

N. R.G. 562/2025



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DI APPELLO DI MILANO
SEZIONE LAVORO

Composta da

Dott. Giovanni Picciau

Presidente

Dott. Roberto Vignati

Consigliere

Dott. Andrea Onesti

Giudice Ausiliario – relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di appello avverso la sentenza del Tribunale di Milano n. 2446/2025, estensore Dott.ssa Sara Manuela Moglia

promossa da

C [REDACTED] (C.F. [REDACTED]), rappresentato e difeso dall'avv. ANTONIO CARBONELLI, con studio in BRESCIA VIA ALDO MORO 48

APPELLANTE

CONTRO

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE - INPS (C.F. 02121151001), rappresentato e difeso dall'avv. MARGHERITA CASAGLI, elettivamente domiciliato in MILANO, VIA SAVARE' 1, presso il difensore

APPELLATO

CONCLUSIONI

PER L'APPELLANTE

a) accertare e dichiarare l'inesistenza del diritto dell'ente convenuto alla restituzione dell'importo complessivo di euro 15.902,30 percepito dal ricorrente a titolo di indennità di disoccupazione NASPI per il periodo dal 1.1.16 al 31.12.16.

b) per l'effetto, condannare l'ente convenuto alla restituzione di quanto eventualmente recuperato a tale titolo nel corso del presente giudizio, maggiorato di interessi legali ai sensi dell'art.1284, comma 4 c.c. e rivalutazione monetaria sino alla data del saldo effettivo.

c) condannare l'ente appellato alle spese processuali del doppio grado di giudizio, oltre spese generali, Iva e cpa, secondo la nota specifica che si allega (doc.11), e con distrazione in favore del difensore antistatario ai sensi dell'art.93 cpc.

PER L'APPELLATO

Voglia l'Ecc.ma Corte adita, contrariis reiectis, respingere l'avversaria impugnazione con la conseguente integrale conferma della sentenza resa dal Tribunale di Milano, in funzione di Giudice del Lavoro, n. 2446/25, pubblicata in data 23.05.25, con ogni ulteriore e conseguente provvedimento.

Spese, competenze ed onorari come per legge

MOTIVI IN FATTO E IN DIRITTO

Con la sentenza n. 2446/2025, pubblicata il 23.5.2025, il Tribunale di Milano ha respinto a spese compensate il ricorso con cui C [REDACTED] aveva chiesto dichiararsi l'irripetibilità da parte dell'INPS della somma di euro 15.902,30 erogatagli dall'Istituto a titolo di NASPI anticipata ex art. 8 D. Lgs. n. 22/2015. L'Istituto pretendeva la restituzione di tale somma sostenendo essersi verificata la decadenza dalla NASPI in quanto, nel periodo successivo alla percezione del trattamento anticipato, fra il marzo e il dicembre 2016, C [REDACTED] aveva prestato opera come vigile del fuoco volontario, percependo dall'Amministrazione Statale compensi assoggettati a contribuzione previdenziale, che avevano dato luogo ad un accredito contributivo di nove settimane a favore del medesimo.

Richiamata la norma, che prevede la restituzione dell'intero trattamento qualora il lavoratore instauri un rapporto di lavoro subordinato nel periodo relativo al riconoscimento della liquidazione anticipata della NASPI, il Tribunale ha rilevato che dal CUD relativo all'anno 2016 risulta un imponibile previdenziale di euro 918,84 percepiti per l'attività di vigile del fuoco volontario; ha individuato il punto decisivo della controversia nello stabilire se l'attività di vigile del fuoco volontario rientri o meno fra le prestazioni di lavoro subordinato, per cui la legge prevede la restituzione del trattamento versato; quindi, ha osservato in primo luogo che, indipendentemente dalla natura del rapporto, il fatto che le somme erogate siano state sottoposte a ritenute fiscali e previdenziali esclude che si tratti di un mero rimborso spese, come sostenuto dal ricorrente. Inoltre, il Tribunale ha rilevato l'incompatibilità fra l'attività di natura imprenditoriale che aveva motivato il pagamento della NASPI anticipata (impresa in forma societaria M [REDACTED] srl, di cui C [REDACTED] era amministratore unico) e il servizio prestato per l'Amministrazione Statale nel periodo marzo-dicembre 2016, attività che lo ha distolto dall'impegno finalizzato all'attività di impresa. Ma il motivo dirimente, a detta del Tribunale, risiede nella

circostanza che, secondo la circolare del Ministero dell'Interno del 19 maggio 2015 prot. 0016960 N, reg. 0009487 20 maggio 2015, l'indennità di disoccupazione NASPI è riconosciuta anche al personale volontario dei Vigili del Fuoco, purché la disoccupazione sia involontaria e, quindi che il rapporto di servizio sia cessato per cause indipendenti dalla volontà del vigile. Se anche il vigile del fuoco volontario può diventare titolare del diritto al trattamento di disoccupazione purché abbia cessato il servizio per cause a lui non riconducibili, non può che concludersi che in caso contrario, ovvero in caso di servizio, tale indennità non sia accordabile.

