



# Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

## D.L. 160/2024 / A.C. 2119

Dossier n° 166 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
2 dicembre 2024

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2119
D.L.	160/2024
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 28 ottobre 2024, n. 160, recante disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	12
Date:	
presentazione:	28 ottobre 2024
assegnazione:	28 ottobre 2024
Commissioni competenti:	VII Cultura, XI Lavoro
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

### Contenuto

Il **Capo I**, composto da 3 articoli, reca disposizioni in materia di **lavoro**.

L'**articolo 1**, composto da 11 commi, reca misure in materia di **contrasto al lavoro sommerso**, in particolare, prevedendo:

- la sostituzione dell'INAIL all'ANPAL - soppressa a far data dal marzo 2024 - nella composizione della cabina di regia che sovrintende alla Rete di lavoro agricolo e del Tavolo per il contrasto al caporalato;
- che nel bando pubblicato dall'INAIL per l'accesso alle risorse del Fondo istituito per finanziare acquisto di macchinari agricoli siano indicati anche i criteri di premialità per le imprese che risultano iscritte alla Rete del lavoro agricolo;
- che il datore di lavoro iscritto nella Lista di conformità dell'INL possa (non debba, come prima previsto) non essere soggetto per i 12 mesi successivi a controlli, fatte sempre salve le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le eventuali richieste di intervento, nonché le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica;
- l'istituzione degli indici sintetici di affidabilità contributiva (ISAC), relativi alla contribuzione previdenziale e assistenziale, applicabili a due settori economici – di imprese o lavoratori autonomi – dal 1° gennaio 2026 e successivamente (anche gradualmente) ad almeno altri sei settori;
- che l'INL assicuri l'accessibilità al Portale nazionale del lavoro sommerso alle pubbliche amministrazioni ed enti che erogano o gestiscono fondi pubblici, per le finalità di verifica nelle attività di propria competenza.

L'**articolo 2** reca interventi per fronteggiare la crisi occupazionale dei lavoratori dipendenti delle imprese del **settore moda**, in particolare, riconoscendo per il 2024, per massimo dieci settimane, in deroga ai limiti di durata della CIGS e CIGO, un intervento di integrazione salariale per i lavoratori dipendenti di datori di lavoro, anche artigiani, con un numero medio di dipendenti non superiore a 15 nel semestre precedente ed operanti nei settori tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero, nella misura pari a quella stabilita per i trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale.

L'**articolo 3**, reca misure relative al Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria, di cui all'articolo 1 della legge n. 198 del 2016. In particolare, si dispone che, nell'ambito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri già previsto a legislazione vigente per la determinazione della quota del Fondo da destinare al finanziamento di misure volte alla risoluzione di situazioni di crisi occupazionale, sia stabilito il rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa finalizzata a sostenere l'**accesso**

**anticipato alla pensione per i giornalisti professionisti**, già iscritti all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI), dipendenti dalle imprese editrici di giornali quotidiani, di giornali periodici e di agenzie di stampa a diffusione nazionale.

Il **Capo II** composto da 4 articoli, reca disposizioni in materia di **sistema universitario**.

L'**articolo 4**, al **comma 1**, istituisce, nell'ambito della tornata dell'**abilitazione scientifica nazionale** (ASN) 2023-2025, i quadrimestri quarto e quinto, al fine di garantire il regolare svolgimento delle procedure di abilitazione scientifica nazionale e di promuovere le politiche di reclutamento del personale docente in attuazione del PNRR. I lavori riferiti al quinto quadrimestre si concludono entro il 3 novembre 2025. Le commissioni nazionali già formate restano in carica fino al 15 aprile 2026.

Il **comma 2** differisce dal 31 dicembre 2025 al 31 dicembre 2026 il termine ultimo entro il quale ciascuna università può procedere, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, alla **chiamata nel ruolo** di professore di prima e seconda fascia di professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato in servizio nel medesimo ateneo, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica.

L'**articolo 5**, nelle more della riforma del **Consiglio universitario nazionale** (CUN), prevede che quest'ultimo, nella composizione attualmente in carica, continui a svolgere le proprie funzioni sino al termine del 31 luglio 2025. È conseguentemente prorogato, fino a tale termine, il mandato degli attuali componenti del Consiglio.

