

IRREGOLARITÀ INPS E DISPOSIZIONI SU CCNL. RISCHI IMPREVISTI (E IMMERITATI) PER I PROFESSIONISTI*

DI MAURO PARISI AVVOCATO IN MILANO E BELLUNO

Con decisioni inaspettate, la Cassazione -con l'ordinanza n. 21362/2026- e il Consiglio di Stato -con la sentenza n. 4969/2026- riaccendono le preoccupazioni anche dei professionisti sulla possibilità che attività e indicazioni possano essere ritenuti illegittimi, malgrado l'apparente aderenza alla norma.

L'Ordinanza n. 21362 del 23.06.2026 della Cassazione e la sentenza n. 4969 del 22.06.2026 del Consiglio di Stato costituiscono un preoccupante avvertimento per le imprese e i professionisti: non si è mai abbastanza certi di avere fatto tutto quanto necessario per garantirsi di avere agito nella piena legalità.

Chiaramente, la certezza di operare nella legalità sorge dalla circostanza di potersi muovere sulla base di lineari e serenanti operazioni interpretative (si legge una disposizione giuridica; si sa cosa occorre fare), che permettano di conoscere quale sia il perimetro del precetto da ottemperare. Niente deve essere così difficile e astruso, insomma.

Da questo punto di vista, l'esistenza di "sovrastrutture" concettuali e di significati "reconditi" della legge appaiono quindi poco giustificabili -se non sospetti- e non favoriscono le garanzie discendenti dal principio di legalità (art. 23 Cost.).

I rischi dell'incertezza del diritto -intesa, soprattutto, come possibilità di improvvisi e inaspettati significati giuridici, eventuali e ulteriori rispetto a quelli immediati e testuali-, al contrario, sono evidenti e colpiscono, tra

gli altri, proprio i professionisti la cui attività è dedicata al consiglio e all'assistenza nel rispetto dei precetti di legge.

In definitiva, **venire puniti o essere ritenuti responsabili per ciò che non sembra a priori ragionevolmente prevedibile come illegittimo**, oltre che essere percepito ingiusto e immeritato, suscita una **sensazione di inaccettabile precarietà nel rapporto con la legge** (con ricadute pratiche, per esempio, anche nelle scelte economiche e d'impresa).

I maggiori problemi al riguardo, tuttavia, sorgono quando a costituire motivo di inattesa novità sono le decisioni delle Corti Superiori: sia per l'autorevolezza dei consessi giudiziari, sia per la definitività e inappellabilità dei loro giudizi.

Alcuni casi recenti, tra cui quelli emersi con le suddette decisioni di S.C. e Consiglio di Stato, possono spiegare i rischi imprevisti a cui tutti si può essere esposti, ma a iniziare dai professionisti.

IRREGOLARITÀ CONTRIBUTIVA ANCHE PER MERE "FORMALITÀ"

Nel corso del 2025 già si segnalava il caso di un giudizio della Cassazione ([Sintesi, luglio](#)) ➤

* Articolo anche su www.vetl.it.

2025, M. Parisi, *“Con l’Inps solo atti formali”*) per cui, in materia di opzione pensionistica (art. 1, co. 23, Legge n. 335/1995), la scelta del lavoratore doveva essere formale e direttamente indirizzata all’Inps, anche in deroga al generale principio dell’ordinamento di libertà delle forme degli atti, se non altrimenti previsto (per l’opzione contributiva, appunto, mai era stato previsto dalla legge alcun onere formale di sorta).

La sentenza in questione -la n. 17703/2025-, giungeva ad affermare la necessità di una comunicazione scritta e indirizzata all’Inps ai fini di validità dell’opzione, sovvertendo espressamente il generale canone di principio ed ermeneutico (*“Si tratta di oneri proporzionati alla rilevanza dell’atto, funzionali allo stesso e compatibili –quanto alla necessità di forma scritta– con una deroga al generale principio di libertà delle forme degli atti”*). Una sorpresa e un campanello di allarme.

A dimostrazione dell’apparente **esistenza di orientamenti favorevoli agli Istituti pubblici -e all’Inps in particolare-** in materia di regolarità contributiva e Durc, con l’Ordinanza n. 21362 del 23.06.2026 della S.C., si propone adesso un ulteriore caso di generale interesse (e preoccupazione).