In conclusione, il Tribunale ritiene che, se il rapporto di servizio è equiparato al rapporto di lavoro subordinato allorquando si debba verificare la possibilità di ricevere le prestazioni di disoccupazione, così servizio e rapporto di lavoro subordinato vanno, per coerenza logica, equiparati laddove si ponga il problema del venir meno del diritto alla NASPI.

Con ricorso iscritto a ruolo il 29.5.2025 C [REDACTED] ha proposto appello, affidato ad un unico motivo.

L'appellante censura la sentenza nel punto in cui il Tribunale non ha dato adeguata rilevanza alla natura del rapporto del vigile del fuoco volontario, proprio perché la legge individua nell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato la condizione per la decadenza dal beneficio e quindi, mancando tale condizione, non può configurarsi il requisito di legge per la ripetizione del trattamento.

Nel caso di specie, continua l'appellante, manca l'obbligatorietà della prestazione lavorativa, che è requisito essenziale del rapporto di lavoro subordinato; comunque, difettano tutti gli indici rivelatori della subordinazione, che peraltro neppure l'INPS ha chiesto di provare. Manca finanche il rapporto sinallagmatico prestazione-retribuzione, in quanto il compenso che il vigile volontario riceve va ascritto a un contributo spese per la prestazione di un servizio di utilità e solidarietà sociale. Una difforme interpretazione sarebbe censurabile sotto il profilo della violazione della Costituzione ed in particolare del principio di solidarietà di cui all'art. 2 e del principio di uguaglianza di cui all'art. 3.

Si è costituito in giudizio l'INPS con memoria del 17.9.2025. L'Istituto contrasta l'appello rilevando che il vigile del fuoco volontario, in base al D.Lgs. n. 139/2006, si inserisce a pieno titolo nell'apparato organico dell'amministrazione, avendo egli il dovere di agire nell'interesse dell'amministrazione medesima, con i medesimi obblighi del personale di ruolo e, quindi, con la sottoposizione al potere gerarchico e disciplinare, di talché si rinviene un rapporto funzionale di servizio parificabile al rapporto di pubblico impiego, essendo prevista dalla legge una procedura di selezione per l'ammissione al servizio e avendo il vigile volontario diritto alla retribuzione parificata a quella del personale di ruolo (art 10 D. Lgs. n. 139/2006). L'appellato ritiene corretta la motivazione della sentenza anche dal punto

di vista del diritto del vigile del fuoco a percepire la NASPI in caso di cessazione involontaria dal servizio, il che non è compatibile con la percezione del medesimo trattamento in costanza di servizio. All'udienza del 4.12.2025 la causa è stata discussa e decisa come da dispositivo riportato in calce.

Il Collegio ritiene fondato l'appello.

Occorre preliminarmente riportare la norma di cui all'art. 8 D. Lgs. n. 22/2015, rubricata *Incentivo all'autoimprenditorialità*:

"1. Il lavoratore avente diritto alla corresponsione della NASPI può richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo del trattamento che gli spetta e che non gli è stato ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio.

2. L'erogazione anticipata in un'unica soluzione della NASPI non dà diritto alla contribuzione figurativa, né all'Assegno per il nucleo familiare.

3. Il lavoratore che intende avvalersi della liquidazione in un'unica soluzione della NASPI deve presentare all'INPS, a pena di decadenza, domanda di anticipazione in via telematica entro trenta giorni dalla data di inizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o dalla data di sottoscrizione di una quota di capitale sociale della cooperativa.

4. Il lavoratore che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASPI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta, salvo il caso in cui il rapporto di lavoro subordinato sia instaurato con la cooperativa della quale il lavoratore ha sottoscritto una quota di capitale sociale."