L'**articolo 6** reca disposizioni in materia di **housing universitario**, tese in primo luogo a far sì che anche i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata possano essere destinati a residenze e alloggi. Estende, in secondo luogo, l'applicazione del regime semplificato di autorizzazioni urbanistiche ed edilizie introdotto per l'attuazione della riforma del PNRR in materia di alloggi universitari alle procedure per le quali, nell'ambito della citata riforma, il ruolo di stazione appaltante è svolto dalla Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici dell'Agenza del demanio. Inserisce, inoltre, il Ministero dell'università e della ricerca e il Commissario straordinario incaricato di assicurare il conseguimento, entro il 30 giugno 2026, della medesima riforma del PNRR, tra i soggetti istituzionali intitolati a richiedere il coinvolgimento, in qualità di stazione appaltante, della citata Struttura. Prevede infine che, il Commissario straordinario possa avvalersi della medesima Struttura anche per le attività di supporto tecnico.

L'**articolo 7** autorizza la spesa di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025, da destinare al **Politecnico di Milano**, per il completamento degli interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico del Campus del Politecnico «**Campus Nord**» a Bovisa Milano.

Il **Capo III**, composto da 4 articoli più l'entrata in vigore reca disposizioni in materia di **istruzione**.

L'**articolo 8** prevede misure volte a promuovere l'**internazionalizzazione degli ITS Academy**, anche nell'ambito del "Piano Mattei". A tale fine, è autorizzata la spesa di 3,1 milioni di euro per l'anno 2024 per il potenziamento delle strutture e dei laboratori, anche presso sedi all'estero, nonché la spesa di 1 milione di euro per l'anno 2024 per l'ampliamento della relativa offerta formativa.

L'**articolo 9** precisa che anche i **vincitori di concorso per i posti di insegnante tecnico-pratico**, che vi abbiano partecipato durante la fase transitoria, con il solo possesso del titolo di studio richiesto a legislazione vigente, sono tenuti, nel primo anno di servizio (ovvero quello attuale: 2024/25) a conseguire l'abilitazione mediante il conseguimento dei CFU previsti per analoghe categorie di docenti. Si chiarisce, altresì, che i medesimi soggetti accedono ai percorsi universitari e accademici di formazione iniziale di diritto.

L'**articolo 10** dispone l'incremento del **Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa** (MOF), al fine di incentivare il maggior impegno connesso al supporto delle azioni previste dal PNRR e a quelle conseguenti alla transizione al nuovo sistema di gestione delle pratiche pensionistiche.

L'**articolo 11**, prevede un incremento di 4 milioni di euro per il 2024 dell'autorizzazione di spesa per la **fornitura dei libri di testo alle famiglie meno abbienti**.

L'**articolo 12** dispone in merito all'entrata in vigore.

## **Motivi straordinari di necessità e urgenza**

Il provvedimento appare riconducibile, sulla base del preambolo, a ben sette distinte finalità, che peraltro coinvolgono la competenza di quattro diversi ministri, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'università e della ricerca, il Ministro dell'istruzione e del merito e il Ministro dell'economia e delle finanze:

- 1) rafforzare l'azione dello Stato e degli enti preposti in materia di contrasto al lavoro sommerso;
- 2) prevedere disposizioni per la risoluzione di situazioni di crisi occupazionali per le imprese operanti nel settore dell'informazione, dell'editoria e della moda;
- 3) prevedere disposizioni urgenti per garantire la piena operatività delle commissioni nazionali per l'abilitazione scientifica alle funzioni di professore universitario di prima e di seconda fascia;
- 4) prevedere disposizioni in materia di promozione della internazionalizzazione degli ITS Academy;
- 5) prevedere disposizioni in materia di ordinamenti e personale scolastico;
- 6) provvedere, in vista del termine dell'esercizio finanziario 2024, alla migliore allocazione delle risorse economiche non ancora impegnate per le relative finalità, destinandole a ulteriori azioni realizzabili entro l'anno 2024;
- 7) prevedere una disposizione interpretativa in materia di copertura assicurativa obbligatoria per i danni da eventi catastrofici.

