972 anche ad organizzazioni sindacali rappresentative *ex* articolo 43, comma 1, decreto legislativo n. 165/2001, che non hanno rappresentanza all'interno del Cnel ([2]).
Alla norma di cui alla legge n. 203/2024 non può, pertanto, attribuirsi altro significato che quello di regolazione di un meccanismo di trattenuta e versamento di contributi associativi per dipendenti che abbiano cessato il proprio rapporto di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche e abbiano rilasciato una delega all'Inps in tal senso.
Ogni interpretazione che si ponesse oltre questa lettura "minimale" si scontrerebbe infatti, da una parte, con il principio di libertà di organizzazione sindacale sancito dall'articolo 39 Cost., che implica in primo luogo il diritto dell'associazione sindacale di autodeterminare il proprio ambito di riferimento ([3]); dall'altra, con l'articolato sistema che nel settore pubblico è stabilito per il procedimento di contrattazione collettiva e che àncora la legittimazione alla negoziazione delle organizzazioni sindacali al superamento di determinati requisiti di rappresentatività ([4]) (*infra*).
Questa lettura della norma è comprovata dalla sua genesi: l'articolo 28 è stato introdotto dalla Camera dei deputati a seguito di una proposta emendativa della Commissione lavoro ([5]) che aveva accolto le richieste presentate in sede di audizione da un'organizzazione sindacale – rappresentativa nel comparto di riferimento ma non presente nell'ambito del Cnel (NurSind – Sindacato delle professioni infermieristiche) ([6]) – che appunto lamentava «l'impossibilità di effettuare la trattenuta sindacale a quei pensionati che vogliono iscriversi a sindacati rappresentativi nel pubblico impiego ma non rappresentati al Cnel» e richiedeva

([2]) Per l'attuale rappresentanza delle forze sociali all'interno del Cnel si veda il d.P.R. n. 218/2023 – XI Consiliatura.
([3]) In tema si rinvia, anche per i necessari riferimenti bibliografici, a M. FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Cedam, 2020.
([4]) Su questi profili, C. RUSSO, *Rappresentanza e rappresentatività nel settore del lavoro pubblico: i modi e i luoghi di un delicato rapporto tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, in *LPA*, 2011, n. 2, I, p. 201 ss.; A. DI STASI, *La riforma della rappresentanza, rappresentatività e sistema contrattuale nel settore pubblico. Un bilancio vent'anni dopo*, ivi, 2019, n. 4, p. 48 ss.
([5]) D.d.l. AC 1532-*bis*, proposta emendativa 27.0500 in Assemblea riferita al d.d.l. C 1532-*bis*-A (pubblicata nell'Allegato A del 1° ottobre 2024).
([6]) Il documento Aran *Accertamento della rappresentatività. Triennio 2022-2024* attesta che questo sindacato, nel Comparto Sanità, raggiunge la soglia media del 10,81%.

conseguentemente di «consentire anche alle organizzazioni sindacali del pubblico impiego, riconosciute rappresentative dall'Aran ai fini della contrattazione collettiva, di iscrivere il personale in quiescenza» ([7]).
Deve rilevarsi che il sindacato in questione, nella memoria per l'audizione, aveva presentato due versioni della proposta emendativa, la prima che prevedeva l'inserimento della previsione relativa alle OO.SS. riconosciute rappresentative dall'Aran direttamente nel corpo dell'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972, la seconda che contemplava tale previsione in una norma autonoma. Quest'ultima impostazione è stata quella scelta dal legislatore, che ha inserito la nuova previsione in una disposizione *ad hoc*. Ne è conseguita non solo una norma che è *ex se* (per usare un eufemismo) poco perspicua, ma anche la necessità di specificare in un'ulteriore norma che tale "iscrizione" al sindacato del personale in quiescenza non altera la base di computo per il calcolo del dato associativo ai fini dell'accertamento della rappresentatività *ex* articolo 43, decreto legislativo n. 165/2001.
Questo groviglio normativo, dunque, che porta elementi di "disturbo" in un sistema estremamente complesso come quello della misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali ai fini della legittimazione negoziale nel settore pubblico, non serve a nient'altro che a regolare una trattenuta sulla pensione. A questo risultato si sarebbe potuti arrivare, in modo meno macchinoso e più lineare, con una semplice norma di estensione del meccanismo dell'articolo 23-*octies* ai dipendenti in questione, come è stato fatto in passato per i titolari di pensione delle pubbliche amministrazioni ([8]).
Tanto premesso sulla portata regolativa che deve essere riconosciuta all'articolo 28 e sul suo ridursi in sostanza a una mera addizione all'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972, deve rilevarsi che le due norme presentano una serie di difformità non di poco conto.
In primo luogo, differente è la platea dei soggetti interessati – *id est* legittimati al versamento dei contributi sindacali attraverso trattenuta sulla pensione – nelle due disposizioni.
Mentre l'articolo 28 della legge n. 203/2024 è limitato ai «dipendenti pubblici in quiescenza», l'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972 fa riferimento a un novero di soggetti molto più ampio («titolari di pensione diretta, indiretta o di riversibilità dell'assicurazione generale obbligatoria Inps per le pensioni ai

([7]) *Memoria NurSind – Sindacato delle professioni infermieristiche – Audizione Disegno di legge recante "Disposizioni in materia di lavoro" (AC 1532-bis)*, Commissione XI Lavoro pubblico e privato, Camera dei Deputati, 6 febbraio 2024.
([8]) La l. n. 364/1975, *Modifiche alla disciplina dell'indennità integrativa speciale e delle quote di aggiunta di famiglia*, stabilisce all'art. 11: «Ai titolari di pensione diretta, indiretta o di reversibilità di cui alla presente legge viene estesa la norma di cui all'art. 23 *octies* della legge 11 agosto 1972, n. 485».

lavoratori dipendenti o di altro fondo o gestione speciale o cassa per le pensioni sostitutive ed esonerative»). Stante l'equivalenza funzionale delle due norme, potrebbero essere sollevate questioni di legittimità costituzionale per disparità di trattamento.

In seconda battuta, diversa è la tipologia delle organizzazioni sindacali che di questi contributi sono destinatarie, individuate dall'articolo 28 della legge n. 203/2024 nelle «organizzazioni sindacali del pubblico impiego riconosciute rappresentative dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni», che sono le OO.SS. a cui appartengono i dipendenti in servizio; dall'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972 nelle «federazioni pensionati a carattere nazionale aderenti alle confederazioni sindacali rappresentate nel Cnel», ovverosia organizzazioni specifiche per il personale in quiescenza.

La norma di recente introdotta, per questo profilo ([9]), rischia di entrare in conflitto con le scelte organizzative di gran parte delle associazioni sindacali (in particolare di livello confederale), che prevedono, *a latere* delle strutture "ordinarie" per i dipendenti in servizio, strutture appositamente dedicate ai dipendenti in quiescenza ([10]).

Non è un caso, infatti, che l'articolo 28 – la cui introduzione (come si è visto) è stata di fatto dovuta alle richieste di uno specifico sindacato – sia stato osteggiato dalle altre organizzazioni sindacali, che, oltre a rilevarne la non utilità ([11]), ne hanno censurato l'opportunità sul piano della politica sindacale ([12]).

([9]) Effetto della disposizione in commento – come rilevano M. DALLA SEGA, G. PIGLIALARMI, *Le novità previdenziali del DDL Lavoro: tra semplificazione e decentramento*, in *Boll. Spec. ADAPT*, 2024, n. 5 – è quello di estendere «il novero delle organizzazioni sindacali a cui possono essere iscritti i pensionati, visto che fino a questo momento la normativa in vigore (art. 23 *octies*, d.l. n. 267/1972) consente ai titolari di pensione di versare i contributi sindacali esclusivamente alle federazioni pensionati aderenti alle confederazioni sindacali rappresentate nel Cnel».

([10]) Si vedano, ad esempio, SPI-Cgil (Sindacato Pensionati Italiani), FNP-CISL (Federazione Nazionale Pensionati), Uilp-Uil (UIL Pensionati), Confsal Pensionati, FLP Pensionati. Sulla specifica tematica dei contributi sindacali nelle organizzazioni sindacali a struttura complessa si rinvia ad A. PRETEROTI, *Saggio sui contributi sindacali*, Jovene, 2020, p. 53 ss.

([11]) Nella *Memoria CGIL – Audizione Disegno di legge n. 1264, "Disposizioni in materia di lavoro"*, 6 novembre 2024, si afferma che la norma, riconoscendo la possibilità degli «ex dipendenti di continuare a versare alle loro categorie di riferimento, come già era possibile fare per le organizzazioni rappresentate al Cnel», non è necessaria, poiché l'«Inps già trattiene le quote di spettanza delle organizzazioni sulla base di specifiche convenzioni». Nella memoria si osserva altresì che «la norma potrebbe agire come intento promozionale falsando la terzietà istituzionale rispetto alla libera adesione alle organizzazioni sindacali».

([12]) Nella *Memoria UIL – Audizione Disegno di legge n. 1264, "Disposizioni in materia di lavoro"*, 6 novembre 2024, la disposizione è ritenuta «una misura profondamente sbagliata, in contrasto con la necessità di garantire una efficace rappresentanza alle pensionate e ai pensionati e alle organizzazioni sindacali di categoria che li rappresentano», sia in quanto «crea una disparità di trattamento tra lavoratori e pensionati pubblici e lavoratori e pensionati privati. E tra le relative

È da ritenere, comunque, che la possibilità di delega introdotta dalla legge n. 203/2024 avrà un impiego molto scarso, atteso che la gran parte delle organizzazioni sindacali preferirà continuare ad utilizzare l'analogo meccanismo di raccolta di contributi – già ampiamente sperimentato e in relazione al quale ha in corso convenzioni *ad hoc* con l'Inps – offerto dall'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972.
Salvo i casi marginali di organizzazioni sindacali non rappresentate nel Cnel, per gli attori del sistema di relazioni industriali del settore pubblico la nuova norma non rappresenta pertanto che un'inutile duplicazione.
Ulteriore elemento di "turbativa" introdotto dalla disposizione in commento nel più generale assetto sindacale è rappresentato dalla limitazione del suo campo applicativo ai dipendenti del settore pubblico – a differenza dell'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972 che, attraverso il riferimento alle strutture confederali, trova applicazione sia al settore privato sia a quello pubblico –; e tale differenziazione di trattamento, per altro verso, si pone contro la convergenza tra i due settori che è stata la finalità stessa della riforma del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni ([13]).

categorie sindacali», sia in quanto «è in palese contraddizione con [la] necessità di tener conto e di rappresentare al meglio la popolazione anziana, che cresce di numero ed è costituita da milioni di persone attive che vogliono contare ed essere rappresentate nelle loro specificità». La norma è altresì considerata "anacronistica" poiché «non tiene conto delle profonde modifiche del mondo del lavoro, anche pubblico, in cui sempre più raramente le persone prestano il proprio lavoro nello stesso luogo e per lo stesso datore di lavoro».

([13]) Questa unificazione è stata il *leitmotiv* di tutte le leggi di delega che sono intervenute in materia di rapporti alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, e ha trovato declinazione nella l. n. 421/1992 nella riconduzione dei «rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni […] sotto la disciplina del diritto civile» e nella loro regolazione «mediante contratti individuali e collettivi» (art. 2, comma 1, lett. *a*); nella l. n. 59/1997 nel completamento dell'«integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa» (art. 11, comma 4, lett. *a*); nella l. n 15/2009 nella «convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali» (art. 2, comma 1, lett. *a*).

3. Il sistema di raccolta dei contributi e le OO.SS. destinatarie

L'articolo 28 della legge n. 203/2024 è ascrivibile alla legislazione di sostegno alle organizzazioni sindacali che ha in passato avuto il suo cardine nell'articolo 26, secondo e terzo comma, Stat. lav. ([14]) (abrogati dal referendum del 1995) ([15]). È la norma statutaria che aveva, infatti, rappresentato il prototipo di imposizione *ex lege* di obblighi di raccolta e versamento dei contributi sindacali, prototipo che era stato successivamente "trasposto" dal decreto-legge n. 267/1972 – nella prospettiva di assicurare continuità al meccanismo anche nella fase successiva alla cessazione del rapporto di lavoro – dall'originario ambito di riferimento (datori di lavoro) a soggetti terzi rispetto al rapporto di lavoro (Inps e altri fondi o gestioni speciali).
L'articolo 28 della legge n. 203/2024, riprendendo il modello dell'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972 (che, peraltro, era stato già mutuato in altri interventi del legislatore) ([16]), demanda all'Inps lo svolgimento dell'attività di trattenuta e versamento dei contributi alle organizzazioni sindacali designate dai dipendenti in quiescenza.
Questo sistema di riscossione previsto *ex lege*, infatti, facilita l'esazione delle quote associative ([17]), con vantaggi immediatamente intuibili per l'organizzazione sindacale ([18]).

([14]) Sulla logica sottesa alla norma statutaria si vedano gli studi classici di G. BRANCA, *La raccolta dei contributi sindacali*, in G. PERA (a cura di), *L'applicazione dello Statuto dei lavoratori. Tendenze e orientamenti*, Franco Angeli, 1973, p. 333 ss.; G.F. MANCINI, *Art. 26*, in G. GHEZZI, G.F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI (a cura di), *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Zanichelli, Società Editrice del Foro Italiano, 1972, p. 389 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *Contributi sindacali*, in G. GIUGNI (diretto da), *Commentario allo Statuto dei lavoratori*, Giuffrè, 1979, p. 425 ss.
([15]) Commi abrogati dal d.P.R. n. 313/1995, in esito al referendum indetto con d.P.R. 5 aprile 1995. In tema cfr. E. ALES, *Diritti sindacali in azienda e sostegno legislativo: il referendum abrogativo dell'art. 26 Stat. lav.*, in *DL*, 1995, n. 1, II, p. 22 ss.; P. LAMBERTUCCI, *I contributi sindacali dopo il referendum*, in *QADL*, 1996, n. 1, p. 65 ss.; F. LISO, M. MAGNANI, R. SALOMONE, *Opinioni sul "nuovo" art. 19 dello Statuto dei lavoratori*, in *DLRI*, 2014, n. 141, p. 105 ss.
([16]) Si veda la nota 8. Esistono, inoltre, ipotesi di trattenuta e versamento di contributi sindacali previste *ex lege* a carico dell'Inps per prestazioni di altro genere: l. n. 852/1973, per i lavoratori agricoli beneficiari dell'indennità ordinaria e del trattamento speciale di disoccupazione (art. 2); l. n. 223/1991, per i beneficiari dell'indennità di mobilità, dei trattamenti di disoccupazione ordinari e speciali e dei trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale nel caso di pagamento diretto di questi ultimi da parte dell'Inps (art. 18). Per approfondimenti, A. PRETEROTI, *op. cit.*, p. 81 ss.
([17]) In generale sull'istituto dei contributi versati alle organizzazioni sindacali si rinvia a P. LAMBERTUCCI, voce *Contributi sindacali*, in *EGT*, 1996, vol. IX, p. 1 ss.
([18]) Come rileva A. PRETEROTI, *op. cit.*, p. 155, è «fondamentale, soprattutto per i sindacati con consenso diffuso sul territorio nazionale, che la raccolta delle somme non venga rimessa operativamente ai singoli lavoratori, ma sia affidata a meccanismi in grado di garantire efficienza e

Quanto all'implementazione di questo meccanismo, l'articolo 28 si limita a disporre il «rilascio di apposita delega all'Inps», previsione che può essere completata, stante il richiamo all'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972 ([19]), dalle previsioni poste dal secondo comma di questa norma secondo cui «le modalità attraverso cui effettuare la trattenuta saranno stabilite con accordo diretto tra i rappresentanti delle organizzazioni sindacali interessate e gli amministratori dell'Inps o di altri enti interessati».
Allo stesso modo, il rinvio all'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972 induce a ritenere applicabili (fino alla posizione di un'eventuale regolamentazione specifica) le modalità operative della riscossione che nel corso del tempo sono state definite in relazione a quest'ultima norma.
L'esperienza applicativa in materia ha registrato una nutrita serie di convenzioni, stipulate sulla base di un modello-tipo di convenzione elaborato dall'Inps (che ha avuto la sua prima stesura nel 1973 ed è stato più volte rimaneggiato allo scopo di adeguarlo tanto ai mutamenti delle procedure dell'istituto quanto alle evoluzioni strutturali delle organizzazioni sindacali).
Attualmente l'Inps stipula le convenzioni *ex* articolo 23-*octies*, decreto-legge n. 267/1972, sulla base dello schema convenzionale approvato con deliberazione del Consiglio di amministrazione 16 febbraio 2022, n. 11 ([20]), in cui sono poste una serie di disposizioni in materia di modalità di riscossione (articolo 2), determinazione della quota del contributo associativo (articolo 3), gestione delle deleghe alla riscossione delle quote associative (articoli 4-5), modalità di versamento delle quote (articolo 6), protezione dei dati personali (articolo 13). Nello schema di convenzione sono previsti altresì costi a carico dell'organizzazione sindacale per lo svolgimento del servizio (articolo 7) e clausole di salvaguardia per l'istituto per responsabilità verso terzi derivante dall'applicazione della convenzione (articolo 11).
In materia è di recente intervenuto il decreto-legge n. 4/2019 ([21]), che prevede l'obbligo degli enti erogatori di trattamenti pensionistici di «fornire a tutti i soggetti percettori di tali trattamenti precisa e puntuale informazione circa eventuali trattenute relative alle quote associative sindacali» ([22]), e le modalità di attuazione

afflussi rapidi e massivi». Ancora sulla rilevanza dei contributi per l'organizzazione sindacale si veda G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè, 1977, p. 250 ss.
([19]) Questo richiamo può altresì essere utilizzato per specificazioni sulla delega (che deve essere «sottoscritta dallo stesso titolare di pensione»).
([20]) *Schema di convenzione tra l'Inps e le organizzazioni sindacali, per la riscossione dei contributi sindacali sulle prestazioni pensionistiche ai sensi dell'articolo 23-octies del decreto-legge 30 giugno 1972, n. 267, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1972, n. 485*.
([21]) Convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26/2019.
([22]) Art. 25-*ter*, rubricato *Trasparenza in materia di trattamenti pensionistici*.

di tale obbligo sono state disciplinate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 18 febbraio 2020, n. 31 ([23]).