Come noto, stando alla lettera delle attuali previsioni regolamentari del Ministero del Lavoro (Decreto Ministeriale 30.01.2015), l’irregolarità contributiva rilevabile ai fini del Durc corrisponde a quella sostanziale relativa all’omesso versamento effettivo dei contributi dovuti (cfr. art. 3: *“La verifica della regolarità in tempo reale riguarda i pagamenti dovuti dall’impresa ... scaduti sino all’ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la verifica è effettuata ... La regolarità sussiste, inoltre, in presenza di uno scostamento non grave tra le somme dovute e quelle versate, con riferimento a ciascun Istituto previdenziale ed a ciascuna Cassa edile. Non si considera grave lo scostamento tra le somme dovute e quelle versate ... pari o inferiore ad € 150,00...”*).

Una previsione che si distingue chiaramente da quanto stabilito in precedenza, a mente dell’abrogato D.M. 24.10.2007 (cfr. art. 5: *“La regolarità contributiva è attestata dagli Istituti previdenziali qualora ricorrano le seguenti condizioni: a) correttezza degli adempimenti mensili o, comunque, periodici; b) corrispondenza tra versamenti effettuati e versamenti accertati dagli Istituti previdenziali come dovuti; c) inesistenza di inadempienze in atto”*).

Senza dubbio dal 2015, tutti -compresi giudici di merito- hanno ritenuto che solo l’omesso versamento effettivo di contributi costituisca irregolarità contributiva *stricto sensu*, passibile del mancato rilascio del Durc.

Il caso di specie, sottoposto all’attenzione della Cassazione, riguardava un datore di lavoro che, per motivi a lui non imputabili e dovuti a terzi, pure versando all’Inps l’intera contribuzione dovuta, non aveva prodotto tempestivamente le denunce mensili Uniemens.

Solo in occasione di richieste del Durc, si era avuta conoscenza di tali omissioni e vi si era provveduto tardivamente. Nel frattempo, l’Inps verificava l’esattezza di quanto versato nel tempo, ma riteneva comunque irregolare la posizione contributiva del datore di lavoro e di dovere recuperare gli esoneri contributivi per nuove assunzioni di cui aveva nel tempo goduto.

Il datore di lavoro non ci stava e ricorreva ai Giudici, riuscendo a ottenere ragione sull’Inps, sia in primo, sia in secondo grado.

Su medesime vertenze, la Corte d’Appello di Milano, sezione lavoro, con la sentenza n. 1158/2021, osservava come

Il primo giudice ha ritenuto non contestato la tempestività ed esaustività dei pagamenti e ha ritenuto che non esista alcuna norma che impedisce il rilascio del DURC a fronte di irregolarità meramente formali. Così qualificato il mancato tempestivo invio delle denunce mensili e tenuto conto che lo stesso è dipeso da un comportamento illegittimo e imprevedibile di una dipendente, ha interpretato la normativa di cui al DM



30/1/2015 nel senso sopra indicato, valorizzando quanto previsto dall'art. 3, che consente l'emissione di DURC regolare quando lo scostamento tra le somme dovute e quelle versate non è grave. Condivisibilmente, il primo giudice ha interpretato la normativa vigente nel senso che l'articolo in esame non richiede più un esatto adempimento anche degli obblighi formali, non più richiamati espressamente e comunque non ricavabili neppure in via di interpretazione della norma.

Tanto che la decisione d'appello si concludeva con un monito all'Istituto, mutuato testualmente dalla sentenza n. 5825/2021 della Suprema Corte, per cui

l'ente previdenziale preposto al rilascio [del DURC] non è chiamato ad esercitare, nell'ambito del relativo procedimento, poteri discrezionali, ma deve esclusivamente verificare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti normativamente previsti nello svolgimento di una attività vincolata, di carattere meramente cognitivo, della cui natura partecipa anche il giudizio tecnico concernente la verifica di cause che non siano ostative al suo rilascio.

Tutto chiaro e inequivocabile, si sarebbe detto. La mancata previsione testuale della rilevanza di eventuali irregolarità formali non inciderebbe sulla regolarità contributiva -fermi gli altri presupposti- e sulla possibilità di rilasciare il Durc, attestante detta condizione di legalità. L'Inps, tuttavia, portava la vertenza anche presso la Cassazione. La quale, contro ogni prevedibilità ed evidenza (anche per proprie pregresse decisioni), attestava, al contrario, la **rilevanza di eventuali "irregolarità formali", da intendersi anch'esse tra i presupposti "sostanziali" della regolarità contributiva.** E ciò, di principio, a prescindere dalla circostanza del difetto di loro previsioni testuali nelle fonti di regolamentazione.