Si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso alla "materia finanziaria", come ratio unitaria cui ricondurre le disposizioni di un decreto-legge in quanto essa si "riempie dei contenuti definitivi più vari". Appare rilevante anche quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 245 del 2022, e cioè che "la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe [...] diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge"; tali argomentazioni potrebbero essere applicabili anche alla sesta delle finalità sopra indicate ("provvedere, in vista del termine dell'esercizio finanziario 2024, alla migliore allocazione delle risorse economiche non ancora impegnate per le relative finalità, destinandole a ulteriori azioni realizzabili entro l'anno 2024").

Si segnala, peraltro, che la settima finalità indicata ("prevedere una disposizione interpretativa in materia di copertura assicurativa obbligatoria per i danni da eventi catastrofici") non trova corrispondenza in alcuna norma del decreto-legge.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni del **Capo I** appaiono riconducibili alla materia dell'**ordinamento civile (articolo 1, commi da 1 a 4 e comma 11, articolo 2)**, oggetto di **competenza esclusiva statale**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto intervengono sulla regolazione del rapporto di lavoro, sui diritti e obblighi che insorgono tra lavoratore e datore di lavoro nell'ambito del rapporto giuridico costituitosi con la sottoscrizione del contratto di lavoro.

La riconducibilità delle norme che intervengono sulla disciplina del rapporto di lavoro alla materia di competenza esclusiva statale è acclarata anche dalla giurisprudenza costituzionale in materia (si vedano, a tal proposito, le sentenze n. 359/2003, 50/2005).

In particolare, secondo la Corte Costituzionale, rientrano nell'ambito della materia "ordinamento civile", le norme che "attengono alla disciplina sostanziale del rapporto di lavoro" (sent. 50/2005). Sempre secondo il giudice delle leggi, "la posizione sociale del lavoratore, per quanto concerne gli aspetti normativi, retributivi e previdenziali, riferibile agli artt. 4, 36, 37 e 38 Cost., dovrebbe ritenersi rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'ordinamento civile (lettera l), della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m), o della previdenza sociale (lettera o)".

Sempre con riferimento alle disposizioni del **Capo I**, possono ritenersi investite le materie inerenti la **previdenza sociale** e il **sistema tributario dello Stato**, anch'esse oggetto di **competenza esclusiva statale**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera o) ed e) della Costituzione.

Vi sono altresì profili riconducibili alla **competenza concorrente Stato-regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro** (articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

Nell'ambito della materia del lavoro, la giurisprudenza costituzionale distingue gli aspetti correlati alla materia ordinamento civile (come quelli inerenti alla disciplina del contratto di lavoro e al diritto sindacale), oggetto di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.), da quelli relativi alle materie tutela e sicurezza del lavoro, rientranti nella competenza legislativa concorrente. In questo quadro si collocano le sentenze della Corte costituzionale n. 359 del 2003 e nn. 50 e 384 del 2005.

La sentenza n. 359 del 2003 rappresenta il primo intervento della Corte costituzionale in tema di lavoro dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e per prima pone in luce come uno stesso aspetto in materia di lavoro possa essere ricondotto, a seconda del profilo che si considera, nell'ambito della competenza esclusiva statale o di quella concorrente. La richiamata sentenza ha avuto ad oggetto una legge regionale in materia di mobbing (L.R. Lazio 16/2002), adottata in mancanza di una qualsiasi disciplina statale della materia. In tale occasione, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge, la Corte ha operato una distinzione, osservando che "la disciplina del mobbing, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'"ordinamento civile" (materia che l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, riserva alla competenza esclusiva statale) e, comunque, non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione). Per altro verso, tuttavia, con riguardo

all'incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell'umore, patologie gravi), la disciplina che tali conseguenze considera rientra nella "tutela e sicurezza del lavoro", nonché nella "tutela della salute", cui la prima si ricollega, quale che sia l'ampiezza che le si debba attribuire (entrambe materie di potestà concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione)".

Le sentenze nn. 50 e 384 del 2005, intervenendo sulla riforma del mercato del lavoro operata dal D.Lgs. 276/2003 (c.d. riforma Biagi), hanno ulteriormente sviluppato il quadro definitorio della materia tutela e sicurezza del lavoro, confermando che la sua estensione viene limitata dal concorrere di altre disposizioni che definiscono le relazioni tra Stato e regioni, previste dal secondo comma dell'art. 117 (e, quindi, di competenza statale esclusiva).

Nella sentenza n. 50 del 2005, la Corte ha chiarito, innanzitutto, che, a prescindere da quale sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego e, in particolare, quella del collocamento. Occorre però aggiungere che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.), come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.).