Quanto alle OO.SS. che possono beneficiare di questo sistema *ex lege* di trattenute, l'articolo 28 della legge n. 203/2024 riserva la possibilità di iscrizione del lavoratore in quiescenza alle «organizzazioni sindacali del pubblico impiego riconosciute rappresentative dall'Aran».

Le organizzazioni in questione sono quelle che, ai sensi del primo comma dell'articolo 43, decreto legislativo n. 165/2001 ([24]), sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale in quanto abbiano nel comparto o nell'area «una rappresentatività non inferiore al 5 per cento», considerando a tal fine la media tra dato associativo (espresso dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato) e dato elettorale (espresso dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze unitarie del personale rispetto al totale dei voti espressi nell'ambito considerato).

La raccolta dei dati sui voti e sulle deleghe, ai sensi del comma 7 dello stesso articolo, è assicurata dall'Aran, attraverso un percorso che trova la propria disciplina, oltre che in questa norma di legge, nelle disposizioni integrative poste dagli attori del sistema ([25]).

Quanto al dato associativo, i dati relativi alle deleghe rilasciate nell'anno di riferimento «sono rilevati e trasmessi all'Aran non oltre il 31 marzo dell'anno successivo» dalle singole amministrazioni (che hanno l'obbligo di indicare il funzionario responsabile della rilevazione e della trasmissione dei dati) con modalità che garantiscano la riservatezza delle informazioni, e devono essere controfirmati da un rappresentante dell'organizzazione sindacale interessata.

Per la raccolta dei dati relativi alle deleghe (oltre che per il controllo sulle procedure elettorali), l'Aran si avvale, sulla base di apposite convenzioni, della collaborazione del Dipartimento della funzione pubblica, del Ministero del lavoro, delle istanze rappresentative o associative delle pubbliche amministrazioni ([26]).

La rappresentatività è accertata dall'Aran ogni triennio. Il rinvio alle organizzazioni sindacali rappresentative di cui all'articolo 28 è pertanto un rinvio "mobile", variabile in relazione alle rilevazioni volta a volta effettuate.

([23]) In tema si veda la circ. Inps 14 luglio 2020, n. 85.

([24]) Rubricato *Rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva*.

([25]) Per la materia in esame, si veda il CCNQ sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi, nonché delle altre prerogative sindacali stipulato il 4 dicembre 2017, *sub* art. 25, *Accertamento rappresentatività*.

([26]) Per ulteriori approfondimenti su questa procedura si veda la circ. Aran n. 3/2024, *Misurazione della rappresentatività sindacale ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 – Rilevazione delle deleghe per le ritenute del contributo sindacale*.

Attualmente, un quadro delle organizzazioni rappresentative ai sensi dell'articolo 28 è fornito dal documento Aran *Accertamento della rappresentatività. Triennio 2022-2024*, che per il periodo indicato individua le OO.SS. che hanno superato la soglia di legge nei comparti "Funzioni centrali", "Funzioni locali ", "Istruzione e ricerca", "Sanità", "Presidenza del Consiglio dei Ministri" e nelle rispettive aree, e nello stesso documento sono altresì elencate le Confederazioni rappresentative a cui queste sono affiliate.
Deve osservarsi che, nell'individuazione dei soggetti sindacali beneficiari del sistema di raccolta e versamento *ex lege* dei contributi dei pensionati, si ha il passaggio dal criterio di rappresentatività presunta accolto dal decreto-legge n. 267/1972 (ancorato al dato dell'adesione a confederazioni rappresentate nel Cnel) ([27]) a quello di rappresentatività misurata adottato dalla legge n. 203/2024, che per questo profilo riprende la logica sottesa all'intero sistema contrattuale delineato dal decreto legislativo n. 165/2001 per il settore pubblico ([28]) (*infra*).
La limitazione del meccanismo di esazione previsto dall'articolo 28 della legge n. 203/2024 alle OO.SS. rappresentative è probabilmente da imputare alla volontà di non gravare l'Inps di questi compiti per sindacati scarsamente rappresentativi; e deve osservarsi, peraltro, che una limitazione dei soggetti beneficiari, sebbene ancorata a criteri differenti (rappresentanza nel Cnel della confederazione di appartenenza), era presente anche nella legge del 1972.

4. Il non computo ai fini della rappresentatività

Il secondo comma dell'articolo 28 dispone: «Il personale in quiescenza di cui al comma 1 non è computato ai fini della determinazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali cui è iscritto ai sensi del medesimo comma 1».
Questa previsione, come si è già osservato, è da ascrivere alla discutibile fattura sul piano tecnico della norma, ma, in ogni caso, l'esclusione dei dipendenti in quiescenza dal sistema di calcolo della rappresentatività sarebbe stata scontata alla luce del complessivo assetto prefigurato dal decreto legislativo n. 165/2001 in materia.
Nell'impianto delineato da questa normativa, una serie di esigenze collegate alle peculiarità tanto del settore pubblico in sé quanto della contrattazione collettiva che in questo ambito ha svolgimento – per citarne solo alcune, la necessità di

([27]) L'ammissione dei rappresentanti delle parti sociali all'interno del Cnel è disciplinata dall'art. 4 della l. n. 936/1986. In argomento si veda M. BIASI, A. PAONE, *Cnel e criteri di rappresentatività: opportunità di un ripensamento*, in *DPL*, 2023, n. 9, p. 563 ss.
([28]) P. ALLEVA, *Le nuove regole della rappresentanza tra pubblico e privato*, in *RGL*, 1997, n. 3-4, I, p. 239 ss.

controllo della spesa pubblica, il sistema di rappresentatività "ascendente" delle organizzazioni sindacali, l'istituzione di un soggetto negoziale con rappresentanza tecnica *a latere datoris*, l'alto grado di giuridificazione del procedimento negoziale, l'esigenza di assicurare la tenuta del sistema contrattuale e degli esiti negoziali, la tendenziale efficacia (di fatto) *erga omnes* dei contratti collettivi stipulati – rendono necessario un processo di selezione degli agenti negoziali *ex ante* ancorato ad un sistema di rilevazione oggettivo della loro rappresentatività ([29]).
Il criterio accolto dal decreto legislativo n. 165/2001 è quello della rappresentatività misurata o effettiva, parametrata sui due indici concorrenti e contestuali della consistenza associativa e del consenso elettorale (articolo 43, comma 1), che ha rappresentato un compromesso politico tra le diverse posizioni del sindacato confederale ([30]).
Attraverso questa mediazione, la qualifica di rappresentatività – funzionale alla legittimazione alla stipula dei contratti collettivi a livello di comparto ([31]) – è riconosciuta alle organizzazioni sindacali che abbiano una «reale e significativa capacità esponenziale» ([32]) collegata al doppio binario della consistenza associativa e della «efficienza movimentista» ([33]).
Conseguentemente, non sarebbe ammissibile sul piano della stessa *ratio* del sistema una "distorsione" del dato associativo ai fini dell'articolo 43 del decreto legislativo n. 165/2001 come quella che sarebbe determinata dal computo delle deleghe dei dipendenti in quiescenza.
L'esclusione dei dipendenti in quiescenza "iscritti" all'organizzazione sindacale ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 203/2024 è confermata, per altro verso, anche dal "funzionamento tecnico" del sistema di rilevazione della rappresentatività (in particolare, di rilevazione del dato associativo) delineato dal decreto legislativo n. 165/2001. I dati relativi alle deleghe sono infatti rilevati e trasmessi all'Aran dalle singole amministrazioni con riguardo al personale in servizio, a

([29]) M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in *LPA*, 1998, n. 1, I, p. 35 ss.
([30]) Sulle differenti logiche di consenso e rappresentanza tecnica alla base del criterio associativo (che valorizza il profilo associativo dell'organizzazione sindacale in una logica istituzionale) e del criterio elettorale (che assegna rilevanza al consenso dei lavoratori nella logica del sindacato movimento) si veda M. CARRIERI, *L'incerta rappresentanza*, Il Mulino, 1995; U. ROMAGNOLI, *Il sindacato e la legge*, in *RTDPC*, 1998, n. 1, p. 1 ss.
([31]) Questa selezione funzionale alla stessa "legittimazione" alla negoziazione costituisce il tratto connotativo della contrattazione nel settore pubblico (e distintivo rispetto al settore privato).
([32]) N. DE MARINIS, *Rappresentanza e rappresentatività ai fini della contrattazione collettiva*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, 2004, p. 430 ss.
([33]) In generale su questo criterio selettivo B. CARUSO, *Rappresentanza e rappresentatività nel D.Lgs. n. 396/1997*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, 2000, p. 1303 ss.; M.G. GAROFALO, M. BARBIERI, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: un modello per tutti?*, in *LPA*, 1998, n. 2, I, p. 401 ss.

differenza delle deleghe di cui all'articolo 23-*octies* del decreto-legge n. 267/1972, che sono raccolte dall'Inps e riguardano il personale in quiescenza.
La contrattazione collettiva, ancora, conferma la limitazione delle deleghe rilevanti ai fini della rappresentatività a quelle relative al personale in servizio.
Il "Contratto Collettivo Nazionale Quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi, nonché delle altre prerogative sindacali" stipulato il 4 dicembre 2017, che costituisce attualmente l'asse portante del sistema in materia, all'articolo 25 (rubricato *Accertamento rappresentatività*) stabilisce che ai fini del calcolo delle deleghe «non si tiene conto del numero dei lavoratori associati al sindacato, ma del numero delle trattenute per i contributi sindacali effettivamente operate in busta paga, tramite delega di cui è titolare il sindacato. Di conseguenza, il dato associativo è rilevato direttamente dalla busta paga del lavoratore, in quanto la delega diviene effettiva solo a seguito del versamento del relativo contributo», precisando espressamente che, conseguentemente, «non si tiene conto delle deleghe in essere al 31 dicembre relative a personale cessato il 1° gennaio in quanto le stesse nella busta paga di gennaio non risultano più attive» ([34]); e previsione di identico tenore si ritrova nella documentazione Aran (si veda da ultimo la circolare Aran n. 3/2024, *Misurazione della rappresentatività sindacale ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 – Rilevazione delle deleghe per le ritenute del contributo sindacale – Richiesta dati al 31 dicembre 2024*) ([35]).
Alle stesse conclusioni si arriva, da ultimo, per ragioni di "buon senso", considerato che il personale in quiescenza può essere interessato solo marginalmente o indirettamente dalla regolamentazione posta dai contratti collettivi, e quindi non assume rilevanza ai fini della individuazione dei soggetti che questi contratti stipulano.

5. Bibliografia essenziale

ALES E. (1995), *Diritti sindacali in azienda e sostegno legislativo: il referendum abrogativo dell'art. 26 Stat. lav.*, in *DL*, n. 1, II, pp. 22-26

([34]) Così il comma 2 della norma, sostituito dall'art. 1, comma 6, del CCNQ di ripartizione dei distacchi e dei permessi tra le associazioni sindacali rappresentative nei comparti e nelle aree di contrattazione nel triennio 2022-2024, stipulato il 30 novembre 2023.
([35]) Si dispone: «vanno rilevate le sole iscrizioni ai sindacati tramite delega con trattenuta sulla retribuzione e desumibili esclusivamente dalla busta paga (in sintesi, la rilevazione corrisponde alla lettura della busta paga nella voce specifica relativa alla trattenuta sindacale operata) […]. Non si tiene conto, inoltre, delle deleghe in essere al 31 dicembre relative a personale cessato il 1° gennaio in quanto le stesse nella busta paga di gennaio non risultano più attive».

ALLEVA P. (1997), *Le nuove regole della rappresentanza tra pubblico e privato*, in *RGL*, n. 3-4, I, pp. 239-262

BIASI M., PAONE A. (2023), *Cnel e criteri di rappresentatività: opportunità di un ripensamento*, in *DPL*, n. 9, pp. 563-572

BRANCA G. (1973), *La raccolta dei contributi sindacali*, in G. PERA (a cura di), *L'applicazione dello Statuto dei lavoratori. Tendenze e orientamenti*, Franco Angeli

CARRIERI M. (1995), *L'incerta rappresentanza*, Il Mulino

CARUSO B. (2000), *Rappresentanza e rappresentatività nel D.Lgs. n. 396/1997*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè

D'ANTONA M. (1998), *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in *LPA*, n. 1, I, pp. 35-64

DALLA SEGA M., PIGLIALARMI G. (2024), *Le novità previdenziali del DDL Lavoro: tra semplificazione e decentramento*, in *Boll. Spec. ADAPT*, n. 5

DE MARINIS N. (2004), *Rappresentanza e rappresentatività ai fini della contrattazione collettiva*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet

DI STASI A. (2019), *La riforma della rappresentanza, rappresentatività e sistema contrattuale nel settore pubblico. Un bilancio vent'anni dopo*, in *LPA*, n. 4, pp. 48-59

FERRARESI M. (2020), *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Cedam

GAROFALO M.G., BARBIERI M. (1998), *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: un modello per tutti?*, in *LPA*, n. 2, I, pp. 401-442

LAMBERTUCCI P. (1996), *I contributi sindacali dopo il referendum*, in *QADL*, n. 1

LAMBERTUCCI P. (1996), voce *Contributi sindacali*, in *EGT*, vol. IX

LISO F., MAGNANI M., SALOMONE R. (2014), *Opinioni sul "nuovo" art. 19 dello Statuto dei lavoratori*, in *DLRI*, n. 141, pp. 105-136

MANCINI G.F. (1972), *Art. 26*, in G. GHEZZI, G.F. MANCINI, L. MONTUSCHI, U. ROMAGNOLI (a cura di), *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Zanichelli, Società Editrice del Foro Italiano, 1972

PRETEROTI A. (2020), *Saggio sui contributi sindacali*, Jovene

ROMAGNOLI U. (1998), *Il sindacato e la legge*, in *RTDPC*, n. 1, pp. 1-15

RUSSO C. (2011), *Rappresentanza e rappresentatività nel settore del lavoro pubblico: i modi e i luoghi di un delicato rapporto tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, in *LPA*, n. 2, I, pp. 201-218

SANTORO PASSARELLI G. (1979), *Contributi sindacali*, in G. GIUGNI (diretto da), *Commentario allo Statuto dei lavoratori*, Giuffrè

VOLPE PUTZOLU G. (1977), *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè

Uniformazione termini di presentazione APE sociale e pensionamento anticipato per lavoratori precoci

di Anna Campione

Abstract – L'art. 29 del collegato lavoro dispone l'uniformazione dei termini di presentazione delle domande di riconoscimento delle condizioni per l'accesso alla pensione anticipata per i lavoratori precoci di cui all'art. 1, commi 199-205, della l. n. 232/2016 (legge di bilancio 2017) a quelli fissati per il riconoscimento delle condizioni per l'accesso all'indennità di APE sociale di cui all'art. 1, commi 179-186, della medesima legge.

Abstract – Art. 29 of the *collegato lavoro* provides for the standardisation of the deadlines for the submission of applications for the recognition of the conditions for access to the early retirement pension for precocious workers referred to in Art. 1, §§ 199-205, of Law No. 232/2016 (Budget Law 2017), to those set for the recognition of the conditions for access to the social APE allowance referred to in Art. 1, §§ 179-186, of the same law.