Cassazione, Ordinanza del 23.06.2026, n. 21362

Il mancato adempimento degli obblighi dichiarativi, lungi dall'essere semplicemente una irregolarità formale, è, invece, sostanziale nella misura in cui impedisce, con celerità ed efficacia, il controllo da parte dell'ente preposto della regolarità contributiva e tanto basta ad escludere la possibilità di ottenere il DURC e quindi il diritto alla fruizione degli sgravi che presuppone, invece, l'azione virtuosa del contribuente che deve, non solo essere in regola, ma consentire anche il controllo di detta regolarità, attraverso il rispetto dei adempimenti formali, il concetto di adempimento dell'obbligazione contributiva costituendo solo un sottoinsieme di quello più ampio di regolarità contributiva.

Il senso e le ricadute della decisione -e di altre simili che si contano in questo periodo (cfr. Cass., Ordinanza n. 21365/2026)- appaiono potenzialmente deflagranti.

Ogni irregolarità formale in materia previdenziale, a questo punto, anche involontaria e marginale, pure se priva di effetti sostanziali reali, potrebbe travolgere diritti e posizioni di contribuenti e datori di lavoro, anche se assistiti con competenza e attenzione dai propri professionisti.

DISPOSIZIONI ISPETTIVE E "LIBERI" PRECETTI SU CCNL

Ma pure su altri versanti la situazione, per imprese e professionisti che le assistono, non pare rinfrancante. Per esempio, osservando quanto deciso con la sentenza del Consiglio di Stato del 22.06.2026, n. 4969.

L'attenzione (e preoccupazione) viene questa volta dal caso di un'impresa operante nel settore del commercio che svolge anche attività di distribuzione di surgelati e di altri prodotti alimentari pronti.

La Società applicava ai propri dipendenti il CCNL Commercio, senza che ciò fosse contestato, neppure a seguito del controllo ispettivo da parte dei funzionari dell'Ispettorato ➤

del lavoro (*“deve porsi l'accento sul dato della non contestazione della correttezza dell'applicazione del CCNL Commercio da parte della Società appellata”*).

Questi ultimi, tuttavia, rilevavano la presenza di dipendenti attivi saltuariamente anche presso celle frigorifere. Per cui, ai sensi dell'art. 14, D.lgs n. 124/2004, disponevano, con ordine espresso che, come rilevato dal Consiglio di Stato, in sentenza, *“l'impresa introducesse nel contratto aziendale, entro tre mesi dalla notifica del provvedimento, la previsione di un'indennità di esposizione al freddo, al fine di adeguare il trattamento retributivo dei dipendenti operativi nelle celle frigorifere a quello di coloro che svolgono attività lavorativa a contatto con il freddo in settori diversi e che godono di apposite indennità di disagio all'uopo previste dai relativi contratti collettivi di categoria”*.

In sostanza, alla luce della rilevata condizione dei lavoratori, non oggetto di specifica indennità, gli **ispettori pretendevano la stipula di un contratto collettivo aziendale che adeguasse la retribuzione** ai sensi del CCNL Alimentari, che tale indennità invece prevede. Come noto, l'ordine degli ispettori del lavoro (disposizione) volto a sanare “irregolarità” non già sanzionabili, è immediatamente esecutivo (*“Il personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro può adottare nei confronti del datore di lavoro un provvedimento di disposizione, immediatamente esecutivo, in tutti i casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative”*).

Il datore di lavoro non riteneva tuttavia corretta la disposizione impartita, non coincidendo essa, né con la lesione espressa di un precetto di legge, né con quella del CCNL correttamente applicato (cfr. Consiglio di Stato, sentenza, n. 2778/2024).

Perciò, ricorreva al TAR, che in effetti gli dava ragione (cfr. TAR Veneto, sentenza n. 1661/2024):