Inoltre, poiché la competenza a disciplinare un apparato sanzionatorio va attribuita al medesimo soggetto cui compete disciplinare la materia cui le sanzioni amministrative si riferiscono, se viene in considerazione la tutela e la sicurezza sul lavoro, tra i principi fondamentali che allo Stato compete vanno inclusi quelli cui si deve informare il sistema sanzionatorio (sentenza n. 50 del 2005 e arg. ex sentenze n.144 e 234 del 2005; 130 del 2008; 153, 247, 254 del 2014 e ordinanza n. 12 del 2015).

Nella sentenza n. 384 del 2005 la Corte ha evidenziato il principio secondo cui la vigilanza sul lavoro non rientra nella materia di potestà concorrente della tutela e sicurezza del lavoro, ma deve essere connotata, di volta in volta, in relazione al suo oggetto specifico: su questa base, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della L. 30/2003, il quale delega, tra l'altro, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro. Ha dichiarato, invece, costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 1, ultimo periodo, del D.Lgs. 124/2004, nella parte in cui non prevedeva che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali concernente le modalità di attuazione e funzionamento della banca dati che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, dovesse adottarsi previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (sentenza recepita dalla nuova formulazione del suddetto comma operata dall'art. 36-bis, c. 10, del D.L. 223/2006).

Le disposizioni del **Capo II** e del **Capo III** appaiono prevalentemente riconducibili alla materia "**norme generali sull'istruzione**", di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera n), della Costituzione.

A tale proposito si ricorda che la Corte costituzionale – al fine di distinguere le "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, dai "principi fondamentali" in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente – ha precisato che "le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". In tal senso, le norme generali si differenziano dai "principi fondamentali", i quali, "pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose" (sentenza n. 279 del 2005).

La Corte è tornata sull'argomento con la sentenza n. 200 del 2009, con la quale ha evidenziato che una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al 'concetto' di "norme generali sull'istruzione" è ricavabile dal contenuto degli artt. 33 e 34 Cost.

In particolare, la Corte ha evidenziato che il legislatore costituzionale ha inteso individuare già negli artt. 33 (in base al quale, tra l'altro, alla Repubblica è affidato il compito di dettare le norme generali sull'istruzione) e 34 Cost. le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative:

- a) alla istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.);
- b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.);
- c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.);
- d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.);
- e) all'apertura della scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.);
- f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.);
- g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.);
- h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

La Corte ha, inoltre, rilevato che rientrano nelle norme generali sull'istruzione anche gli ambiti individuati dalla L. 53/2003 ("Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale").

Si tratta, in particolare, di:

- a) definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime;

- b) regolamentazione dell'accesso al sistema e termini del diritto-dovere alla sua fruizione;
- c) previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale";
- d) previsione e regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli;
- e) definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici;
- f) definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e possibilità di passare da un percorso all'altro;
- g) valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti;
- h) principi della valutazione complessiva del sistema;
- i) modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro;
- l) principi di formazione degli insegnanti.

La Corte ha altresì rilevato, in via interpretativa, che sono, in linea di principio, da considerare quali norme generali sull'istruzione, fra le altre, quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche (di cui all'art. 21 della L. 59/1997), sull'assetto degli organi collegiali (di cui al d.lgs. 233/1999), sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione (di cui alla L. 62/2000).

Per quanto concerne l'**università**, la Corte, con la sentenza n. 423 del 2004 ha sottolineato che "si deve ritenere, innanzitutto, che un intervento "autonomo" statale è ammissibile in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», che «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una "riserva di legge" statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie".

Relativamente ai docenti universitari, la Corte, con sentenza n. 310 del 2013, ha confermato quanto già evidenziato nella sentenza n. 22 del 1996 – precedente la riforma del titolo V Cost. –, ricordando che l'autonomia di cui all'art. 33 Cost. non attiene allo stato giuridico dei docenti universitari, i quali sono legati da rapporto di impiego con lo Stato e sono di conseguenza soggetti alla disciplina che la legge statale ritiene di adottare.

Cost166	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Cultura	st_cultura@camera.it - 066760-3255	✕ CD_cultura
	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	✕ CD_lavoro

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.