La norma in commento interviene ad uniformare i termini per la presentazione delle domande di APE sociale e di pensionamento anticipato per i lavoratori precoci, entrambi istituti dalla legge di bilancio 2017 ([1]).
Si tratta di due istituti volti a tutelare particolari categorie di lavoratori che vengono a trovarsi in situazione di disoccupazione involontaria e che non hanno ancora raggiunto i requisiti per il riconoscimento della pensione di vecchiaia. L'APE sociale, in particolare, venne prevista in via sperimentale per un arco di tempo limitato, progressivamente esteso fino al 31 dicembre 2025 ([2]), con la finalità di accompagnare alla pensione di vecchiaia quei lavoratori che, seppur prossimi al conseguimento dei requisiti anagrafici e contributivi, non li abbiano

([1]) Si fa riferimento, in particolare, alla l. n. 232/2016, che disciplina ai commi 179-186 dell'art. 1 la c.d. APE sociale (o anticipo pensionistico) ed ai successivi commi 199-205 del medesimo articolo la pensione anticipata per i lavoratori precoci.
([2]) L'ultima proroga è stata effettuata dall'art. 1, comma 175, della l. n. 207/2024 (legge di bilancio 2025).

ancora raggiunti ([3]). La pensione anticipata di cui ai commi 199-205, invece, venne istituita al fine di tutelare la categoria dei c.d. lavoratori precoci, ovvero coloro che hanno versato una contribuzione effettiva di almeno 12 mesi prima del compimento del diciannovesimo anno di età, consentendo loro di accedere al trattamento pensionistico con il solo requisito contributivo di 41 anni ([4]).
I due istituti, in base alla normativa previgente, prevedevano termini per la presentazione delle domande diversi tra loro. I lavoratori precoci, infatti, dovevano necessariamente inviare la domanda per il riconoscimento del pensionamento anticipato entro il 1° marzo di ciascun anno, esclusivamente con modalità telematiche. Essi conseguivano il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti.

([3]) La norma, in particolare, è riservata ai lavoratori che: «a) si trovano in stato di disoccupazione a seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, ovvero per scadenza del termine del rapporto di lavoro a tempo determinato a condizione che abbiano avuto, nei trentasei mesi precedenti la cessazione del rapporto, periodi di lavoro dipendente per almeno diciotto mesi hanno concluso integralmente la prestazione per la disoccupazione loro spettante e sono in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 30 anni; b) assistono, al momento della richiesta e da almeno sei mesi, il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero un parente o un affine di secondo grado convivente qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i settanta anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti, e sono in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 30 anni; c) hanno una riduzione della capacità lavorativa, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, superiore o uguale al 74 per cento e sono in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 30 anni; d) sono lavoratori dipendenti, al momento della decorrenza dell'indennità di cui al comma 181, all'interno delle professioni indicate nell'allegato C annesso alla presente legge che svolgono da almeno sette anni negli ultimi dieci ovvero almeno sei anni negli ultimi sette attività lavorative per le quali è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento in modo continuativo e sono in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 36 anni».
([4]) In aggiunta al requisito dell'anzianità contributiva precoce, la norma pone come requisito lo stato di disoccupazione a seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della l. n. 604/1966. In alternativa, è possibile l'accesso al trattamento pensionistico anticipato anche per i lavoratori che assistono, al momento della richiesta e da almeno sei mesi, il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità, oppure che presentino una riduzione della capacità lavorativa, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, superiore o uguale al 74 per cento. La norma, infine, prevede la possibilità di accesso anche per lavoratori dipendenti di cui alle professioni elencate nell'allegato E della medesima legge che svolgono, al momento del pensionamento, da almeno sette anni negli ultimi dieci, ovvero almeno sei anni negli ultimi sette, attività lavorative per le quali è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento in modo continuativo.

L'APE sociale, invece, prevede tre finestre annuali per la presentazione delle istanze di riconoscimento: dal 1° gennaio al 31 marzo, dal 1° aprile al 15 luglio e dal 16 luglio al 30 novembre, termine ultimo per la presentazione delle domande. Per effetto della disposizione normativa in esame, a decorrere dalla data di entrata in vigore del collegato lavoro (12 gennaio 2025), le domande di riconoscimento delle condizioni per l'accesso al beneficio per i lavoratori precoci devono essere presentate entro il 31 marzo, il 15 luglio e, comunque, entro il 30 novembre di ciascun anno, uniformandole così a quelle già fissate per l'indennità di APE sociale.

Il successivo comma 2 dell'articolo 29 prevede che le domande acquisite possano trovare accoglimento esclusivamente se, all'esito delle attività di monitoraggio di cui all'articolo 11 dei regolamenti di attuazione ([5]) dell'APE e del pensionamento anticipato, residuino le necessarie risorse finanziarie. All'espletamento delle attività di monitoraggio si provvede attraverso apposita conferenza di servizi indetta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Qualora l'onere finanziario sia superiore allo stanziamento previsto all'articolo 1, comma 203, della citata legge n. 232/2016, l'Inps provvede all'individuazione dei soggetti esclusi dal beneficio nell'anno di riferimento, in applicazione dei criteri di cui al citato articolo 1, comma 203, della legge n. 232/2016 e di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 maggio 2017, n. 87, e al conseguente posticipo della decorrenza del trattamento pensionistico ([6]).

La novella in commento, inoltre, modifica indirettamente anche i termini entro i quali l'Inps deve comunicare ai richiedenti l'esito dell'istruttoria delle domande di verifica del beneficio per i lavoratori precoci: entro il 30 giugno per le domande di verifica delle condizioni presentate entro il 31 marzo del medesimo anno, entro il 15 ottobre per le domande di verifica delle condizioni presentate entro il 15 luglio del medesimo anno, entro il 31 dicembre per le domande di verifica delle condizioni presentate oltre il 15 luglio, ma entro il 30 novembre del medesimo anno ([7]).

([5]) D.P.C.M. 23 maggio 2017, n. 87 e n. 88.
([6]) Così l'Inps nel mess. 17 febbraio 2025, n. 598.
([7]) *Ibidem*.

Novità in materia di rendita vitalizia

di Danilo Volpe

Abstract – L'art. 30 aggiunge un settimo comma all'art. 13 della l. n. 1338/1962, riconoscendo così al lavoratore un nuovo diritto imprescrittibile di richiedere autonomamente la costituzione della rendita vitalizia per "coprire" le omissioni contributive pregresse e tutelare la propria posizione pensionistica.

Abstract – Art. 30 adds a seventh paragraph to Art. 13 of Act No. 1338/1962, thus recognizing a new imprescriptible right for the worker to independently apply for the establishment of a life annuity to "cover" past contribution omissions and protect his or her pension position.

Sommario: 1. Le novità in breve. – 2. La *ratio* della modifica e i diversi orientamenti giurisprudenziali in materia di prescrizione. – 3. I primi dubbi: il lavoratore può rivalersi sul datore di lavoro? – 4. La circolare Inps 24 febbraio 25, n. 48. – 5. Bibliografia essenziale.

1. Le novità in breve

Come noto, l'articolo 13 della legge n. 1338/1962 prevede che il datore di lavoro che abbia omesso di versare i contributi per l'assicurazione obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti e che non possa più versarli per l'intervenuta prescrizione possa chiedere all'Inps di costituire una rendita vitalizia reversibile pari alla pensione o quota di pensione adeguata dell'assicurazione obbligatoria che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi omessi.
La medesima norma, al quinto comma, prevede altresì che, nel caso in cui il lavoratore non possa ottenere dal datore di lavoro la costituzione della rendita, il lavoratore medesimo possa sostituirsi al datore, salvo il diritto al risarcimento del danno, a condizione che fornisca all'Inps le prove del rapporto di lavoro e della retribuzione ([1]).

([1]) Sulle modalità applicative per presentare l'istanza di rendita vitalizia, sono ancora valide le indicazioni contenute nella circ. Inps 29 maggio 2019, n. 78, che riepiloga i principi inderogabili

Ora, invece, l'articolo 30 della legge n. 203/2024 ha introdotto all'articolo 13 un ultimo comma, il settimo, prevedendo espressamente che possa essere il lavoratore, autonomamente e con onere integralmente a proprio carico, a richiedere la costituzione della rendita vitalizia, nei casi in cui, per il decorso del termine di prescrizione, o il datore di lavoro non possa più chiedere la costituzione della rendita vitalizia oppure il lavoratore non possa più sostituirsi al datore di lavoro in siffatta richiesta.
Sicché, come emerge chiaramente dal dato testuale della novità legislativa introdotta, diviene dirimente verificare compiutamente il decorso del termine di prescrizione sia della facoltà (principale di cui al primo comma) riconosciuta al datore di lavoro di richiedere la costituzione della rendita vitalizia, sia della facoltà (sostitutiva di cui al quinto comma) riconosciuta al lavoratore.

2. La *ratio* della modifica e i diversi orientamenti giurisprudenziali in materia di prescrizione

Come opportunamente rilevato ([2]), l'introduzione del settimo comma dell'articolo 13 da parte dell'articolo 30 del collegato lavoro nasce dalla necessità di mitigare gli effetti del decorso della prescrizione del diritto alla costituzione della rendita vitalizia.
Sul punto è però necessario "fare un passo indietro", al fine di comprendere dapprima i rimedi, talvolta di natura giurisprudenziale, riservati al lavoratore nel caso di omessa o irregolare contribuzione e, successivamente, analizzare i termini di prescrizione di ciascuno di essi.
In breve, la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto che, in caso di omessa o irregolare contribuzione, il lavoratore possa far valere le sue ragioni mediante l'esercizio di due distinte azioni: l'una, disciplinata dall'articolo 2116 c.c., avente ad oggetto il risarcimento del danno ([3]) e con un termine decennale di prescrizione decorrente dalla data del provvedimento di rifiuto della pensione o di quello che la determina in misura inferiore a quella dovuta ([4]); l'altra, avente ad oggetto la tutela del diritto del lavoratore alla sua posizione contributiva,

della disciplina per la costituzione di rendita vitalizia ed illustra i comportamenti di cautela da adottare nell'istruttoria delle istanze.
([2]) Si veda P. GREMIGNI, *Collegato lavoro, riscatto dei periodi scoperti ai fini pensionistici*, in *GLav*, 2025, n. 1, p. 120, nonché in senso conforme S. IMBRIACI, *Rendita vitalizia per contributi omessi e caduti in prescrizioni: istruzioni INPS*, ivi, n. 8, p. 7.
([3]) Al riguardo, per un'aspra critica a tale sistema risarcitorio in quanto, di fatto, lesivo della posizione contributiva del lavoratore, si veda R. RIVERSO, *Sulle sette tesi della Cassazione che non riconoscono il diritto dei lavoratori alla "giusta posizione contributiva"*, in *LG*, 2025, n. 4, p. 335.
([4]) Cass. 4 giugno 1988, n. 3790, in *AC*, 1988, p. 1176.

esperibile dal momento in cui si è verificata l'omissione contributiva ed imprescrittibile, purché, però, l'obbligazione contributiva del datore di lavoro non sia prescritta nei confronti dell'ente previdenziale ([5]). Laddove, invece, l'obbligazione contributiva sia prescritta, il rimedio residuale è l'azione risarcitoria o, in alternativa, la costituzione della rendita vitalizia.

Partendo dal dato letterale dell'articolo 13 della legge n. 1338/1962, tuttavia, ci si avvede dell'assenza di un termine temporale entro cui il datore (o il lavoratore, in sua vece) possa richiedere la costituzione della rendita vitalizia.

Sul punto, però, nel corso degli anni si sono registrati orientamenti ondivaghi della giurisprudenza di legittimità. Da un lato, infatti, secondo l'orientamento giurisprudenziale più recente, il diritto del lavoratore alla costituzione della rendita vitalizia a spese del datore di lavoro, a causa dell'omesso o insufficiente versamento dei contributi previdenziali, sarebbe soggetto a prescrizione ordinaria decennale, il cui *dies a quo* è da individuare nella data di prescrizione del credito contributivo dell'Inps, senza che rilevi la conoscenza o meno da parte del lavoratore dell'omissione contributiva ([6]).

Dall'altro lato, invece, un orientamento giurisprudenziale più risalente e, ormai pressoché abbandonato, riteneva che il diritto in questione fosse imprescrittibile e che la costituzione della rendita vitalizia potesse essere azionata in ogni momento, anche prima della maturazione del diritto alla pensione ([7]).

Sulla scorta di tale ricostruzione, quindi, il lavoratore, per far fronte all'omesso o insufficiente versamento dei contributi da parte del proprio datore di lavoro, aveva una duplice possibilità: a) denunciare all'Inps l'omissione, entro 5 anni dal giorno in cui dovevano essere pagati i contributi; b) decorso tale termine di prescrizione, richiedere (solo in via sostitutiva del datore di lavoro), la costituzione della rendita vitalizia all'Inps entro 10 anni dalla maturazione della prescrizione dell'obbligazione contributiva.

Una volta decorso anche tale secondo termine di prescrizione, il lavoratore, quindi, non aveva ulteriori azioni esperibili con conseguente possibile perdita (totale o parziale) del proprio diritto alle prestazioni previdenziali.

Proprio per ovviare a tale irricevibile possibilità, nonché per uniformare le prassi delle varie sedi Inps (che dopo l'intervento del 2017 delle Sezioni Unite non avevano adottato determinazioni omogenee) ([8]), è stato introdotto il settimo

([5]) Si veda M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2016, pp. 103-104.

([6]) Cass. 4 dicembre 1984, n. 6361, in *ItalgiureWeb*; Cass. 13 marzo 2003, n. 3756, ivi; Cass. 20 gennaio 2016, n. 983; Cass., sez. un., 14 settembre 2017, n. 21302, in *FI*, 2018, n. 1, I, c. 264; Cass. 3 dicembre 2020, n. 27683.

([7]) Cass. 19 maggio 2003, n. 7853, in *MGL*, 2004, n. 6, p. 163; Cass. 26 agosto 1983, n. 5487, in *ItalgiureWeb*.

([8]) Si veda P. GREMIGNI, *op. cit.*, p. 122.

comma all'articolo 13 il quale introduce un diritto proprio ed autonomo del lavoratore di chiedere la costituzione della rendita vitalizia con onere economico integralmente a proprio carico. Si tratta, in definitiva, di «un rimedio finale, di protezione massima del lavoratore a fronte della prova dello svolgimento di attività lavorativa, che può essere attivato al solo presupposto della prescrizione del rimedio ex art. 13 primo e quinto comma e che comporta l'onere finanziario a carico del lavoratore stesso» ([9]).

3. I primi dubbi: il lavoratore può rivalersi sul datore di lavoro?

All'indomani della promulgazione del settimo comma, il primo dubbio interpretativo sorto negli operatori ha riguardato la possibilità del lavoratore di rivalersi nei confronti del datore di lavoro. In altre parole, ci si è domandati se il lavoratore, azionando il meccanismo di cui al settimo comma, possa o meno rivalersi nei confronti del datore di lavoro. Tale possibilità, infatti, è pacifica nel caso in cui il lavoratore, sostituendosi al datore di lavoro, richieda la costituzione della rendita vitalizia ai sensi del quinto comma, anche in ragione dell'inciso testuale, contenuto proprio nel quinto comma, «salvo il diritto al risarcimento del danno».
A ben vedere, una tale dicitura è assente nel settimo comma sicché tra i primi commentatori, v'è stato chi ha sostenuto che il lavoratore, una volta esercitata la facoltà prevista dal settimo comma, non possa rivalersi nei confronti del datore di lavoro inadempiente ([10]).
Ad avviso di chi scrive, però, la mera omissione letterale non può vietare al lavoratore di rivalersi nei confronti del datore; e ciò per un duplice ordine di ragioni.
In primo luogo, la relazione illustrativa del provvedimento legislativo in commento prevede espressamente che il lavoratore, anche a fronte dell'esercizio della facoltà di cui al settimo comma, possa richiedere il risarcimento del danno al datore di lavoro.
Ma, in secondo luogo, in termini più generali, ad avviso di chi scrive, resterebbe comunque invocabile il rimedio previsto dall'articolo 1218 c.c., essendo configurabile una responsabilità contrattuale del datore di lavoro per il danno occorso al lavoratore (che, sotto il profilo quantitativo, sarebbe pari a quanto il medesimo

([9]) In tal senso si veda S. IMBRIACI, *op. cit.*, p. 8.
([10]) In tal senso F. VENANZI, M. PRIOSCHI, *Anni senza contributi riscattabili solo con documentazione certa*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio 2025, p. 41; in senso contrario, invece, S. IMBRIACI, *op. cit.*, p. 9, nonché G. ROCCO, *Costituzione della rendita vitalizia: quali possibilità ha il lavoratore?*, in *www.ipsoa.it*, 4 marzo 2025.

ha versato all'Inps per la costituzione della rendita vitalizia) a causa dell'omesso o insufficiente versamento dei contributi.