il Tribunale amministrativo regionale, effettuata un'analisi testuale della disciplina di rango primario e osservata la giurisprudenza ritenuta pertinente, ha affermato la possibilità di esercizio del potere dispositivo soltanto in caso di violazione di un obbligo, puntualmente previsto dalla legge o dal CCNL applicato dal datore di lavoro, sprovisto di sanzioni. Sulla scorta di tale assunto, ha escluso che la mancata corresponsione dell'indennità da esposizione al freddo ai dipendenti della Società addetti al reparto surgelati e a contatto con basse temperature rientrasse tra le irregolarità in materia di lavoro e legislazione sociale contestabili dall'Ispettorato Territoriale nell'esercizio del potere in questione. Infatti, da un lato, né la legge, né il CCNL Commercio –applicato dalla ricorrente nei rapporti con i propri dipendenti–, prevedrebbero un obbligo in tal senso a carico del datore di lavoro; dall'altro lato, l'ITL, imponendo alla ricorrente di corrispondere ai suoi dipendenti la stessa gratificazione economica aggiuntiva spettante ai lavoratori che svolgono identica attività disagiata in un diverso settore e prendendo come riferimento, a tal fine, il CCNL Alimentari, avrebbe operato “un'inammissibile integrazione analogica del contenuto del CCNL” scelto dalla società deducente nell'esercizio della discrezionalità –(generalmente) insindacabile– che le spetta in qualità di datore di lavoro”.

L'Ispettorato del lavoro non ci stava e appellava la decisione al Consiglio di Stato, ritenendo che il CCNL del commercio risulterebbe “inadeguato e insufficiente” rispetto ai lavoratori per i quali era stato emesso il provvedimento dispositivo e non sarebbe frutto di una scelta corretta, congrua e conforme alla legge, quantomeno con riferimento a tale categoria di lavoratori.

In tale senso il verbale di disposizione non avrebbe integrato in analogia il contenuto del CCNL applicato dall'impresa (pratica considerata vietata anche dall'ITL), ma avrebbe prescritto l'introduzione dell'indennità controversa al fine di riequilibrare, mediante ade- ➤

guamento del trattamento retributivo ai sensi dell'art. 36 Cost., il *vulnus* a cui soggiacerebbero i lavoratori "del freddo". Una tesi condivisa dalla sentenza n. 4969/2026.

In sostanza, per il Consiglio di Stato, la **nozione di "irregolarità" sarebbe da intendersi di tale estensione, da ricomprendere, non solo precetti già predefiniti da fonti di regolamentazione; ma pure enunciazioni di principio e, per così dire, "promozionali" di quello che dovrebbe venire inteso quale effettivo spirito della legge** (nel caso l'art. 36 Cost. "*Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro*").

La riscontrata omessa previsione e applicazione dell'indennità da esposizione al freddo si profila suscettibile di integrare un profilo di inadeguatezza sostanziale della retribuzione ex art. 36 Cost., sospettabile di discriminarietà rispetto al trattamento retributivo stabilito per analoghe condizioni lavorative da altre piattaforme contrattuali, le quali prevedono specifiche indennità di disagio. Sulla scia di quanto affermato dalla giurisprudenza lavoristica di legittimità con riferimento ai poteri decisorii del giudice del lavoro, questo Consiglio di Stato ha svolto argomentazioni ben estensibili al caso sottoposto all'odierno esame del Collegio ricomprendendo nello spettro dei poteri di disposizione dell'Ispettorato del Lavoro, ex art. 14 del d.lgs. n. 124/2004, anche un controllo di adeguatezza del CCNL applicato dal datore di lavoro in funzione di adeguamento sostanziale della retribuzione alle mansioni

effettivamente svolte dai lavoratori, in diretta applicazione del parametro costituzionale ex art. 36 Cost..

Di conseguenza, l'ordine, contenuto nel verbale di disposizione, di integrare la disciplina de qua con un contratto aziendale che introducesse l'indennità prevista per tali prestazioni dal CCNL Alimentari non è di per sé illegittimo, atteso che, per le ragioni anzidette, la rilevata inadeguatezza retributiva è sussumibile nel novero delle "*irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale*", se lette e interpretate in ottica costituzionalmente orientata alla luce dell'art. 36 Cost. quale pietra angolare dell'intera legislazione lavoristica.

Per gli ispettori del lavoro si tratta dell'affermazione di un potere con poche limitazioni. A questo punto, salvo confidare in doti di preveggenza e divinatorie, **emerge con tutta evidenza come per qualunque, anche preparato e dinamico, professionista, possa oggi risultare sempre più rischioso offrire adeguata assistenza** a salvaguardia dei propri clienti (per esempio, come nel caso, circa quale CCNL applicare, e come), a fronte di "precetti" che potrebbero sorgere pure *ex post* e imprevedibili.

Ciò potrà ora accadere, addirittura, anche in forza di clausole generali (come l'art. 36 Cost.), apparentemente neppure suscettibili di essere "*soggette a sanzioni penali o amministrative*" (art. 14, D.lgs. n. 124/2004), difettando *a priori* della necessaria tassatività, propria di precetti conformi al principio di legalità.