CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **28/2017** (ECLI:IT:COST:2017:28)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **PROSPERETTI**
Camera di Consiglio del **11/01/2017**; Decisione del **11/01/2017**
Deposito del **27/01/2017**; Pubblicazione in G. U. **01/02/2017**
Norme impugnate: Ammissibilità del referendum abrogativo avente ad oggetto le seguenti disposizioni: - artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3°, dal d. lgs. n. 185/2016) e 50 d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante " Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7°, legge 10 dicembre 2014, n. 83 (voucher)"
Massime: **39529 39530 39531 39554**
Atti decisi: **ref. 171**

SENTENZA N. 28

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (voucher)», giudizio iscritto al n. 171 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 9 dicembre 2016 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta e la successiva ordinanza del 14 dicembre 2016, di correzione di alcuni errori materiali;

udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per Camusso Susanna Lina Giulia e Baseotto Giovanni Marco Mauro nella qualità di componenti del Comitato promotore del referendum e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 6 dicembre 2016, depositata il successivo 9 dicembre, l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e successive modificazioni, ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di referendum popolare abrogativo, promossa da quattordici cittadini italiani (con annuncio pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 23 marzo 2016, serie generale, n. 69), sul quesito così inizialmente formulato: «Volete voi l'abrogazione degli articoli 48, 49 e 50 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183"?».

2.– L'Ufficio centrale, con la stessa ordinanza, ha ritenuto opportuno, per maggior chiarezza e tenuto conto delle osservazioni espresse dallo stesso Comitato promotore, ascoltato all'udienza del 6 dicembre 2016, di integrare sia il testo che la sua denominazione, aggiungendo, al termine di essi, la seguente espressione: (voucher), con cui si indica, nel linguaggio comune, l'istituto di cui si chiede l'abrogazione. L'Ufficio centrale per il referendum, inoltre, ha constatato che, nelle more della procedura di richiesta referendaria, il terzo comma dell'art. 49 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 è stato modificato ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 185 del 24 settembre 2016 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183). Il Comitato promotore ha, tuttavia, dichiarato la persistenza dell'interesse all'iniziativa referendaria, in quanto intesa ad abrogare nella sua interezza l'istituto, che, invece, per effetto della disposizione normativa sopravvenuta, ha subito solo la modifica di alcuni limitati aspetti concernenti modalità applicative. Per effetto di tali modifiche e per garantire maggiore trasparenza, l'Ufficio centrale per il referendum ha, quindi, ritenuto di integrare il quesito proposto aggiungendo, come richiesto dal Comitato promotore, dopo il numero 49, la seguente locuzione «(come modificato al suo terzo comma dal d.lgs. n. 185/2016)». L'Ufficio centrale per il referendum ha, quindi, disposto di attribuire alla terza richiesta referendaria la seguente denominazione «abrogazione disposizioni sul lavoro accessorio (voucher)» ed ha dichiarato conforme a legge la richiesta del terzo quesito nella seguente formulazione: «Volete voi l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato al suo

terzo comma dal d.lgs. n. 185/2016) e 50 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (voucher)"?».

Con ordinanza presidenziale del 14 dicembre 2016, l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha proceduto alla correzione di alcuni errori materiali.

3.− Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio dell'11 gennaio 2017, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori ed al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

4.− In prossimità della camera di consiglio dell'11 gennaio 2017, sono state presentate memorie dai comitati promotori della richiesta referendaria e dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nella memoria presentata per i promotori della richiesta referendaria, sono state illustrate le ragioni del quesito volto ad ottenere l'integrale abrogazione dell'attuale normativa ed è stata affermata la sussistenza dei requisiti per l'ammissibilità del quesito, in quanto conforme al disposto dell'art. 75 della Costituzione e perché omogeneo completo e chiaro.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha, per contro, chiesto di dichiarare inammissibile il referendum abrogativo, in particolare sul presupposto della necessità di una regolamentazione del lavoro accessorio, in quanto di interesse costituzionale, per essere la normativa in oggetto contraddistinta dal proposito di tutelare la dignità del lavoratore, il cui venir meno pregiudicherebbe la tutela enunciata dai principi recati dagli artt. 1, 4, 35 e 36 Cost. In tal senso l'Avvocatura erariale ha concluso rappresentando l'esigenza di preservare la disciplina di cui agli artt. 48 e ss. del d.lgs. n. 81 del 2015, assumendo che ciò rende «senz'altro possibili interventi modificativi della stessa, ma ad opera del legislatore e non già con una secca abrogazione ad opera referendaria».