4. La circolare Inps 24 febbraio 2025, n. 48

Circa un mese dopo l'entrata in vigore della disposizione in commento (che, si ricorda, è entrata in vigore il 12 gennaio 2025), l'Inps ha fornito le sue prime indicazioni operative, con la circolare 24 febbraio 2025, n. 48.
In primo luogo, l'Istituto, sulla scorta del chiaro tenore letterale del nuovo settimo comma, ha opportunamente rilevato che, prima di istruire una istanza di costituzione di rendita vitalizia presentata dal lavoratore ai sensi del settimo comma medesimo, è necessario verificare se il diritto previsto nel quinto comma sia prescritto. In altre parole, occorre preliminarmente verificare che il lavoratore non possa più agire in via sostitutiva del datore di lavoro (perché il suo diritto è prescritto) e, solo successivamente, si potrà istruire la pratica ai sensi del settimo comma.
Nella medesima circolare, poi, l'Istituto distingue due ipotesi in cui, acclarata la prescrizione del diritto ai sensi del quinto comma, l'istanza di costituzione della rendita sia presentata dal lavoratore: se, infatti, l'istanza è stata presentata dal lavoratore prima dell'entrata in vigore della legge n. 203/2024 e non è ancora stata istruita, la medesima deve essere considerata presentata ai sensi del settimo comma e definita d'ufficio con calcolo dell'onere economico alla data di entrata in vigore della legge; se, invece, l'istanza è stata presentata dopo l'entrata in vigore della legge, deve essere ugualmente considerata presentata ai sensi del settimo comma, ma la data della domanda equivale, ovviamente, alla data di presentazione.
Sotto il profilo istruttorio, poi, la circolare dell'Istituto prevede espressamente uno snellimento probatorio: per le istanze presentate ai sensi del settimo comma, infatti, in relazione alle quali non è necessario dimostrare il rifiuto del datore di lavoro di costituire la rendita vitalizia (circostanza, invece, necessaria per le istanze presentate ai sensi del quinto comma), l'Inps ha previsto che «il lavoratore e la Struttura territorialmente competente dell'INPS possono omettere il confronto preventivo con il datore di lavoro, restando, comunque, sempre salva la possibilità di contatti con il medesimo per chiarimenti, riscontri e verifiche».
In ordine, infine, all'onere probatorio (rimasto immutato rispetto al primo e quinto comma) e alla determinazione dell'onere di riscatto (anch'esso rimasto immodificato), l'Inps si limita ad un mero rinvio alla circolare n. 78/2019.

5. Bibliografia essenziale

GREMIGNI P. (2025), *Collegato lavoro, riscatto dei periodi scoperti ai fini pensionistici*, in *GLav*, n. 1, pp. 120-123

IMBRIACI S. (2025), *Rendita vitalizia per contributi omessi e caduti in prescrizioni: istruzioni INPS*, in *GLav*, n. 8, pp. 7-10

PERSIANI M., D'ONGHIA M. (2016), *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli

RIVERSO R. (2025), *Sulle sette tesi della Cassazione che non riconoscono il diritto dei lavoratori alla "giusta posizione contributiva"*, in *LG*, n. 4, pp. 335-350

ROCCO G. (2025), *Costituzione della rendita vitalizia: quali possibilità ha il lavoratore?*, in *www.ipsoa.it*, 4 marzo

VENANZI F., PRIOSCHI M. (2025), *Anni senza contributi riscattabili solo con documentazione certa*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 febbraio, p. 41

Svolgimento mediante videoconferenza o in modalità mista delle riunioni degli organi degli enti previdenziali privati

di Anna Campione

Abstract – L'art. 31 introduce le modalità videoconferenza o mista quali modalità anche ordinarie di svolgimento delle riunioni degli organi statutari degli enti di diritto privato che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza di cui al d.lgs. n. 509/1994 e al d.lgs. n. 103/1996.

Abstract – Art. 31 introduces videoconferencing or mixed modalities as an even ordinary way of holding meetings of the statutory bodies of private law entities that manage compulsory forms of social security and assistance under Legislative Decree No. 509/1994 and Legislative Decree No. 103/1996.

L'articolo in commento inserisce la possibilità di svolgere le riunioni degli organi statutari degli enti di diritto privato gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza mediante videoconferenza, anche in via ordinaria ed anche limitatamente ad una sola parte dei loro componenti.
L'esplicita finalità dell'intervento normativo è quella di contenere i costi e contestualmente consentire la più ampia partecipazione dei componenti, nell'osservanza dei principi di trasparenza e tracciabilità, identificabilità, sicurezza delle comunicazioni e protezione dei dati personali.
I destinatari della norma sono gli enti previdenziali di cui ai decreti legislativi n. 509/1994 ([1]) e n. 103/1996 ([2]).

([1]) Si tratta del decreto attuativo della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della l. n. 537/1993, in materia di trasformazione in persone giuridiche private degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, come elencati nell'allegato al medesimo decreto.
([2]) Tale decreto legislativo reca attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della l. n. 335/1995, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione.

La medesima disposizione, al comma successivo, stabilisce altresì che gli enti interessati – che non prevedono nei propri ordinamenti tali modalità di svolgimento delle riunioni – siano tenuti a disciplinarle nei loro statuti, con specifica deliberazione. Quest'ultima – entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge – deve essere sottoposta ai Ministeri vigilanti, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 509/1994.
Quest'ultima norma, infatti, prevede, al comma 1, che la vigilanza sulle associazioni o fondazioni di cui all'articolo 1 del decreto medesimo (ossia gli enti privatizzati) sia esercitata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero dell'economia e delle finanze, nonché dagli altri Ministeri rispettivamente competenti ad esercitare la vigilanza per gli enti trasformati ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del medesimo decreto legislativo. Il comma 2, invece, statuisce che, nell'esercizio della vigilanza, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministeri competenti a vigilare, approvi i seguenti atti: a) lo statuto e i regolamenti, nonché le relative integrazioni o modificazioni; b) le delibere in materia di contributi e prestazioni, sempre che la relativa potestà sia prevista dai singoli ordinamenti vigenti.
Viene, infine, precisato che lo svolgimento mediante videoconferenza o in modalità mista delle riunioni deve avvenire nel rispetto dei criteri di trasparenza e tracciabilità, identificabilità, sicurezza delle comunicazioni e protezione dei dati personali. A tal proposito, la norma rinvia alle modalità di svolgimento delle riunioni degli organi collegiali come già disciplinate nella legislazione emergenziale in periodo Covid ([3]).

([3]) Il riferimento è al d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020, che all'art. 73 così disciplinava le modalità di svolgimento delle riunioni degli organi collegiali: «1. Al fine di contrastare e contenere la diffusione del virus COVID-19 e fino alla data di cessazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, i consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane e le giunte comunali, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possono riunirsi secondo tali modalità, nel rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità previamente fissati dal presidente del consiglio, ove previsto, o dal sindaco, purché siano individuati sistemi che consentano di identificare con certezza i partecipanti, sia assicurata la regolarità dello svolgimento delle sedute e vengano garantiti lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché adeguata pubblicità delle sedute, ove previsto, secondo le modalità individuate da ciascun ente. 2. Per lo stesso periodo previsto dal comma 1, i presidenti degli organi collegiali degli enti pubblici nazionali, anche articolati su base territoriale, nonché degli enti e degli organismi del sistema camerale, possono disporre lo svolgimento delle sedute dei predetti organi in videoconferenza, anche ove tale modalità non sia prevista negli atti regolamentari interni, garantendo comunque la certezza nell'identificazione dei partecipanti e la sicurezza delle comunicazioni. 2-bis. Per lo stesso periodo previsto dal comma 1, le sedute degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche ed educative di ogni ordine e grado possono svolgersi in videoconferenza, anche ove tale modalità non sia stata prevista negli atti regolamentari interni di cui all'articolo 40 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297. 3. Per lo stesso periodo previsto

dal comma 1 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 8 e 55, della legge 7 aprile 2014, n. 56, relativamente ai pareri delle assemblee dei sindaci e delle conferenze metropolitane per l'approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi, nonché degli altri pareri richiesti dagli statuti provinciali e metropolitani. 4. Per lo stesso periodo previsto dal comma 1, le associazioni private anche non riconosciute e le fondazioni, nonché le società, comprese le società cooperative ed i consorzi, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possono riunirsi secondo tali modalità, nel rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità previamente fissati, purché siano individuati sistemi che consentano di identificare con certezza i partecipanti nonché adeguata pubblicità delle sedute, ove previsto, secondo le modalità individuate da ciascun ente».

Le novità sui percorsi per le competenze trasversali e sull'orientamento nelle scuole

di Francesca Nardelli

Abstract – L'art. 32 della l. n. 203/2024 introduce l'Albo delle buone pratiche e l'Osservatorio nazionale per i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, ma senza risorse finanziarie aggiuntive. L'implementazione di questi strumenti, che dovranno operare con le risorse esistenti, solleva preoccupazioni sulla loro sostenibilità a lungo termine e sulla qualità del monitoraggio dei medesimi percorsi.

Abstract – Art. 32 of Act No. 203/2024 introduces the Registry of Best Practices and the Observatory to improve school orientation in Italy, but without additional financial resources. The implementation of these tools, which will operate with existing resources, raises concerns about their long-term sustainability and the quality of monitoring.

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'istituzione dell'Albo delle buone pratiche (comma 784-*quinquies*). – 3. L'Osservatorio nazionale per i PCTO (comma 784-*sexies*). – 4. Gestione delle risorse e sostenibilità. – 5. Conclusioni – 6. Bibliografia essenziale.

1. Premessa

La legge n. 203/2024, con l'introduzione di nuovi commi all'interno dell'articolo 1 della legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), apporta modifiche significative alla gestione e al monitoraggio dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO). L'obiettivo è quello di incrementare la qualità e l'efficacia dei percorsi scolastici finalizzati all'acquisizione di competenze trasversali e all'orientamento professionale attraverso l'introduzione di due nuovi strumenti istituzionali: l'Albo delle buone pratiche e l'Osservatorio nazionale per i PCTO.

2. L'istituzione dell'Albo delle buone pratiche (comma 784-*quinquies*)

Il comma 784-*quinquies* istituisce presso il Ministero dell'istruzione e del merito l'Albo delle buone pratiche per i percorsi delle competenze trasversali e per l'orientamento. Esso mira a raccogliere, documentare e diffondere le esperienze più efficaci e i modelli organizzativi adottati dalle scuole per l'implementazione dei percorsi di formazione e orientamento. L'Albo, in sostanza, funge da piattaforma attraverso la quale veicolare pratiche scolastiche che si distinguono per la loro innovazione, efficacia e adeguatezza rispetto alle esigenze di apprendimento degli studenti, offrendo così un riconoscimento a livello nazionale alle scuole che promuovono tali soluzioni.
L'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di rendere sistematiche e condivisibili le esperienze positive che emergono dal panorama scolastico, consentendo ad altre scuole di adottare modelli organizzativi e approcci educativi che hanno già dimostrato la loro portata e contrastando la frammentazione che ancora caratterizza il panorama scolastico italiano. In questo contesto, l'Albo potrà consentire agli istituti scolastici di essere parte di una comunità educante più coesa, orientata a obiettivi condivisi, favorendo un approccio più integrato e collaborativo tra i vari attori del sistema educativo. Invero, la centralizzazione delle buone pratiche e la possibilità di renderle accessibili a livello nazionale riduce il rischio che esperienze di successo rimangano isolate e non vengano trasferite in altre realtà scolastiche.
Il Ministero dell'istruzione, attraverso un decreto, avrà il compito di stabilire le modalità di costituzione e aggiornamento dell'Albo, nonché di creare una rete di collegamento tra scuole, enti locali e operatori del settore.

3. L'Osservatorio nazionale per i PCTO (comma 784-*sexies*)

Il comma 784 *sexies* introduce l'Osservatorio nazionale per i percorsi di competenze trasversali e per l'orientamento presso il Ministero dell'istruzione e del merito con il compito di monitorare e valutare l'efficacia e la qualità dei percorsi scolastici legati ai PCTO, con un'attenzione particolare alla loro coerenza non soltanto rispetto agli obiettivi educativi, ma anche alle esigenze del mercato del lavoro.
L'osservatorio, pertanto, raccoglierà i dati relativi ai percorsi formativi attivati dagli istituti scolastici, al fine di monitorare e valutare complessivamente le metodologie in atto, individuando potenziali aree di miglioramento e permettendo al sistema scolastico di adattarsi in tempo reale ai bisogni e alle sfide emergenti.

4. Gestione delle risorse e sostenibilità

Le disposizioni introdotte dall'articolo 32 prevedono che l'attuazione dell'Albo e dell'Osservatorio avverrà attraverso l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente. Non sono dunque previsti finanziamenti aggiuntivi, il che implica che i nuovi organismi dovranno operare nel rispetto delle risorse già preventivate senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Inoltre, ai componenti dell'Osservatorio non saranno corrisposti compensi o altre indennità in modo da non gravare ulteriormente sulle finanze pubbliche. Sebbene questo approccio possa essere guardato con favore nell'ottica di contenimento della spesa pubblica, in realtà le sue implicazioni richiedono una valutazione anche sotto il profilo della sostenibilità operativa degli organismi di nuova istituzione.
In primo luogo, l'assenza di finanziamenti aggiuntivi e l'uso delle risorse già disponibili pongono delle sfide logistiche e gestionali non indifferenti. La disposizione, infatti, non definisce chiaramente le modalità di redistribuzione delle risorse con il rischio che la gestione delle nuove attività possa, specularmente, compromettere la qualità delle iniziative già in corso.
La mancanza di finanziamenti aggiuntivi solleva anche il problema della sostenibilità a lungo termine di questi nuovi strumenti. L'istituzione e l'aggiornamento dell'Albo delle buone pratiche, insieme alla gestione dell'Osservatorio, richiedono competenze tecniche e professionali altamente qualificate in grado di garantire l'efficacia del monitoraggio e la qualità della raccolta e della diffusione delle esperienze. La formazione del personale addetto, pertanto, rappresenta un aspetto di non poco conto che, tuttavia, il legislatore sembra non aver preso in considerazione. Senza risorse appositamente dedicate, l'onere ricadrà sul personale già esistente, con il rischio di sovraccaricare gli operatori in assenza di una specifica preparazione in tal senso.
Altresì non sono da trascurare gli oneri derivanti dall'utilizzo degli strumenti tecnologici che permettano di monitorare e analizzare i percorsi formativi. La qualità delle valutazioni dipenderà dalla qualità degli strumenti di raccolta e analisi dei dati. Un budget limitato potrebbe non consentire il ricorso a software adeguati, creando un disallineamento tra la missione affidata all'Osservatorio e le risorse effettivamente disponibili. A tanto si aggiunge l'assenza di incentivi economici per gli addetti che inevitabilmente potrebbe disincentivare l'interesse di esperti altamente qualificati.

5. Conclusioni

L'approccio mostrato dal legislatore, almeno nelle intenzioni, è da guardare con favore: in un contesto globale sempre più dinamico e competitivo, le politiche educative devono affrontare sfide complesse legate alla digitalizzazione, alla trasformazione dei mercati del lavoro e alla crescente richiesta di competenze trasversali. In questo scenario, la cooperazione tra scuole, imprese e istituzioni pubbliche diventa un elemento imprescindibile per garantire ai giovani una preparazione adeguata e favorire un più rapido e consapevole inserimento nel mondo professionale. Ed allora la creazione di un sistema integrato che favorisca il dialogo tra questi attori è essenziale per superare il tradizionale scollamento tra istruzione e lavoro, offrendo percorsi formativi più aderenti alle reali necessità del mercato.
Tuttavia, nonostante le potenzialità di questa riforma, resta il nodo della sostenibilità finanziaria. Non solo. Le disparità territoriali tra gli istituti scolastici potrebbero incidere negativamente sull'effettiva applicazione delle nuove misure. Le disposizioni, pur prevedendo un sistema di cooperazione tra scuole e imprese, non prevedono misure specifiche volte a garantire un supporto mirato alle istituzioni scolastiche più vulnerabili. Senza un'adeguata strategia, anche economica, per affrontare questa disparità, si rischia di creare un sistema che privilegia solo alcuni degli istituti scolastici con l'esclusione di altri dai processi di innovazione.

6. Bibliografia essenziale

BROLLO M. (2019), *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *DRI*, n. 2, p. 468

CARUSO B. (2007), *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, n. 113, p. 1 ss.

DI PINTO G. (2022), *Ripensare il curricolo dei CPIA per garantire lo sviluppo della popolazione adulta*, in *Epale Journal on Adult and Continuing Education*, n. 11, p. 58 ss.

DONINI A. (2016), *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *LD*, n. 2, p. 297 ss.

GAROFALO D. (2019), *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, n. 4, p. 329 ss.

GAROFALO D. (2004), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci

ICHINO P. (2022), *Appunti per un rilancio delle politiche attive del lavoro in Italia*, in *DRI*, n. 1, p. 161 ss.

IMPELLIZZIERI G., TIRABOSCHI M. (2022), *Le politiche attive che non ci sono: di chi è la colpa? A proposito di sindacato, mercato del lavoro e occupazione*, in *Boll. ADAPT*, n. 19

POLANYI K. (2011, ma 1944), *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, pp. 171-186

SEGHEZZI F. (2017), *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press

SIMONCINI G.R. (2018), *L'incidenza della rivoluzione digitale nella formazione dei lavoratori,* in *LG*, n. 1, p. 17

TIRABOSCHI M. (2019), *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, pp. 3-27

TREU T. (2018), *Trasformazioni del lavoro: sfide per i sistemi nazionali di diritto del lavoro e di sicurezza sociale*, Working paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, n. 371

TREU T. (2017), *Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *DRI*, n. 3, p. 597 ss.