La disposizione di cui al comma 4 appena riportato, quindi, nella sua interpretazione strettamente letterale prevede un'incompatibilità totale fra NASPI anticipata e rapporto di lavoro subordinato, indipendentemente dalla misura del reddito che il lavoratore percepisce, diversamente da quanto previsto dal successivo articolo 9, che condiziona la compatibilità del trattamento NASPI erogato mensilmente (pur ridotto all'80%) alla percezione di un reddito inferiore a quello minimo esente da imposizione fiscale (a condizione che il lavoratore comunichi all'INPS tale rapporto entro trenta giorni, a pena di decadenza dal trattamento), mentre nel caso di percezione di un reddito superiore alla soglia di imponibilità fiscale il trattamento NASPI viene sospeso e il lavoratore decade dal trattamento medesimo nel caso di durata del rapporto superiore a due mesi.

Il successivo articolo 10 detta regole simili a quelle dell'art. 9 per la compatibilità del trattamento di disoccupazione erogato mensilmente con la prestazione di attività autonoma o di impresa.

La disposizione di cui al comma 4 dell'art. 8 è in funzione antielusiva, al fine di evitare situazioni in cui, una volta percepito il trattamento in unica soluzione, il lavoratore si reimpieghi, distogliendosi dall'attività che ha dato luogo al versamento anticipato del trattamento medesimo; sotto altro profilo, però, la disposizione va letta anche alla luce della funzione incentivante della norma a favore di chi intenda, una volta perso il lavoro, intraprendere una nuova attività in forma autonoma o imprenditoriale ed in forza di ciò debba sostenere consistenti spese iniziali (Cfr. Cass. n. 8422/2025, nel senso che l'incentivo all'autoimprenditorialità ha una funzione assistenziale, diversa da quella della Naspi, come *spinta eccentrica dall'occupazione subordinata*); in tal senso, si spiega che la restituzione del trattamento sia prevista soltanto a seguito dell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, perché evidentemente il legislatore ha ritenuto che si tratti di un'attività incompatibile, in termini di impegno delle proprie energie lavorative, con una attività autonoma o imprenditoriale.

Va tuttavia precisato che con la recente pronuncia n. 8422/2025, sopra citata, la Corte di Cassazione, nel riaffermare che l'articolo 8 quarto comma D. Lgs. n. 22/2015 opera in coincidenza con ogni tipo di rapporto subordinato e quindi anche in presenza di un rapporto di lavoro intermittente con limitato impegno orario del beneficiario del trattamento, ha tuttavia ritenuto che, in un'ottica sistematica e di ragionevolezza del testo normativo, debba esserne attenuato il rigore, limitando (e non già eliminando del tutto) l'obbligo restitutorio della liquidazione anticipata, nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato svolto, tenuto conto dell'effettiva continuazione dell'attività autonoma o imprenditoriale esercitata e delle circostanze concrete di un'eventuale impossibilità od oggettiva difficoltà di proseguire l'attività di impresa. Tale interpretazione, dettata da esigenze di ragionevolezza e proporzionalità, avvicina notevolmente le conseguenze restitutorie nel caso di liquidazione anticipata rispetto a quelle nel caso di Naspi mensile, di cui agli articoli 9 e 10.

Nonostante ciò, rimane ad avviso del Collegio essenziale indagare l'applicabilità o meno della norma di cui all'art. 8 comma 4 al caso sottoposto all'esame di questa Corte di Appello.

Pare indiscutibile, a proposito, che il rapporto del vigile del fuoco volontario non possa essere ritenuto un rapporto di lavoro subordinato, come chiarito dall'art. 1, comma 3 del d.P.R. n. 76/2004, intitolato *"Regolamento recante norme sul reclutamento, avanzamento ed impiego del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco"*, il quale recita: *"Il personale volontario non è vincolato da rapporto di impiego con l'amministrazione ed è chiamato a svolgere temporaneamente i propri compiti ogni qualvolta se ne manifesti il bisogno, in conformità a quanto disposto dagli articoli 14 e 70 della legge 13 maggio 1961, n. 469"*.

Va considerata, a proposito, dirimente la sentenza della Corte Costituzionale 13 novembre 2013, n. 267, che, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 11 e 12 l.