Considerato in diritto

1.– Preliminarmente, va esclusa l'irritualità dell'intervento, in questo giudizio, dell'Avvocatura generale dello Stato: irritualità che i promotori del referendum hanno prospettato per il profilo della provenienza della correlativa richiesta da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e non dal Presidente di detto Consiglio, come invece prescritto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

È pur vero, infatti, che, come dedotto dalla difesa dei promotori, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera f), della richiamata legge n. 400 del 1988, «le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n.87», relative all'intervento o alla costituzione nei giudizi di legittimità costituzionale, sono direttamente assegnate dal Presidente del Consiglio dei ministri, che le esercita a nome del Governo.

Questa disposizione, però, non rileva nel presente giudizio, sia perché l'intervento dell'Avvocatura erariale è in questo caso richiesto con delibera del Consiglio dei ministri adottata ai sensi (non già del citato art. 5 della legge 400 del 1988, ma) dell'art. 33 della legge 25 marzo 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), in materia, quindi, ricompresa nella delega generale di firma al

Sottosegretario (perché non rientrante tra le ipotesi di correlativa esclusione), sia perché l'atto sottoscritto dal Sottosegretario, del quale qui si discute, non altro è che la mera comunicazione all'Avvocatura (che al Sottosegretario comunque compete) del contenuto della delibera del Consiglio dei ministri «favorevole alla presentazione di memoria in merito alla inammissibilità del referendum abrogativo» in questione.

2.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (voucher)». La richiesta è stata dichiarata legittima, con ordinanza del 6-9 dicembre 2016, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, che ha provveduto, in esito alla modifica normativa dell'art. 49 del citato d.lgs. n. 81 del 2015 ad opera dell'art. 1 del decreto legislativo n. 185 del 24 settembre 2016 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

3.– Le disposizioni oggetto del quesito referendario disciplinano l'istituto del «lavoro accessorio», introdotto nell'ordinamento dagli artt. da 70 a 73 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

In particolare, l'art. 70, comma 1, del citato d.lgs. n. 276 del 2003 definiva le prestazioni occasionali di tipo accessorio, come «attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne, nell'ambito: a) dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare a bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap; b) dell'insegnamento privato supplementare; c) dei piccoli lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici e monumenti; d) della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli; e) della collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà».

Il comma 2 dello stesso art. 70 disponeva poi che la durata di tali attività lavorative non dovesse superare trenta giorni nel corso dell'anno solare e comunque dar luogo nello stesso anno a compensi superiori a 3 mila euro, sempre nel corso di un anno solare.

A sua volta l'art. 71 stabiliva le caratteristiche soggettive dei prestatori di lavoro accessorio, individuandoli: nei disoccupati da oltre un anno, nelle casalinghe, studenti e pensionati, nei disabili e soggetti in comunità di recupero, nei lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro.

L'art. 72 introduceva innovative modalità di pagamento, prevedendo un carnet di buoni per prestazioni di lavoro accessorio del valore nominale di 7,50 euro, con un onere contributivo a fini previdenziali pari a 1 euro da versare alla Gestione separata Inps di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e di 0,50 euro all'Inail per fini assicurativi contro gli infortuni sul lavoro. La disposizione prevedeva l'esenzione fiscale del compenso corrisposto al lavoratore e la sua non incidenza sullo stato di disoccupato o inoccupato del lavoratore medesimo.

Infine, l'art. 73 del medesimo d.lgs. n. 276 del 2003 dettava disposizioni in tema di coordinamento informativo ai fini previdenziali, prevedendo modalità per la verifica dell'andamento delle prestazioni di carattere previdenziale e delle relative entrate contributive, «conseguenti allo sviluppo delle attività di lavoro accessorio».