Potenziamento del ruolo dei Centri per la famiglia

di Caterina Mazzanti

Abstract – Il presente contributo esamina l'art. 33 della l. n. 203/2024, che introduce una modifica significativa al quadro normativo dei Centri per la famiglia. Dopo un inquadramento sistematico della loro evoluzione normativa – dalla l. n. 328/2000 al Piano nazionale per la famiglia 2025-2027 – il contributo analizza la funzione dei Centri come strumenti di welfare "relazionale", in grado, cioè, di integrare servizi sociali, educativi e diretti alla promozione del lavoro. L'A. mette in luce la possibilità che i Centri vengano inclusi tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), con conseguente trasformazione da presìdi facoltativi a strutture garantite su base costituzionale. In una prospettiva giuslavoristica, i Centri per la famiglia vengono letti come snodi di accesso ai diritti dei lavoratori, in particolare per le donne e i soggetti più fragili, contribuendo a rafforzare la conciliazione tra vita e lavoro e la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Abstract – The essay examines Art. 33 of Act No. 203/2024, which introduces a significant amendment to the regulatory framework governing Family Support Centers. After a systematic overview of their legal development – from Act No. 328/2000 to the National Family Plan 2025-2027 – the contribution analyses the function of these Centers as instruments of relational welfare, capable of integrating social, educational, and labour services. The A. highlights the potential inclusion of Family Support Centers among the so called '*livelli essenziali delle prestazioni sociali*' (LEPS), which would transform them from optional local structures into constitutionally guaranteed services. From a labour law perspective, the Centres are considered gateways to social and labour rights, particularly for women and vulnerable individuals, thus supporting work-life balance and enhancing female labour market participation.

Sommario: 1. Premessa. – 2. La genesi normativa dei Centri per la famiglia. – 3. Le novità introdotte dall'articolo 33 della l. n. 203/2024. – 4. Oltre la tutela della genitorialità. Le funzioni dei Centri per la famiglia nella prospettiva giuslavoristica. – 5. Verso un diritto "essenziale" alla conciliazione. I Centri per la famiglia nei LEPS. – 6. Il ruolo chiave nella promozione dell'occupazione femminile. – 7. Conclusioni. – 8. Bibliografia.

1. Premessa

Negli ultimi anni, la famiglia, pacificamente considerata come la prima formazione sociale secondo l'articolo 2 Cost. ([1]), è mutata profondamente e ha assunto un'identità poliedrica, includendo una pluralità di modelli e strutture relazionali che si allontanano dal "tradizionale ritratto di famiglia", rappresentato dall'immagine dei coniugi con figli. Tale termine ha quindi assunto valore polisemico, come confermato dai dati dell'Istat ([2]), secondo i quali si registra, da un lato, l'aumento dei partner non sposati, delle famiglie ricostituite, di single e monogenitori non vedovi e, dall'altro, una sensibile diminuzione delle coppie sposate con figli, che ormai nel Centro-nord non rappresentano più il modello prevalente.
Questa trasformazione è figlia dei mutamenti culturali e sociali che coinvolgono il nostro Paese, interessato da tempo dall'invecchiamento della popolazione e dal crollo della natalità ([3]), fenomeni che hanno un forte impatto sul piano delle relazioni intergenerazionali, del rapporto tra uomo e donna e dei rispettivi ruoli ([4]).
Va anche evidenziato come vi sia stata una sistematica svalutazione del richiamo alla famiglia contenuto nell'articolo 36 Cost. sia da parte del legislatore sia della giurisprudenza e delle parti sociali, viceversa riportato in auge dal Pilastro europeo dei diritti sociali (articolo 6), preferendosi ricondurre gli interventi (deboli) a tutela della famiglia nel campo di applicazione dell'articolo 38 Cost., quindi della sicurezza sociale in senso lato ovvero riconducendoli sul binario della tutela della

([1]) Più precisamente, la Corte costituzionale l'ha definita «formazione sociale primaria», C. cost. 18 febbraio 1988, n. 183, in *FI*, 1988, I, c. 2802. In dottrina, si veda G. BRUNELLI, *Famiglia e Costituzione: un rapporto in continuo divenire*, in C. MANCINA, M. RICCIARDI (a cura di), *Famiglia italiana. Vecchi miti e nuove realtà*, Donzelli, 2012, pp. 69-74; tuttavia, si segnala anche la posizione di chi dubita della qualificazione della famiglia nei termini di una formazione sociale, A. CARIOLA, *La dubbia utilizzazione del modello di famiglia come formazione sociale*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 1996, p. 47 ss.
([2]) ISTAT, *Popolazione e famiglie*, in ISTAT, *Annuario statistico italiano 2024*, 2024, p. 123 ss., a conferma di quanto già evidenziato nel *Rapporto annuale 2022*, che dedica ampio spazio all'analisi delle trasformazioni delle famiglie (si veda cap. 3, p. 145 ss.).
([3]) V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022, p. IX ss.
([4]) A. FASANO, *Famiglia e welfare tra cambiamenti e nuove sfide*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2017, n. 2, p. 209; V. FILÌ, *L'impatto del decreto n. 105/2022 sul contesto. Ottimismo della volontà, pessimismo dell'intelligenza e pragmatismo visionario*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, ADAPT University Press, 2023, p. 435 ss.

genitorialità nel rapporto di lavoro, quindi tutelando la maternità e la paternità mediante lo strumento dei congedi e dei permessi ([5]).
Il contesto così delineato induce a riflettere sugli attuali servizi per le famiglie, tra i quali si annoverano (volendo, per esigenze di trattazione, tralasciare i servizi all'infanzia, i centri estivi comunali, i servizi per la terza età e la non autosufficienza) oltre ai consultori (che operano sul piano dell'assistenza socio-sanitaria, secondo la legge n. 405/1975), i c.d. Centri per la famiglia, oggetto di un rilevante intervento legislativo da parte della legge n. 203/2024 ([6]).
Tali Centri rivelano ancora diverse criticità, dovute soprattutto alla loro persistente disomogeneità territoriale, con una presenza limitata ad alcune Regioni soltanto (tra le quali si segnalano l'Emilia-Romagna, la Toscana e, soprattutto, la Lombardia) e una sostanziale assenza in altre, specie nel Mezzogiorno ([7]). Ciò si spiega in ragione del fatto che le Regioni, nel quadro della legislazione concorrente in materia di servizi sociali (articolo 117, terzo comma, Cost.), hanno sviluppato modelli differenziati di governance e di gestione dei Centri, con ricadute sulla qualità e quantità dei servizi offerti, oltre che sull'organizzazione ed erogazione degli stessi.
Stante la scarsa attenzione riposta, sotto il profilo giuridico, su tali strutture, prima di concentrare l'analisi sull'ultimo intervento del legislatore, che ha inteso potenziarne il ruolo (articolo 33, legge n. 203/2024), ci si soffermerà sulla definizione e sull'analisi della normativa in materia e sulla sua implementazione a livello territoriale, per poter meglio evidenziarne le potenzialità.

2. La genesi normativa dei Centri per la famiglia

Sin dalla loro nascita ([8]), i Centri per la famiglia sono stati pensati come catalizzatori delle istanze delle famiglie, offrendosi sul territorio come un luogo di

([5]) V. FILÌ, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia. Dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, in *DRI*, 2024, n. 1, p. 48 ss.
([6]) Va detto che rispetto ai centri per le famiglie l'attenzione dei giuristi è ancora scarsa, essendo stati analizzati maggiormente sotto il profilo sociologico, con studi legati alle esperienze delle singole regioni. Si veda, tra gli altri, L. GHIGO, F. ZAMENGO, P. ZONCA, *"C'è campo". Attivare reti sociali nei Centri per le famiglie*, in *La Rivista di Servizio Sociale*, 2024, n. 2, pp. 27-40; G. MORO, C. BALENZANO, *"Esche per l'integrazione": i centri di ascolto per le famiglie della città di Bari*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2010, n. 1, pp. 25-44.
([7]) Si rimanda ai dati raccolti dal Dipartimento per le politiche della famiglia riferiti all'anno 2023, *http://www.poninclusionefamiglia.it/documentazione/dossier-regionali/*. Si veda anche il rapporto condotto dall'ISTITUTO DEGLI INNOCENTI, *I centri per le famiglie*, supplemento a *Rassegna Bibliografica Infanzia e Adolescenza*, 2022, n. 4, p. 9.
([8]) In Italia, cominciano a svilupparsi già alla fine degli anni Ottanta, a livello comunale o intercomunale, a partire dall'Emilia-Romagna (che ha adottato la prima legge regionale in materia, l.r.

prevenzione e di cura delle fragilità individuali. Il primo riconoscimento da parte del legislatore risale alla legge n. 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), che delinea un quadro generale per l'organizzazione dei servizi sociali rivolti al singolo e al nucleo familiare, secondo un'ottica integrata. In questo contesto emergono anche i Centri per la famiglia (articolo 28), successivamente individuati tra i destinatari del Fondo per le politiche della famiglia dall'articolo 1, comma 1250, lettera *e*, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), quali strumenti di supporto essenziale alle politiche familiari.

Si tratta, tuttavia, di interventi frammentati, non ispirati da una riflessione complessiva e sistematica, che hanno condotto a forti disomogeneità territoriali, al punto da poter rilevare esperienze molto diverse da Regione a Regione. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'ampia diffusione dei predetti Centri in Regioni quali il Piemonte, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, la Toscana e le Marche, che hanno elaborato linee guida e istituito un coordinamento centrale diretto a migliorare il funzionamento dei servizi offerti ([9]). Vi sono, tuttavia, realtà nelle quali essi sono del tutto assenti: si pensi, ad esempio al Molise, che non ha ancora avviato tali presidi territoriali ([10]).

Più di recente, un passaggio significativo è stato compiuto dal Piano nazionale per la famiglia del 2012 (approvato con la delibera del Consiglio dei Ministri 7 giugno 2012) ([11]), che costituisce il primo documento programmatico organico sulle politiche familiari adottato a livello nazionale. Pur non avendo forza di legge, ha avuto un ruolo di indirizzo fondamentale per la promozione dei Centri

---

14 agosto 1989, n. 27) e, successivamente, in Toscana, come iniziative di promozione sociale, educativa e relazionale, con una formula inedita nel panorama nazionale e ispirata da alcune esperienze europee, sulle quali si darà conto nel prosieguo.

([9]) Si vedano, in particolare, le linee guida redatte a livello regionale dalla Lombardia (*Linee guida per la sperimentazione dei Centri per la famiglia*), dall'Emilia-Romagna (*Linee guida centri per le famiglie*), dalle Marche (*Piano Nazionale per la Famiglia e Legge Regionale 30/1998 – Approvazione delle linee guida regionali per l'armonizzazione delle attività dei Centri per le famiglie nella Regione Marche*).

([10]) Si vedano i già richiamati dati raccolti dal Dipartimento per le politiche della famiglia riferiti all'anno 2023.

([11]) L'art. 1, comma 1250, lett. *d*, della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) prevede l'elaborazione, realizzata d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti e con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997, di un Piano nazionale per la famiglia (di seguito Piano) «che costituisca il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia». Si tratta, dunque, di un documento programmatico che definisce priorità, obiettivi e azioni per una migliore conduzione delle politiche per la famiglia nel nostro Paese. Il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri si avvale dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia (di seguito Osservatorio), organismo di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali per la famiglia previsto dall'art. 1, comma 1250, lett. *a*, della richiamata l. n. 296/2006 e disciplinato dal d.P.C.M. 10 marzo 2009, n. 43.

per la famiglia come presidi non assistenziali, ma relazionali, educativi e di *empowerment*, diretti all'integrazione con consultori, servizi sociali e centri educativi, oltre che con l'associazionismo privato, per mezzo dell'utilizzo del Fondo per le politiche della famiglia come leva finanziaria. Tale indirizzo trova conferma anche nel c.d. *Family Act* (legge n. 32/2022), che peraltro non si occupa specificamente dei Centri per la famiglia.

Il citato Piano inserisce l'attività dei Centri per la famiglia nel quadro più ampio delle attività a integrazione sociosanitaria da svolgere in sinergia con i consultori familiari.

Secondo gli indirizzi del Piano, le attività del consultorio familiare possono trovare un naturale complemento nei Centri per la famiglia, accostando alle funzioni prevalentemente sociosanitarie quelle connotate da un approccio prevalentemente socioeducativo e di *counselling*, con un approccio intersettoriale. Questo intento si accompagna a quello di realizzare una sussidiarietà attraverso lo stretto rapporto tra le istituzioni e le reti dell'associazionismo familiare, che ne è sempre stato elemento fondante.

A seguire, il PON Inclusione 2014-2020, perseguendo l'obiettivo della «riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale» (obiettivo 9.1), evidenzia la volontà di «promuovere la diffusione e il consolidamento di Centri per la famiglia sul territorio nazionale a supporto delle famiglie multiproblematiche», annoverando tale risultato tra le priorità di investimento cofinanziate dal Fondo sociale europeo dal Programma operativo nazionale inclusione per il quinquennio 2014-2020. A ciò si è aggiunto il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato nel 2021, che ha confermato l'importanza strategica dei Centri per la famiglia, puntando a rafforzare le reti di prossimità, a potenziare le attività territoriali e migliorare l'integrazione tra servizi sociali e sanitari, sottolineando la necessità di un approccio sistemico e inclusivo (Missione 6) ([12]).

Infine, il Piano nazionale per la famiglia 2025-2027 ([13]) si propone come strumento di attuazione della strategia nazionale per il sostegno alla genitorialità, al benessere familiare e alla natalità, integrando misure di carattere sociale, educativo, abitativo, lavorativo. Conferma e rafforza il ruolo dei *Centri per la Famiglia* come *strutture cardine* nella promozione del benessere delle famiglie, definendoli in particolare come presidi territoriali di supporto alla genitorialità, di promozione delle relazioni familiari e di accompagnamento nei momenti critici del ciclo di vita familiare, annoverandoli tra i livelli essenziali delle prestazioni (LEPS),

([12]) M. FALSONE, *Integrazione socio-sanitaria e Pnrr: impatti sul lavoro e problemi regolativi*, in *LD*, 2024, n. 3, p. 437 ss.; C. TUBERTINI, *L'assistenza territoriale in trasformazione. Il ruolo delle comunità e delle istituzioni*, ivi, p. 393 ss.

([13]) Si veda il Piano nazionale per la famiglia 2025-2027, Azione 5, p. 34.

secondo quanto già previsto dal decreto ministeriale 29 aprile 2021, con la conseguente necessità di garantirne la presenza su tutto il territorio nazionale. Tali strutture assolvono diverse funzioni, quali la *mediazione familiare*, il *sostegno psicologico e educativo*, l'*orientamento ai servizi sociali, educativi, scolastici e sanitari*, l'*erogazione di servizi a sostegno del lavoro dei genitori*, soprattutto delle *donne*. A completamento, il Piano prevede anche lo *svolgimento di attività di prevenzione della violenza intra-familiare* e il *supporto alle famiglie fragili o monoparentali*. Nel quadro delineato dal Piano, i Centri per la Famiglia sono inseriti nei *sistemi locali di welfare* e devono operare in *stretta connessione* con i servizi sociali comunali e sociosanitari, i Consultori, le scuole, i presìdi sanitari e, infine, il Terzo settore e il volontariato.

3. Le novità introdotte dall'articolo 33 della legge n. 203/2024

L'articolo 33 della legge n. 203/2024 si colloca all'incrocio tra politiche familiari, welfare territoriale e diritto del lavoro, apportando una modifica significativa al citato articolo 1, comma 1250, della legge n. 296/2006. La norma, pur redatta in forma estremamente sintetica ([14]), segnala un rinnovato interesse del legislatore per il rafforzamento dei Centri per la famiglia, strutture di prossimità che – attraverso attività di ascolto, orientamento e accompagnamento – possono incidere tanto sulla coesione sociale quanto sull'effettività dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici.

La novella è chiaramente ispirata a una logica di riordino, da un lato, sopprimendo il riferimento ai Centri per la famiglia contenuto nella lettera *e* del comma 1250, per evitare la sovrapposizione con altre tipologie di servizi socioeducativi; dall'altro, introducendo una nuova lettera *e-bis*) che prevede espressamente la possibilità di finanziare «interventi volti a potenziare il ruolo dei Centri per la famiglia».

Questa scelta non è neutra. L'autonomia riconosciuta a tali interventi consente di superare l'ambiguità che ha a lungo accompagnato queste strutture, spesso collocate in una zona grigia tra assistenza sociale, educazione e promozione della genitorialità, ma raramente riconosciute come snodi rilevanti per la regolazione del bilanciamento tra vita e lavoro.