12 novembre 2011, n. 183, impugnato in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, ha osservato: *“il legislatore ha per ben tre volte escluso esplicitamente che tra i volontari del Corpo dei vigili del fuoco e la pubblica amministrazione vi sia un rapporto di lavoro. Il censurato art. 4, comma 12, della legge n. 183 del 2011, infatti, nel prevedere che «i richiami in servizio» di tale personale volontario «non costituiscono rapporti di impiego con l'Amministrazione», si limita a ripetere quanto già stabilito per la medesima categoria di soggetti dall'art. 6 del d. lgs. n. 139 del 2006 («Il personale volontario non è legato da un rapporto d'impiego all'Amministrazione») e dall'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 76 del 2004 («Il personale volontario non è vincolato da rapporto di impiego con l'Amministrazione»)”. “Il giudice rimettente muove dal presupposto interpretativo che tra i volontari dei Vigili del fuoco e la pubblica amministrazione vi sia un rapporto di lavoro a tempo determinato. Tale presupposto è però escluso dalle norme che regolano la materia.*

La disciplina riguardante i volontari del Corpo dei vigili del fuoco costituisce un sottosistema peculiare, ma non isolato. In altri casi, infatti, il legislatore ha previsto che privati cittadini possano partecipare come «volontari» allo svolgimento di funzioni pubbliche, quali la difesa militare e la protezione civile. Similmente, altri ordinamenti - come quello tedesco - hanno attribuito a personale volontario e non professionale un'ampia parte delle attività di protezione civile.

In particolare, i volontari del Corpo dei vigili del fuoco non hanno una funzione suppletiva, bensì emergenziale. Questa peculiare figura di volontari, infatti, è stata introdotta in pieno periodo bellico, dalla legge 27 dicembre 1941, n. 1570 (Nuove norme per l'organizzazione dei servizi antincendi), per sopperire a esigenze straordinarie. A conferma di ciò, ancora oggi l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 (Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229), stabilisce che i volontari possano essere richiamati innanzitutto «in occasione di calamità naturali o catastrofi». I richiami hanno la durata massima di centosessanta giorni all'anno, sono disposti a rotazione e devono essere adeguatamente motivati dall'autorità che opera il richiamo, con ragioni strettamente collegate alla funzione principale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (calamità naturali, catastrofi, soccorso pubblico, altre emergenze). Detti richiami, quindi, sono disposti non per «qualsivoglia» necessità dell'amministrazione, ma «in caso di necessità» funzionali allo svolgimento dei summenzionati compiti, per il «soccorso pubblico» e per i «corsi di formazione» a questo scopo.

Del resto, i volontari - al contrario del personale permanente del Corpo dei Vigili del fuoco - non sono scelti a seguito di pubblico concorso, ma su domanda presentata dai diretti interessati e dopo un

periodo di addestramento. Inoltre, questi volontari possono avere un rapporto di lavoro con altro soggetto: per quest'ultimo - che può essere anche un privato - vi è l'obbligo di lasciare disponibili, in caso di loro richiamo, i dipendenti iscritti negli appositi elenchi e di conservare loro il posto di lavoro (art. 8, comma 4, d.lgs. n. 139 del 2006), atteso che «l'assenza dal servizio deve considerarsi giustificata a ogni effetto di legge» (art. 22 del d.P.R. 6 febbraio 2004, n. 76 «Regolamento concernente disciplina delle procedure per il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco»). «Il rapporto tra la pubblica amministrazione e il personale volontario del Corpo dei vigili del fuoco, per l'esercizio di funzioni straordinarie e collegate ad eventi di natura eccezionale e di durata ed entità non prevedibili, consiste in una dipendenza di carattere esclusivamente funzionale. I volontari dei vigili del fuoco non ricadono quindi nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, perché tale accordo si applica «ai lavoratori a tempo determinato con un contratto di assunzione o un rapporto di lavoro disciplinato dalla legge» (clausola 2); nel caso in esame, non vi è un rapporto di lavoro, ma di servizio».

Si richiama anche la giurisprudenza di legittimità, fra cui Cass. Civ., Sez. Lav., n. 439 del 13 gennaio 2021: «Tra i volontari del Corpo dei Vigili del fuoco e la P.A. non può sussistere un rapporto di lavoro a tempo determinato trattandosi di personale che svolge una funzione non suppletiva ma emergenziale, collegata ad eventi eccezionali e di durata ed entità non prevedibili, sicché gli stessi non ricadono nell'ambito di applicazione dell'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, né possono rivendicare una stabilizzazione o chiedere, in alternativa, il risarcimento del danno ex art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001; la sussistenza di un rapporto di mero servizio con i volontari è confermata dal d.lgs. n. 97 del 2017 che, nel riformulare l'art. 6 del d.lgs. n. 139 del 2006, ha contrapposto il personale di ruolo a quello volontario limitando solo al primo la qualificazione di rapporto di impiego» e l'ordinanza Cass. n. 11639 del 4 maggio 2023 secondo cui «Il rapporto che si instaura fra l'amministrazione ed i volontari dei Vigili del fuoco va qualificato come rapporto di servizio e non di dipendenza, sicché resta esclusa la possibilità che ad essi competa il TFR ex art. 10 d.lgs. n. 139 del 2006».