L'istituto in esame ha subíto nel tempo numerose, profonde, modifiche quali, in particolare, quelle recate dall'art. 16, comma 1, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 (Disposizioni correttive del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, in materia di occupazione e mercato del lavoro), dall'art. 22 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge dall'art. 1, comma 32, lettera a), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), dall'art. 7 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99, e, infine, dagli artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015, oggetto della richiesta referendaria, che hanno integralmente riscritto la disciplina delle disposizioni degli artt. 70, 71, 72, e 73 del d.lgs. n. 276 del 2003, abrogate espressamente dall'art. 55, comma 1, lettera d), del medesimo d.lgs. n. 81 del 2015.

4.– La richiesta referendaria in esame risulta ammissibile.

Nel caso in esame, questa Corte rileva innanzitutto che il quesito non è riconducibile, né direttamente né indirettamente, a materie sottratte dall'art. 75 Cost. al vaglio referendario.

Ai fini del giudizio di ammissibilità, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, questa Corte ha individuato quattro distinti complessi di ragioni di inammissibilità del referendum abrogativo. In particolare, sono ritenute inammissibili: 1) le richieste che incorrono in una delle cause di inammissibilità testualmente indicate dal secondo comma dell'art. 75 Cost. (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali), la cui interpretazione però non deve limitarsi a quella letterale ma deve, invece, essere integrata con quella logico-sistematica, affinché siano sottratte al referendum anche «le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa» (sentenza n. 16 del 1978); 2) quelle aventi ad oggetto una pluralità di domande eterogenee e carenti di una matrice razionalmente unitaria; 3) quelle aventi ad oggetto non un atto avente forza di legge ordinaria, ma la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali di cui all'art. 138 Cost.; 4) quelle aventi ad oggetto le disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente obbligato.

Il quesito, inoltre, contrariamente all'assunto della Presidenza del Consiglio dei ministri, non inerisce a disposizioni cui possa essere attribuito il carattere di norma costituzionalmente necessaria, in quanto relativa alla materia del lavoro occasionale, che deve trovare obbligatoriamente una disciplina normativa. L'evoluzione dell'istituto, nel trascendere i caratteri di occasionalità dell'esigenza lavorativa cui era originariamente chiamato ad assolvere, lo ha reso alternativo a tipologie regolate da altri istituti giuslavoristici e quindi non necessario.

Invero, attraverso i ricordati interventi normativi, la originaria disciplina del lavoro accessorio, quale attività lavorativa di natura meramente occasionale, limitata, sotto il profilo soggettivo, a particolari categorie di prestatori, e, sotto il profilo oggettivo, a specifiche attività, ha modificato la sua funzione di strumento destinato, per le sue caratteristiche, a corrispondere ad esigenze marginali e residuali del mercato del lavoro. Tale modifica appare già emblematicamente attestata dal cambiamento della denominazione della rubrica del Capo II del d.lgs. n. 276 del 2003 in cui risultano inserite le originarie previsioni normative («Prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti») rispetto a quella recata dal Capo VI del d.lgs. n. 81 del 2015, («Lavoro accessorio»), nel quale sono inseriti gli articoli di cui si chiede l'abrogazione referendaria, in quanto viene a mancare qualsiasi riferimento alla occasionalità della prestazione lavorativa quale requisito strutturale

dell'istituto.

Nemmeno ci si può rifare a un diverso carattere «costituzionalmente rilevante», in quanto una tale criterio non assurge a valore discriminante in sede di vaglio di ammissibilità di un quesito referendario.

Il quesito, infine, rispetta anche le indicazioni della giurisprudenza costituzionale relative alla chiarezza, omogeneità e univocità desumibile «esclusivamente dalla finalità "incorporata nel quesito", cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento» (così sentenza n. 24 del 2011).

Sotto tale profilo, non vi sono dubbi in ordine al fatto che la domanda proposta, nel chiedere di eliminare le ricordate disposizioni del d.lgs. n. 81 del 2015, sia espressione di una matrice razionalmente unitaria, essendo l'intento referendario quello di abrogare nella sua interezza l'attuale disciplina del «lavoro accessorio».

Il quesito, difatti, ha una finalità autenticamente abrogativa, così da comportare, in caso di esito positivo della consultazione, l'eliminazione dall'ordinamento della disciplina in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (voucher)»; richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 6-9 dicembre 2016 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del

Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.