([14]) Ai sensi dell'art. 33 della l. n. 203/2024, «al fine di rafforzare le funzioni di supporto e di informazione alle famiglie svolte dai Centri per la famiglia, anche con riferimento alle misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, al comma 1250 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono apportate le seguenti modificazioni: a) alla lettera e), le parole: "e dei centri per la famiglia" sono soppresse; b) dopo la lettera e) è aggiunta la seguente: "e-bis) interventi volti a potenziare il ruolo dei centri per la famiglia"».

In una prospettiva comparata, l'inquadramento sistematico dell'articolo 33 rivela analogie con quanto avvenuto in altri ordinamenti europei e, in modo particolare in Germania, dove, ad esempio, il rafforzamento degli strumenti di welfare familiare si è attuato attraverso leggi delle singole regioni (*Länder*) che hanno formalizzato il ruolo dei Centri di famiglia (*Familienzentren*) ([15]) inserendoli nel sistema della cura integrata e della promozione delle pari opportunità ([16]). Tale esperienza dimostra che la valorizzazione dei predetti Centri costituisce un elemento fondamentale della transizione verso un welfare relazionale ([17]), vale a dire un sistema basato sull'interazione tra diversi attori statali, coinvolti a vario titolo nella progettazione ed implementazione di politiche del benessere, con l'obiettivo di intervenire non tanto sui singoli individui, quanto sulle relazioni che li uniscono e che devono essere rigenerate per promuovere l'inclusione sociale.

4. Oltre la tutela della genitorialità. Le funzioni dei Centri per la famiglia nella prospettiva giuslavoristica

Se letta in una prospettiva giuslavoristica, la norma in esame contribuisce alla costruzione di un quadro integrato di tutela che va ben oltre la protezione della genitorialità in senso stretto. I Centri per la famiglia si configurano, come detto, quali strumenti di welfare relazionale, essendo capaci di attivare risorse territoriali e di offrire un supporto multidisciplinare alle persone che attraversano fasi critiche della vita familiare e lavorativa.
In questo contesto, possono fungere da sportello di orientamento sui diritti legati alla cura e all'assistenza familiare (congedi parentali, permessi, lavoro agile, part-time), come già sperimentato da alcune Regioni (tra le quali si annovera il Friuli-Venezia Giulia) ([18]), oltre che da presidio di ascolto e mediazione nei casi di conflittualità familiare con potenziali ricadute sull'occupazione. Nell'idea del legislatore, costituiscono, senz'altro, il nodo di raccordo con i servizi per l'impiego, a

([15]) M. GÄNG, B. SOMMER, *Familienzentren – ein Modell der Zukunft?*, in *Unsere Jugend*, 2023, vol. 75, n. 3, p. 121 ss.
([16]) A titolo esemplificativo, si richiama la legge regionale che disciplina l'educazione e la cura dei bambini nella Renania Settentrionale-Vestfalia (*Kinderbildungsgesetz* – KiBiz). Con la riforma entrata in vigore il 1° agosto 2020, il KiBiz ha rafforzato il ruolo dei *Familienzentren*, aumentando i finanziamenti e sottolineando la loro importanza nella promozione della parità di genere e nella conciliazione tra vita familiare e lavorativa, a sostegno delle famiglie (art. 43 KiBiz).
([17]) L. MARTIGNANI, *Welfare relazionale*, in P. TERENZI, L. BOCCACIN, R. PRANDINI (a cura di), *Lessico della sociologia relazionale*, Il Mulino, 2016, pp. 347-351.
([18]) In Friuli-Venezia Giulia è attivo il servizio SI.CON.TE, che supporta le famiglie nella gestione dei tempi di vita dedicati al *caregiving* familiare e al lavoro, facilitando l'inserimento lavorativo di chi cerca impiego nel settore domestico.

garanzia del reinserimento lavorativo e dell'accesso a misure regionali o locali per la conciliazione vita-lavoro.
Queste funzioni, se riconosciute e potenziate, possono incidere direttamente sull'effettività dei diritti di lavoratori e lavoratrici legati alla genitorialità e alla cura familiare, rafforzando una visione espansiva del diritto del lavoro come disciplina anche promozionale, in collegamento con gli articoli 3, secondo comma, 4, 31, 36, 37 e 38 Cost.
Così, i Centri per la famiglia, se adeguatamente sostenuti, possono essere la porta di accesso a misure lavoristiche, fungendo da interfaccia tra famiglia e sistema di sicurezza sociale grazie alla sinergia tra Comuni, Ambiti territoriali, servizi sanitari e sociali in senso ampio, con potenziali effetti positivi sia sul tasso di occupazione femminile, sia sulla prevenzione della povertà, potendo essere considerati strumento di inclusione sociale che favorisce l'inclusione lavorativa.
L'articolo 33 della legge n. 203/2024 sembra delineare un meccanismo funzionale all'accesso ai diritti sociali, potendo incidere significativamente sulla possibilità concreta di esercitare diritti fondamentali attribuiti ai lavoratori e alle lavoratrici.
In tal senso, i Centri per la famiglia si configurano come strumenti volti al raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale, proponendosi di rimuovere gli ostacoli cui fa riferimento l'articolo 3, secondo comma, Cost. e contribuendo, se adeguatamente potenziati, a ridurre le disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali nell'accesso e nella permanenza nel mercato del lavoro.
In questo senso, la dottrina costituzionalistica ha evidenziato come l'articolo 2 Cost. imponga la rimozione degli ostacoli alla libertà e all'eguaglianza anche attraverso meccanismi indiretti di *empowerment* sociale ([19]), tra i quali si possono annoverare proprio i Centri in esame.
La realizzazione del diritto al lavoro per le donne con carichi familiari o per i *caregivers* in generale può trovare beneficio dall'interazione con questi strumenti, riconoscendosi che la tutela della persona che lavora non si esaurisce nell'ambito del contratto o nella sede giudiziaria adita, ma si costruisce anche mediante presìdi di prossimità, di accompagnamento e di ascolto.

5. Verso un diritto "essenziale" alla conciliazione vita-lavoro. I Centri per la famiglia nei LEPS

Il tema si intreccia con quello, oggi centrale, dei LEPS (livelli essenziali delle prestazioni sociali) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.

([19]) A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come "sistema" (notazioni di metodo)*, in *Consulta Online*, 2015, n. II, p. 538 ss.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2021 ha individuato alcune aree minime di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, ma non ha ancora tipizzato i Centri per la famiglia come tali ([20]). Tuttavia, proprio la modifica operata dalla citata legge n. 203/2024 potrebbe costituire la base per una futura inclusione dei Centri per la famiglia nei LEPS, a condizione di una loro definizione normativa unitaria e della previsione di standard strutturali e funzionali minimi. Il riconoscimento a livello essenziale permetterebbe di trasformare i Centri da strumenti facoltativi a garanzie soggettive di rilievo costituzionale.
A tale scopo, sarebbe necessaria una definizione legislativa unitaria a livello statale, che ne identifichi funzioni, utenza e prestazioni, oltre che l'adozione di standard minimi strutturali, funzionali e professionali, che ne garantiscano l'equità di accesso in tutte le Regioni.
Un simile riconoscimento implicherebbe una trasformazione giuridica rilevante, da strutture territoriali e rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione locale a strumento garantito e soggettivamente esigibile, come pretesa ricollegabile direttamente al dettato costituzionale. La tutela sociale della persona, soprattutto nei suoi legami familiari e nella conciliazione vita-lavoro, si consoliderebbe come diritto positivo vero e proprio e non come mero obiettivo programmatico.
Includere i Centri per la famiglia tra i LEPS significherebbe rafforzare non solo la tutela della famiglia sotto il profilo welfaristico/assistenzialistico (articolo 38, primo comma, Cost.) ma, favorendo l'accesso alle tutele e ai servizi per la maternità, la genitorialità e la cura, attuare l'articolo 3, secondo comma, Cost. e valorizzare l'articolo 31 in collegamento con l'articolo 37 e financo con l'articolo 36 Cost., creandosi uno strumento funzionale anche all'obiettivo della promozione del diritto al lavoro e a percepire una retribuzione sufficiente per il sostentamento del lavoratore e della lavoratrice e della sua famiglia.

6. Il ruolo chiave nella promozione dell'occupazione femminile

Sul piano socio-occupazionale, uno dei maggiori effetti che ci si può auspicare dall'operato dei Centri per la famiglia riguarda, come accennato, la partecipazione femminile al mercato del lavoro.
Come noto, l'Italia presenta uno dei più bassi tassi di occupazione femminile in Europa ([21]), anche a causa della carenza di servizi territoriali di supporto al

([20]) R. BIN, D. DONATI, G. PITRUZZELLA, *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali e sanitari*, Giappichelli, 2024, p. 175 ss.
([21]) Si veda, da ultimo, il rapporto Cnel-Istat, a cura di C. FREGUJA, M.C. ROMANO, L.L. SABBADINI, *Il lavoro delle donne tra ostacoli e opportunità. Documento di sintesi*, 2025, p. 3.

caregiving familiare, circostanza che si rispecchia nel dato preoccupante secondo cui una donna su cinque, a seguito della maternità, rinuncia al suo posto di lavoro per dedicarsi in via esclusiva alla cura familiare ([22]).
È su questo punto, allora, che i Centri per la famiglia potrebbero avere un impatto rilevante, in considerazione del fatto che l'investimento in infrastrutture sociali, oltre che in misure di sostegno al reddito ([23]), ha un ritorno diretto sulla partecipazione delle donne al lavoro, in termini di continuità, orario, retribuzione e qualità. I Centri per la famiglia, in quanto presìdi di informazione, ascolto e supporto organizzativo, possono costituire una leva per prevenire le dimissioni volontarie *post-partum*, facilitare il rientro al lavoro dopo periodi di cura e integrare le politiche attive del lavoro con strumenti di sostegno alla vita familiare ([24]).
A livello internazionale, va ricordato che il collegamento tra supporto familiare e occupazione femminile è esplicitamente riconosciuto nei documenti programmatici dell'ILO ([25]) e della Commissione europea. Il *Work-life balance package* della Commissione (2017) e la Direttiva UE 2019/1158 pongono in evidenza la necessità di servizi locali capaci di mediare tra tempo di lavoro e tempo di cura. Così, i Centri per la famiglia, se ben strutturati, possono rispondere a questa esigenza come luoghi di riconoscimento sociale delle funzioni genitoriali, specialmente in presenza di figli con disabilità, nuclei monogenitoriali o famiglie a rischio di esclusione.

([22]) Secondo il citato rapporto Cnel-Istat, pp. 3 e 11, laddove si evidenzia che, tra le madri inattive con figli, la maggior parte (62,2%) non cerca lavoro né è disponibile a lavorare per motivi familiari (incluso l'accudimento dei figli o l'assistenza a persone anziane o non autosufficienti), motivazione addotta solo dal 4,8% dei padri. Si veda anche ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO, *Relazioni annuali sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri*, in *www.ispettorato.gov.it*, 12 ottobre 2022.
([23]) V. FILÌ, *Assegno unico e universale e tutela del carico familiare: i figli non sono tutti uguali*, in *LG*, 2023, n. 8-9, p. 785 ss.; V. FILÌ, *Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale*, ivi, 2022, n. 3, p. 221 ss., dove si evidenzia che la misura, che sulla carta ambisce a favorire la natalità, sostenere la genitorialità, promuovere l'occupazione femminile (secondo la l. n. 46/2021, istitutiva dell'assegno unico universale), pecca di effettività, stanti gli importi irrisori. L'A. osserva che «si tratta certamente di un aiuto concreto per contribuire a sbarcare il lunario per molte famiglie vulnerabili ma dall'essere un sussidio contro la povertà a diventare un incentivo per l'adozione di scelte riproduttive da parte delle persone ancora in età feconda, il passo è molto lungo» (p. 226).
([24]) ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO, *op. cit.*
([25]) Si veda, in particolare, il Rapporto OIL pubblicato in occasione della Giornata internazionale della donna 2023, R. GOMIS, P. CARRILLO, S. KAPSOS, A. MAHAJAN, *New data shine light on gender gaps in the labour market*, ILO Brief, Spotlight on Work Statistics, 2023, n. 12, e il rapporto ILO, *Empowering Women at Work. Government Laws and Policies for Gender Equality*, 2021, in particolare p. 47 ss.

I Centri per la famiglia possono dunque essere ricompresi in una concezione di politiche del lavoro che include anche la dimensione relazionale, educativa e familiare del lavoratore.
A tal fine, potrebbe auspicarsi la formalizzazione di protocolli tra Ministero del lavoro, Regioni e Anci per l'inserimento dei Centri per la famiglia nella rete dei servizi per l'impiego, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 150/2015, così favorendosi la cooperazione tra centri per l'impiego, servizi sociali comunali, enti del terzo settore, centri antiviolenza e consultori, senza contare il loro positivo impatto nel concreto funzionamento di strumenti contro la povertà quali l'Assegno di inclusione e il Sostegno per la formazione e il lavoro ([26]).

7. Conclusioni

I Centri per la famiglia, specie negli sviluppi potenziali sopra individuati, potrebbero quindi rappresentare una tappa importante nel ripensamento del rapporto tra lavoro e vita familiare, contribuendo alla costruzione di un welfare multilivello, in cui i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici trovano supporto in strutture di prossimità. La norma, seppur sintetica, apre spazi importanti per la riflessione giuridica, anche in ottica di implementazione costituzionale e di effettività delle tutele lavoristiche.
In conclusione, il potenziamento dei Centri per la famiglia non costituisce solo una misura sociale, potendosi a pieno titolo considerare come una misura giuslavoristica di nuova generazione, che promuove l'integrazione tra tutele diverse e contribuisce a rendere il lavoro realmente compatibile con la cura, la genitorialità e la dignità della persona. Mutuando e attualizzando una espressione già usata in dottrina: le politiche per la famiglia possono certamente trasformarsi in politiche per il lavoro ([27]).

8. Bibliografia

BIN R., DONATI D., PITRUZZELLA G. (2024), *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali e sanitari*, Giappichelli

([26]) V. FILÌ, *Assegno di inclusione attiva e sostegno alla formazione*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2025, p. 2555 ss.
([27]) V. FILÌ, *Le politiche per il lavoro possono trasformarsi in politiche per la famiglia? – Sezione II Le politiche locali*, in AA.VV., *Convegno Internazionale. La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori. Roma, 15-16 maggio 2003*, Accademia Nazionale dei Lincei, 2004, p. 529 ss.

BRUNELLI G. (2012), *Famiglia e Costituzione: un rapporto in continuo divenire*, in C. MANCINA, M. RICCIARDI (a cura di), *Famiglia italiana. Vecchi miti e nuove realtà*, Donzelli

CARIOLA A. (1996), *La dubbia utilizzazione del modello di famiglia come formazione sociale*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli

FALSONE M. (2024), *Integrazione socio-sanitaria e Pnrr: impatti sul lavoro e problemi regolativi*, in *LD*, n. 3, pp. 437-458

FASANO A. (2017), *Famiglia e welfare tra cambiamenti e nuove sfide*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, pp. 209-223

FILÌ V. (2004), *Le politiche per il lavoro possono trasformarsi in politiche per la famiglia? – Sezione II Le politiche locali*, in AA.VV., *Convegno Internazionale. La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori. Roma, 15-16 maggio 2003*, Accademia Nazionale dei Lincei

FILÌ V. (2022), *Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale*, in *LG*, n. 3, pp. 221-229

FILÌ V. (2023), *Assegno unico e universale e tutela del carico familiare: i figli non sono tutti uguali*, in *LG*, n. 8-9, pp. 785-791

FILÌ V. (2025), *Assegno di inclusione attiva e sostegno alla formazione*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet

GÄNG M., SOMMER B. (2023), *Familienzentren – ein Modell der Zukunft?*, in *Unsere Jugend*, vol. 75, n. 3, pp. 121-128

GHIGO L., ZAMENGO F., ZONCA P. (2024), *"C'è campo". Attivare reti sociali nei Centri per le famiglie*, in *La Rivista di Servizio Sociale*, n. 2, pp. 27-40

GOMIS R., CARRILLO P., KAPSOS S., MAHAJAN A. (2023), *New data shine light on gender gaps in the labour market*, ILO Brief, Spotlight on Work Statistics, n. 12

MARTIGNANI L. (2016), *Welfare relazionale*, in P. TERENZI, L. BOCCACIN, R. PRANDINI (a cura di), *Lessico della sociologia relazionale*, Il Mulino, 2016

MORO G., BALENZANO C. (2010), *"Esche per l'integrazione": i centri di ascolto per le famiglie della città di Bari*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, n. 1, pp. 25-44

RUGGERI A. (2015), *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come "sistema" (notazioni di metodo)*, in *Consulta Online*, n. II, pp. 538-553

TUBERTINI C. (2024), *L'assistenza territoriale in trasformazione. Il ruolo delle comunità e delle istituzioni*, in *LD*, n. 3, pp. 393-412

L'introduzione dei permessi non retribuiti per i vertici elettivi degli ordini e delle federazioni nazionali delle professioni sanitarie

di Fulvio Cucchisi

Abstract – Il contributo analizza l'art. 34 della l. n. 203/2024 ai sensi del quale viene riconosciuto ai vertici elettivi degli Ordini delle professioni sanitarie e delle relative federazioni nazionali, se dipendenti di enti e aziende del Servizio sanitario nazionale, il diritto a usufruire di 8 ore mensili di permessi non retribuiti per lo svolgimento di attività istituzionali connesse al mandato ricoperto. La concessione del permesso è subordinata a una richiesta scritta e motivata, da presentare con almeno 3 giorni di anticipo, salvo comprovate ragioni di urgenza.