In forza di quanto sopra, il Collegio ritiene che nella fattispecie di prestazione del personale volontario dei Vigili del Fuoco non solo non sia rinvenibile un rapporto di lavoro subordinato, ma non vi sia neppure una situazione equiparabile ad esso, proprio in ragione della peculiare funzione di tale servizio, in cui il cittadino si inserisce in una struttura pubblica al fine di cooperare con essa, in circostanze emergenziali, per fini di superiore interesse della collettività quali il soccorso pubblico, la difesa civile e la prevenzione e spegnimento degli incendi.



Il Tribunale ha, invece, ritenuto parificabile il rapporto di servizio del vigile del fuoco volontario al rapporto di lavoro subordinato, facendo leva principalmente sul fatto che, oltre ad essere i compensi percepiti dal volontario assoggettati a contribuzione previdenziale, costui -in base a quanto ritenuto dal Ministero dell'Interno- ha diritto alla NASPI qualora perda involontariamente il rapporto di servizio e ciò non è compatibile con la percezione del medesimo trattamento in costanza di servizio.

Il Collegio osserva, però, che nel caso che ci occupa la percezione del trattamento in costanza di servizio non è correlata al rapporto con l'amministrazione statale, ma al precedente rapporto di lavoro subordinato (e quindi ai versamenti contributivi pregressi) con la società [REDACTED] s.p.a., come si evince dall'estratto contributivo prodotto da INPS, per cui non si ravvisa un'incompatibilità giuridica fra le due situazioni nei termini affermati dal Tribunale. In ogni caso, il riconoscimento della NASPI per il servizio volontario è contenuto in un atto ministeriale (la Circolare INPS 94/2015 non prevede alcunché a proposito) e non può assumere rilevanza interpretativa dirimente, come il Tribunale ritiene. Tale riconoscimento appare, del resto, strettamente correlato alla circostanza che l'Amministrazione Statale corrisponde all'INPS i contributi per la disoccupazione sulle somme erogate al personale volontario. L'equiparazione dal lato economico e previdenziale del personale volontario riveste, invero, una funzione incentivante per il cittadino che si renda disponibile a svolgere tale tipo di servizio, funzione che, invece, verrebbe frustrata nel caso di ritenuta incompatibilità di tale servizio con la percezione della Naspi anticipata.

Di fatto, poi, non appare -in difetto di ulteriori elementi acquisiti al giudizio- che la prestazione effettuata dal Sig. C [REDACTED] nei mesi di maggio, giugno, novembre e dicembre 2016, come da estratti contributivi prodotti, con una retribuzione percepita nel 2016 di euro 918,84, sia incompatibile con una attività di tipo imprenditoriale quale quella di socio e amministratore della società M [REDACTED] srl.

Per tutti questi motivi la sentenza impugnata va riformata, con l'accoglimento dell'originaria domanda del ricorrente in primo grado e la dichiarazione di irripetibilità della somma versata.

Quanto alle spese di lite del doppio grado di giudizio, la novità della questione giustifica la loro compensazione nella misura della metà, con liquidazione dell'intero in euro 2.000,00 per il primo grado ed euro 2.000,00 per l'appello, in osservanza dei criteri di cui al DM 55/2014 e successive modifiche, tenendo conto del valore e della complessità della causa. La restante metà è posta a carico dell'Istituto appellato, come da dispositivo, con distrazione come richiesto.

P.Q.M.

In riforma della sentenza del Tribunale di Milano n. 2446/2025, dichiara il diritto di C [REDACTED] al trattamento NASPI anticipato di cui all'art. 8 D. Lgs.22/2015 per il periodo dall'1.1.2016 al 31.12.2016

e, di conseguenza, l'illegittimità della pretesa dell'Istituto di restituzione dell'importo di euro 15.902,30 erogato a tale titolo.

Compensa per ½ le spese del doppio grado di giudizio e pone la residua quota a carico dell'Istituto appellato, liquidando tale quota nell'importo di euro 2.000,00 oltre spese generali e oneri di legge, con distrazione a favore del difensore antistatario dell'appellante.

Milano, 04/12/2025

Il Giudice Ausiliario relatore

Andrea Onesti

Il Presidente

Giovanni Picciau