Abstract – The paper analyses Art. 34 of Act No. 203/2024, which grants the elected leaders of the Orders of Health Professions and their respective national federations, if employed by entities and organizations of the National Health Service, the right to benefit from eight hours per month of unpaid leave to carry out institutional activities related to their mandate. The granting of leave is subject to a written and justified request, to be submitted at least three days in advance, except in cases of proven urgency.

Sommario: 1. I permessi non retribuiti a favore dei vertici elettivi degli Ordini e delle federazioni nazionali delle professioni sanitarie dipendenti del Servizio sanitario nazionale. – 2. La struttura organizzativa degli Ordini professionali a seguito della legge n. 3/2018 (c.d. legge Lorenzin)… – 2.1. *Segue*: …e delle federazioni nazionali. – 3. Le funzioni assegnate agli organi degli Ordini delle professioni sanitarie… – 3.1. *Segue*: …e delle relative federazioni nazionali. – 4. Osservazioni conclusive. – 5. Bibliografia essenziale.

1. I permessi non retribuiti a favore dei vertici elettivi degli Ordini e delle federazioni nazionali delle professioni sanitarie dipendenti del Servizio sanitario nazionale

L'articolo 34, comma 1, della legge n. 203/2024 (c.d. "collegato lavoro") ([1]) ha riconosciuto ai vertici elettivi degli Ordini delle professioni sanitarie e delle relative federazioni nazionali – ove «dipendenti delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale» – il diritto a usufruire di permessi non retribuiti per la partecipazione «ad attività istituzionali connesse all'espletamento del relativo mandato», fino a un massimo di otto ore al mese. Con l'introduzione di tale previsione normativa ([2]) il legislatore ha inteso valorizzare il ruolo degli Ordini e delle federazioni nazionali e l'importanza dei compiti derivanti dall'incarico istituzionale ivi ricoperto da parte dei professionisti sanitari, coordinandolo con le esigenze connesse al rapporto di lavoro. A tal fine il successivo comma 2 prevede infatti che la fruizione di tali permessi è subordinata a una specifica richiesta scritta e motivata che il professionista sanitario è tenuto a trasmettere all'amministrazione di appartenenza con un preavviso di almeno tre giorni, salvo comprovate ragioni di urgenza.

Attraverso questo iter procedimentale il legislatore ha inteso ancorare la fruizione di tali permessi a una puntuale indicazione delle ragioni poste a sostegno della richiesta avanzata dal lavoratore, il quale sarà tenuto, ad esempio, a indicare la tipologia di impegno istituzionale che lo vede coinvolto o, ancora, l'incarico che ricopre nell'ambito dell'Ordine professionale o della Federazione nazionale a cui appartiene.

Nonostante il meritevole intento di assicurare ai professionisti sanitari la possibilità di usufruire di un permesso non retribuito per assolvere ai propri incarichi istituzionali, l'articolo 34 della legge n. 203/2024 presenta una significativa lacuna. Infatti, la disposizione si rivolge espressamente ai soli dipendenti degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale (SSN), escludendo di fatto tutti i professionisti sanitari che intrattengono un rapporto di lavoro subordinato con strutture sanitarie o sociosanitarie private che non erogano prestazioni per conto e a carico del SSN.

Si tratta di una restrizione piuttosto irrazionale, soprattutto alla luce del ruolo sempre più rilevante che il settore privato riveste nell'erogazione delle cure.

([1]) Tale disposizione costituisce il frutto dell'approvazione della proposta emendativa 23.033 riferita al d.d.l. AC 1532-*bis* presentata dall'On. Schifone.

([2]) Accolta con grande favore da alcune delle federazioni nazionali delle professioni sanitarie. Il riferimento è alla nota congiunta condivisa da FNOMCeO, FNOPI, FNOFI, FNOPO, FNOVI e FNO TSRM PSTRP sui rispettivi siti internet in data 11 dicembre 2024.

Inoltre, l'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946, ratificato dalla legge n. 561/1956 (come modificato dall'articolo 4 della legge n. 3/2018), stabilisce che ciascun Ordine professionale è composto da uno o più albi permanenti, «in cui sono iscritti i professionisti della rispettiva professione» e il successivo comma 2 specifica che l'iscrizione all'albo costituisce requisito indispensabile per l'esercizio delle professioni sanitarie. È, quindi, nella platea degli iscritti agli albi che vengono eletti i membri degli organi di governo degli Ordini delle professioni sanitarie e delle relative federazioni, fra i quali sono compresi dipendenti di enti e aziende del SSN, libero-professionisti, nonché dipendenti di strutture sanitarie e sociosanitarie private, che non erogano prestazioni per conto del SSN.
Al di là della lacuna segnalata – che in assenza di un intervento legislativo *ad hoc*, potrebbe essere efficacemente colmata dalla contrattazione collettiva ([3]) – per comprendere la portata della norma diventa opportuno ricostruire la struttura organizzativa degli Ordini delle professioni sanitarie e delle relative federazioni nazionali (si veda *infra*, §§ 2 e 2.1) e i compiti ad essi assegnati (si veda *infra*, §§ 3 e 3.1), al fine di individuare i beneficiari del citato articolo 34 e le tipologie di attività in relazione alle quali può essere presentata la domanda di permesso non retribuito.

2. La struttura organizzativa degli Ordini professionali a seguito della legge n. 3/2018 (c.d. legge Lorenzin)…

La disciplina degli Ordini delle professioni sanitarie è stata profondamente riformata dalla legge n. 3/2018 (c.d. legge Lorenzin). In particolare, l'articolo 4, comma 1, della legge n. 3/2018 ha modificato, sostituendoli, i capi I, II e III del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946, ratificato dalla legge n. 561/1956, rubricato *Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse*.
Ai sensi del nuovo articolo 1, comma 1, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946, presso ciascuna provincia sono costituiti l'Ordine dei medici-chirurghi e degli odontoiatri, l'Ordine dei veterinari, l'Ordine dei farmacisti, l'Ordine dei biologi, l'Ordine dei chimici e dei fisici, l'Ordine delle professioni infermieristiche, l'Ordine della professione di ostetrica, l'Ordine dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della

([3]) Si segnala tuttavia che allo stato attuale il tema non è stato oggetto di regolamentazione neppure da parte della contrattazione collettiva né per quanto riguarda il pubblico impiego né per quanto riguarda l'impiego privato.

riabilitazione e della prevenzione, a cui si sono aggiunti l'Ordine degli psicologi ([4]) e l'Ordine dei fisioterapisti ([5]).
La legge n. 3/2018 costituisce l'esito di un lungo procedimento che affonda le proprie radici già nella legge n. 43/2006 con la quale il Governo era stato delegato ad adottare «uno o più decreti legislativi» volti a istituire per le professioni sanitarie non mediche «i relativi ordini professionali». In particolare, l'articolo 4 della legge delega n. 43/2006 individuava quali principi e criteri direttivi, fra gli altri, la trasformazione dei collegi professionali esistenti in ordini professionali.
Solo dodici anni dopo il legislatore è intervenuto nuovamente per portare a compimento questo processo di riforma. Infatti, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, della legge n. 3/2018 «i collegi e le Federazioni nazionali degli infermieri professionali, degli assistenti sanitari e delle vigilatrici d'infanzia (IPASVI)» sono stati trasformati in Ordini delle professioni infermieristiche, «i collegi delle ostetriche» sono stati sostituiti dagli «Ordini della professione di ostetrica» e i «collegi dei tecnici sanitari di radiologia» sono stati trasformati negli «Ordini della professione di ostetrica e dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione».
Tanto premesso, è opportuno individuare quali sono gli organi elettivi che compongono gli Ordini delle professioni sanitarie e, successivamente, quali funzioni sono loro attribuite.
Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946, gli organi degli Ordini delle professioni sanitarie sono composti dal Presidente dell'Ordine, dal Consiglio direttivo, dal Collegio dei revisori e, nel caso di Ordini che accorpano più professioni, dalla Commissione di albo ([6]).
Per quanto riguarda la composizione del Consiglio direttivo dei singoli Ordini territoriali, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera *a*, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946, esso varia in base al numero di iscritti all'albo. In particolare, nel caso in cui il numero di iscritti non superi le 500 unità,

([4]) A seguito dell'introduzione, da parte dell'art. 9, comma 4, della l. n. 3/2018, dell'art. 01 nella l. n. 56/1989 la professione di psicologo è stata ricompresa fra le professioni sanitarie.
([5]) Il d.m. salute 8 settembre 2022, n. 183, ha istituito l'Ordine della professione sanitaria di fisioterapista e la relativa Federazione nazionale.
([6]) È il caso, ad esempio, dell'Ordine dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, che comprende ai sensi del d.m. salute 13 marzo 2018 18 professioni sanitarie: il tecnico sanitario di radiologia medica, l'assistente sanitario, il tecnico sanitario di laboratorio biomedico, il tecnico audiometrista, il tecnico audioprotesista, il tecnico ortopedico, il dietista, il tecnico di neurofisiopatologia, il tecnico della fisiopatologia cardiocircolatoria e perfusione cardiovascolare, l'igienista dentale, il logopedista, il podologo, l'ortottista, il terapista della neuro e psicomotricità dell'età evoluzione (TNPEE), il tecnico della riabilitazione psichiatrica, il terapista occupazionale, l'educatore professionale, il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro.

il Consiglio direttivo è composto da 7 membri. Se il numero di iscritti è compreso fra 501 e 1.500, il Consiglio direttivo è composto da 9 membri. Qualora il numero di iscritti sia superiore a 1.500 unità, il Consiglio direttivo è composto da 15 membri ([7]).

A tale regola generale fa eccezione l'Ordine dei medici-chirurghi e degli odontoiatri. Infatti, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 409/1985, la composizione del Consiglio direttivo è aumentata di 2 membri iscritti all'Albo degli odontoiatri ([8]).

Accanto a tali ipotesi tipizzate dal legislatore, l'articolo 2, comma 2, lettera *a*, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946 demanda a un decreto del Ministro della salute il compito di definire la composizione dei Consigli direttivi dell'Ordine delle professioni infermieristiche e dell'Ordine dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione (di seguito TSRM e PSTRP) ([9]).

Per quanto riguarda la composizione dei Consigli direttivi degli Ordini territoriali delle Professioni infermieristiche, il decreto del Ministro della salute 11 giugno 2019 differenzia la composizione del Consiglio in base al numero di iscritti agli albi professionali di Infermiere e di Infermiere pediatrico. Infatti, se il cumulo degli iscritti ai due albi non è superiore a 500 unità, il Consiglio direttivo è composto da 7 membri, di cui 6 in rappresentanza della professione di Infermiere e 1 in rappresentanza della professione di Infermiere pediatrico. Qualora il numero degli iscritti agli albi non sia superiore a 1.500 unità, il Consiglio è composto da nove componenti, di cui otto in rappresentanza della professione infermieristica e uno in rappresentanza della professione sanitaria di Infermiere pediatrico. Da ultimo, nel caso in cui il numero degli iscritti a tali albi superi le 1.500 unità, il Consiglio direttivo è composto da 15 membri, di cui 13 in rappresentanza della professione di Infermiere e 2 in rappresentanza degli Infermieri pediatrici.

Per quanto riguarda invece i Consigli direttivi degli Ordini territoriali dei TSRM e PSTRP, il decreto del Ministro della salute 28 febbraio 2019 stabilisce che essi sono composti da 13 membri, di cui 4 in rappresentanza della professione

([7]) Ai sensi dell'art. 2, comma 8, del d.lgs. C.p.S. n. 233/1946, «ogni Consiglio direttivo elegge nel proprio seno, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il presidente, il vicepresidente, il tesoriere e il segretario».

([8]) L'art. 6 della l. n. 409/1985 prevede, inoltre, che la composizione degli Ordini territoriali «è ulteriormente aumentata di una unità per ogni mille nuovi iscritti nell'Albo degli odontoiatri oltre i primi mille iscritti, con il limite massimo di cinque componenti aggiuntivi, per i Consigli direttivi».

([9]) Per l'Ordine professionale TSRM e PSTRP il riferimento è al d.m. salute 11 giugno 2019, mentre per l'Ordine delle professioni infermieristiche il riferimento è al d.m. salute 11 giugno 2019.

sanitaria di Tecnico sanitario di radiologia medica, 4 in rappresentanza delle professioni sanitarie dell'area tecnica sanitaria, 4 in rappresentanza delle professioni sanitarie dell'area della riabilitazione e 1 in rappresentanza delle professioni sanitarie dell'area della prevenzione.
Passando all'analisi della composizione delle Commissioni d'albo, va ricordato che esse sono costituite solo in seno agli Ordini composti da una pluralità albi: è il caso dell'Ordine dei medici-chirurghi e degli Odontoiatri, dell'Ordine delle professioni infermieristiche e dell'Ordine dei TSRM PSTRP.
L'articolo 2, comma 2, lettera *b*, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946 stabilisce che le Commissioni d'albo delle professioni mediche sono composte dalla componente medica presente nel Consiglio direttivo, mentre la composizione dei membri delle Commissioni d'albo della professione odontoiatrica dipende dal numero di iscritti all'albo, analogamente a quanto previsto per il Consiglio direttivo. Pertanto, se il numero degli iscritti non supera le 1.500 unità, le Commissioni sono composte da 5 membri. Nel caso in cui gli iscritti siano compresi tra 1.501 e 3.000, le Commissioni d'albo sono formate da 7 membri; qualora il numero degli iscritti superi le 3.000 unità, il numero dei componenti aumenta a 9 membri.
Da ultimo, l'individuazione della composizione delle Commissioni d'albo all'interno dell'Ordine delle professioni infermieristiche e dell'Ordine TSRM e PSTRP è demandata, come nel caso dei Consigli direttivi, a due decreti del Ministro della salute dell'11 giugno 2019.

2.1. *Segue*: …e delle relative federazioni nazionali

Gli Ordini territoriali sono riuniti in federazioni nazionali, alle quali viene assegnata la rappresentanza delle rispettive professioni sanitarie presso enti e istituzioni, sia nazionali che sovranazionali ([10]).
Ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946 – come modificato dall'articolo 4 della legge n. 3/2018 – costituiscono organi delle federazioni nazionali: a) il Presidente; b) il Consiglio nazionale,

([10]) Le Federazioni nazionali attualmente esistenti sono: la Federazione Nazionale dei medici-chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO), la Federazione nazionale ordini veterinari italiani (FNOVI), Federazioni Ordini farmacisti italiani (FOFI), Federazione nazionale ordini biologi (FNOB), Federazione Nazionale Ordini chimici e fisici (FNOCF), Federazione nazionale degli Ordini delle professioni infermieristiche (FNOPI), Federazione nazionale degli Ordini della professione di Ostetrica (FNOPO), Federazione nazionale degli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione (FNO TSRM PSTRP), Federazione italiana degli ordini della professione sanitaria di fisioterapista (FOPSF), Consiglio nazionale Ordine degli psicologi.

composto dai presidenti dei rispettivi Ordini territoriali; c) il Comitato centrale; d) la Commissione di albo, per le federazioni che comprendono più professioni; e) il Collegio dei revisori.
In particolare, il Comitato centrale – che ha il compito di dirigere le federazioni – è costituito da 15 membri, i quali vengono eletti fra gli iscritti agli albi da parte dei presidenti dei rispettivi Ordini professionali ([11]). Tuttavia, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 409/1985, come già previsto per la composizione del Consiglio direttivo degli Ordini territoriali, il Comitato centrale della Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO) è composta da 2 ulteriori membri appartenenti all'albo degli odontoiatri ([12]).
Quanto alla composizione della Commissione di albo, il comma 4 dell'articolo 7, decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946, stabilisce per quanto riguarda la professione odontoiatrica, essa è composta da 9 membri eletti dai presidenti delle Commissioni di albo territoriali, mentre per la professione medica la Commissione d'albo è costituita dalla componente medica del Comitato centrale.
La composizione delle Commissioni d'albo all'interno della Federazione nazionale degli Ordini TSRM PSTRP e della FNOPI è demandata a due decreti del Ministro della salute: il decreto 4 giugno 2020 e il decreto 1° marzo 2021, che stabiliscono che le rispettive Commissioni d'albo sono composte da 9 membri.

3. Le funzioni assegnate agli organi degli Ordini delle professioni sanitarie…

Chiarita la struttura organizzativa degli Ordini professionali e delle relative federazioni nazionali, occorre ora esaminare le attribuzioni che il legislatore conferisce agli organi che li compongono. È proprio in relazione all'esercizio di tali funzioni che i professionisti sanitari – ove dipendenti di enti e aziende del SSN – eletti negli organi degli Ordini e delle federazioni possono usufruire dei permessi non retribuiti introdotti dall'articolo 34 della legge n. 203/2024.
Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946 il Consiglio direttivo ha il compito di «iscrivere i professionisti all'Ordine nel rispettivo albo» (articolo 3, comma 1, lettera *a*), nonché quello di «vigilare sulla conservazione del decoro e dell'indipendenza dell'Ordine» (articolo 3, comma 1, lettera *b*), designare i rappresentanti dell'Ordine

([11]) Si veda l'art. 7, comma 8, del d.lgs. C.p.S. n. 233/1946, come modificato dall'art. 4, comma 1, della l. n. 3/2018.
([12]) Ogni Comitato centrale elegge nel proprio seno il presidente di Comitato, il vicepresidente, il tesoriere e il segretario.

«presso commissioni, enti e organizzazioni di carattere provinciale o comunale» (articolo 3, comma 1, lettera *c*), «promuovere e favorire tutte le iniziative intese a facilitare il progresso culturale degli iscritti, anche in riferimento alla formazione universitaria finalizzata all'accesso alla professione» (articolo 3, comma 1, lettera *d*). Inoltre, il Consiglio direttivo è tenuto a interporsi, ove richiesto, nelle controversie fra gli iscritti all'Ordine ovvero fra l'iscritto e un terzo che ha beneficiato dell'opera professionale «per ragioni di spese, di onorari e per altre questioni inerenti all'esercizio professionale, procurando la conciliazione della vertenza e, in caso di mancata conciliazione, dando il suo parere sulle controversie stesse» (articolo 3, comma 2, lettera *e*) e a provvedere «all'amministrazione dei beni spettanti all'Ordine e proporre all'approvazione dell'assemblea degli iscritti il bilancio preventivo e il conto consuntivo» (articolo 3, comma 1, lettera *f*). Da ultimo, il Consiglio direttivo ha il compito di proporre all'approvazione dell'assemblea degli iscritti all'Ordine «la tassa annuale, anche diversificata tenendo conto delle condizioni economiche e lavorative degli iscritti, necessaria a coprire le spese di gestione, nonché la tassa per il rilascio dei pareri per la liquidazione degli onorari» (articolo 3, comma 1, lettera *g*).

Il successivo comma 2 individua le attribuzioni assegnate alle Commissioni di albo. In particolare, esse sono chiamate a «proporre al Consiglio direttivo l'iscrizione all'albo dei professionisti» (articolo 3, comma 2, lettera *a*) nonché ad «assumere, nel rispetto dell'integrità funzionale dell'Ordine, la rappresentanza esponenziale della professione e, negli Ordini con più albi, esercitare le attribuzioni di cui alle lettere c), d) ed e) del comma 1, eccettuati i casi in cui le designazioni di cui alla suddetta lettera c) concernono uno o più rappresentanti dell'intero ordine» (articolo 3, comma 2, lettera *b*). Alle Commissioni d'albo è attribuita anche la titolarità del potere disciplinare nei confronti degli iscritti: esse sono, infatti, chiamate ad «adottare e dare esecuzione ai provvedimenti disciplinari nei confronti di tutti gli iscritti all'albo e a tutte le altre disposizioni di Ordine disciplinare e sanzionatorio contenute nelle leggi e nei regolamenti in vigore» (articolo 3, comma 2, lettera *c*).

Infine, le Commissioni d'albo esercitano «le funzioni gestionali comprese nell'ambito delle competenze proprie, come individuate dalla legge e dallo statuto» (articolo 3 comma 2, lettera *d*) nonché danno «il proprio consenso alle autorità locali nello studio e nell'attuazione dei provvedimenti che comunque possano interessare la professione» (articolo 3, comma 2, lettera *e*).

Il legislatore specifica che nel caso in cui l'Ordine professionale comprenda un'unica professione sanitaria, le funzioni e i compiti che il legislatore attribuisce alle Commissioni di albo, spettano al Consiglio direttivo.

3.1. *Segue*: …e delle relative federazioni nazionali

Da ultimo, occorre ricostruire le attribuzioni che il legislatore ha inteso affidare alle federazioni nazionali dei rispettivi Ordini professionali, suddividendole fra i diversi organi che le compongono.
Oltre al compito di rappresentare le professioni sanitarie, l'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946 demanda alle federazioni nazionali l'emanazione del codice deontologico, il quale informa e regola l'agire professionale dei professionisti sanitari.
Esso viene approvato dal Consiglio nazionale di ciascuna Federazione ed «rivolto a tutti gli iscritti agli Ordini territoriali, che lo recepiscono con delibera dei Consigli direttivi». Oltre all'approvazione e alla modifica del codice deontologico, il Consiglio nazionale è chiamato ad approvare il bilancio preventivo e il conto consuntivo della Federazione nonché il relativo statuto. Inoltre, su proposta del Comitato centrale, il Consiglio nazionale è anche tenuto a deliberare sull'ammontare del contributo annuo che ciascun Ordine è tenuto a versare in misura proporzionale al numero di iscritti «per le spese di funzionamento della Federazione» (articolo 7, comma 13, decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946).
Maggiori attribuzioni sono invece assegnate dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946 al Comitato centrale a cui il legislatore affida il compito di «predisporre, aggiornare e pubblicare gli albi e gli elenchi unici nazionali degli iscritti» (articolo 7, comma 15, lettera *a*), di «vigilare, sul piano nazionale, sulla conservazione del decoro e dell'indipendenza delle rispettive professioni» (articolo 7, comma 15, lettera *b*) nonché di «coordinare e promuovere l'attività dei rispettivi Ordini nelle materie che, in quanto inerenti alle funzioni proprie degli Ordini, richiedono uniformità di interpretazione ed applicazione» (articolo 7, comma 15, lettera *c*). Il Comitato centrale è inoltre tenuto a incentivare e favorire le iniziative adottate dai Consigli direttivi degli Ordini territoriali volta a implementare il progresso culturale degli iscritti, di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946 (articolo 7, comma 15, lettera *d*).
Da ultimo, ai sensi dell'articolo 7, comma 16, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233/1946 alle Commissioni d'albo è affidato il compito di concorrere con le «autorità centrali» nello studio e nell'attuazione dei provvedimenti che interessano la professione che rappresentano nonché ad operare come Commissione disciplinare con funzione giudicante nei confronti dei componenti dei Consigli direttivi dell'Ordine appartenenti allo stesso albo nonché nei confronti dei componenti delle Commissioni di albo territoriali (articolo

7, commi 5 e 16, lettera *b*) ([13]). Qualora la Federazione sia composta da una sola professione – come nel caso delle Commissioni d'albo degli Ordini territoriali – le attribuzioni delle Commissioni d'albo sono assegnate al Comitato centrale.

4. Osservazioni conclusive

All'esito di tale ricostruzione normativa è possibile cogliere il primario spazio che il legislatore ha inteso attribuire agli Ordini professionali e alle federazioni nazionali, quali organi sussidiari dello Stato, chiamati a tutelare «gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento connessi all'esercizio professionale» ([14]).
L'introduzione, ad opera dell'articolo 34 della legge n. 203/2024, di specifici permessi non retribuiti volti a favorire la partecipazione alle attività istituzionali connesse all'espletamento del mandato ricoperto nell'ambito degli Ordini professionali e delle federazioni nazionali sembra volta a rafforzare ulteriormente il ruolo assunto da tali enti quali garanti dell'interesse pubblico e della qualità tecnico-professionale degli iscritti. Tuttavia, la restrizione del campo di applicazione della disposizione ai soli professionisti sanitari dipendenti di enti e aziende del SSN non appare una scelta pienamente coerente con la composizione degli Ordini e delle federazioni nazionali, a cui sono iscritti anche professionisti dipendenti di strutture che non erogano prestazioni per conto e a carico del SSN, rischiando financo di disincentivare la partecipazione di quest'ultimi alle cariche elettive e pregiudicando così la rappresentanza degli interessi di cui sono portatori.
In conclusione, ne discende l'opportunità di un intervento legislativo volto a riequilibrare la disciplina, assicurando a tutti gli iscritti agli albi professionali la possibilità di beneficiare di strumenti attraverso cui conciliare l'espletamento del mandato istituzionale con l'attività lavorativa.

5. Bibliografia essenziale

ALTIMARI M. (2023), *Legislatore regionale e norme che impongono il lavoro subordinato nelle strutture sanitarie accreditate: i paletti della Corte costituzionale*, in *RGL*, n. 1, II, p. 3 ss.

([13]) Oltre a tali compiti, l'art. 7, comma 16, del d.lgs. C.p.S. n. 233/1946 attribuisce alle Commissioni d'Albo anche «le funzioni di cui alle lettere d), e) ed f) del comma 15, eccettuati i casi in cui le designazioni di cui alla suddetta lettera e) concernano uno o più rappresentanti dell'intera Federazione».
([14]) Art. 1, comma 3, lett. *a*, d.lgs. C.p.S. n. 233/1946.

BERTOCCO S. (2022), *Accreditamento regionale delle strutture sanitarie private: il bilanciamento tra utilità sociale e libertà d'impresa*, in *ADL*, n. 6, II, p. 1277 ss.

BORGOGELLI F. (2023), *Il reclutamento nel lavoro pubblico e le specificità del settore sanitario: profili critici*, in S. BUOSO, A. PASSARO (a cura di), *Organizzazione e lavoro in sanità. Una ricerca interdisciplinare*, Giappichelli, p. 161 ss.

BOSCATI A. (2022), *Il reclutamento in sanità. La dirigenza*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità. Volume II*, Cedam, p. 335 ss.

BUOSO S. (2023), *Il nuovo ordinamento professionale del comparto sanità: propositi di riformatori e tensioni di sistema*, in S. BUOSO, A. PASSARO (a cura di), *Organizzazione e lavoro in sanità. Una ricerca interdisciplinare*, Giappichelli, p. 197 ss.

ESPOSITO M., GARGIULO U. (2021), *La gestione dei rapporti di lavoro nella sanità pubblica: crisi e opportunità*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, Editoriale Scientifica, p. 141 ss.

GAROFALO D. (2024), *La responsabilità della struttura sanitaria: l'evento infausto tra errore individuale e deficit organizzativo*, in *MGL*, n. 1, p. 46 ss.

NADALET S.G. (2024), *Il lavoro del sanitario tra professionalizzazione, autonomia e subordinazione*, in *Professionalità Studi*, n. 1, p. 123 ss.

ZILLI A. (2024), *La professionalità in Sanità tra valorizzazione e manutenzione delle competenze*, in M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, ADAPT University Press, p. 454 ss.

Notizie sui curatori e sugli autori

Domenico Garofalo	Professore ordinario di Diritto del lavoro
Antonello Olivieri	Professore associato di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Foggia
Michele Calabria	Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Anna Campione	Avvocata giuslavorista in Trani
Alessio Caracciolo	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Claudia Carchio	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Stefania Cazzato	Avvocata giuslavorista in Taranto
Francesca Chietera	Avvocata giuslavorista in Matera
Giuseppe Craca	Giudice del lavoro, Tribunale di Bari
Fulvio Cucchisi	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Maria Cristina Degoli	Ricercatrice a tempo determinato (A), Università degli Studi di Milano
Nicola Deleonardis	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Martina Festa	Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Costanza Maria Mesiti	Avvocata giuslavorista in Palmi
Caterina Mazzanti	Ricercatrice in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Francesca Nardelli	Uditore giudiziario, Tribunale di Bari

Stefania Pollicoro	Avvocata giuslavorista in Taranto
Angelica Riccardi	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Valentina Ricchezza	Giudice del lavoro, Tribunale di Santa Maria Capua Vetere
Stefano Rossi	Ispettore del lavoro, Ispettorato Metropolitano di Bari
Salvatore Franco Santoro	Giudice del lavoro, Tribunale di Bari
Lorenzo Scarano	Avvocato giuslavorista in Taranto
Enrico Claudio Schiavone	Avvocato giuslavorista in Taranto
Federica Stamerra	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari – Dipartimento Jonico
Adriana Stolfa	Avvocata giuslavorista in Trani
Francesco Stolfa	Avvocato giuslavorista in Trani
Paolo Stolfa	Avvocato giuslavorista in Trani
Vincenzo Maria Tedesco	Giudice del lavoro, Tribunale di Bari
Danilo Volpe	Avvocato giuslavorista in Trani

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

100. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85, 2023

101. M. Brollo, C. Zoli, P. Lambertucci, M. Biasi, Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte, 2024

102. D. Garofalo, S. Caffio (a cura di), L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura. Atti del convegno organizzato dalla Flai-Cgil di Taranto il 27 ottobre 2023, 2024

103. L. Scarano, Saggio sul lavoro festivo, 2024

104. G. Zilio Grandi (a cura di), Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro* – Venezia, 8 maggio 2023, 2024

105. G. Picco, Il diritto sanzionatorio del lavoro, 2024

106. N. Deleonardis, L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro, 2024

SOCI ADAPT

Adecco Group

ANCL Nazionale

ANCL Veneto

ANCE

Aninsei

Associazione Compagnia delle Opere

ASSIV

Assolavoro

Assologistica

Assolombarda

ASSOSOMM

Brembo

C.N.A. Nazionale

Cisl

COESIA

Confagricoltura

Confartigianato

Confcommercio

Confcooperative

Confetra

Confimi Industria

Confindustria Bergamo

Confindustria Cuneo

Confindustria Lecco e Sondrio

Confindustria VenetoEst

Confprofessioni

Cremonini

Day

Edenred Italia

Edison

Elettra Sincrotrone Trieste

Enel

Esselunga

Farmindustria

Federalberghi

Federdistribuzione

FederlegnoArredo

Federmeccanica

Femca-Cisl

Fim-Cisl

Fincantieri

Fisascat

Fondazione Fai-Cisl

Generali Italia S.r.l.

Gi Group

Ifoa

IHI Charging Systems International

Inail

INAPP

LavoroPiù

Legacoop

Leonardo

Manageritalia

Manpower

Marchesini Group

MCL

Nuovo Pignone

OPENJOBMETIS S.P.A.

Randstad Italia

Scuola Centrale Formazione

SNFIA

Synergie Italia

UGL

UILTEC

Umana

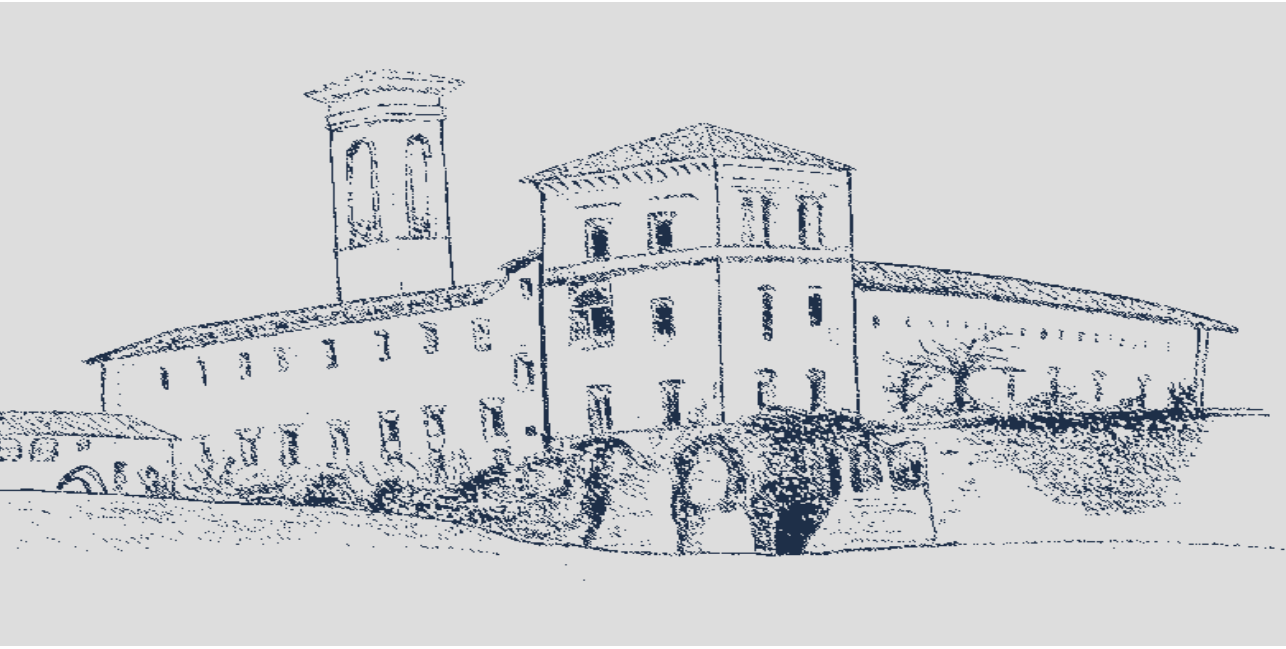
Unindustria Reggio Emilia

Unione Industriali Torino

Unipolsai

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

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



www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS