

01 / 2023

# DIRITTI & LAVORO FLASH

idee e strumenti per il sindacato

## INDEBITO AFFIDAMENTO

*La Consulta detta le condizioni  
per la ripetizione dell'indebito previdenziale  
non pensionistico, a tutela (ma non troppo)  
del legittimo affidamento*

La Corte di giustizia  
sulla tutela antidiscriminatoria  
dei lavoratori autonomi

Gli interventi della legge  
di bilancio su lavoro occasionale e  
reddito di cittadinanza

Le altre novità della legge  
di bilancio in materia di lavoro  
e previdenza

01

Gennaio - Febbraio 2023

04

**Prova di forza espansiva del diritto antidiscriminatorio dell'Unione Europea: il divieto di discriminazione basata sull'orientamento sessuale vale anche per il lavoro autonomo**

di *Sofia Gualandi*

07

**La Consulta detta le condizioni per la ripetibilità dell'indebito previdenziale non pensionistico, a tutela (ma non troppo) del legittimo affidamento**

di *Marco Tufo*

10

**Le vecchie ricette liberiste non tramontano mai. La legge di bilancio estende l'utilizzo del lavoro occasionale**

di *Andrea Ranfagni*

13

**Reddito di cittadinanza addio. La legge di bilancio ne prevede l'abrogazione dal 2024 e lo ridimensiona per l'anno in corso**

di *Ivan Petrone*

15

**Le novità lavoristico-previdenziali nella legge di bilancio per il 2023**

di *Luigi PellICCIA*

# DIRITTI & LAVORO

idee e strumenti per il sindacato

# FLASH

A cura di

**Centro Studi**  
***"Diritti & Lavoro"***

Direttore Scientifico

**Prof. Giovanni Orlandini**

Comitato di Redazione

**Andrea Danilo Conte** (PRESIDENTE)  
**Francesca Bassetti**  
**Giovanni Calvellini**  
**Giulia Frosecchi**  
**Mariagrazia Lombardi**  
**Ivan Petrone**  
**Andrea Ranfagni**  
**Marco Tufo**

Progetto grafico

**Dario D'Ovidio**

Contatti

**Centro Studi**  
**Diritti & Lavoro**

Piazza dei Rossi, 1  
50125 - Firenze

web: [dirittilavoro.it](http://dirittilavoro.it)

email: [dirittilavoro@gmail.com](mailto:dirittilavoro@gmail.com)

Questo periodico è iscritto al  
Reg. Trib. n° 5725 del 07/05/2009

#### **Crediti fotografici**

Per le immagini senza crediti  
l'editore ha ricercato con ogni  
mezzo i titolari dei diritti fotografici  
senza riuscire a reperirli.  
È ovviamente a completa  
disposizione per l'assolvimento di  
quanto occorre nei loro confronti.

# Prova di forza espansiva del diritto antidiscriminatorio dell'Unione Europea: il divieto di discriminazione basata sull'orientamento sessuale vale anche per il lavoro autonomo

di  
Sofia  
Gualandi

La sentenza del 12 gennaio 2023 sul caso C-356/21, J.K. c. TP s.a., pronunciata dalla Seconda Sezione della Corte di giustizia dell'Unione Europea, costituisce un importante contributo all'evoluzione del diritto antidiscriminatorio dell'UE, con particolare riferimento al divieto di discriminazione basato sull'orientamento sessuale sul lavoro. La sentenza ha infatti indicato che il divieto di discriminazione vale non solo per il lavoro subordinato, ma anche per il lavoro autonomo, là dove la discriminazione può manifestarsi col rifiuto di concludere o di non rinnovare un contratto d'opera, da assimilarsi a un licenziamento discriminatorio.

## Il fatto e la questione pregiudiziale

La decisione della Corte trae origine dal caso polacco che contrapponeva il ricorrente omosessuale J.K., montare di prodotti audio-visivi con rapporto di lavoro autonomo, e il difensore TP (Telewizja Polska), TV polacca di proprietà dello Stato, controllata dal 2015 dal governo di estrema destra guidato dal partito PiS. La posizione apertamente anti-LGBT+ del governo polacco ha avuto ripercussioni negative sulla situazione lavorativa di J.K., che dal 2010 collaborava stabilmente con la TP, con una serie di contratti d'opera di breve durata. Nel dicembre

2017, infatti, dopo la pubblicazione su YouTube di un video natalizio promozionale a favore della parità delle coppie omosessuali, dove J.K. compariva con il partner, questi riceveva via e-mail da TP la comunicazione della cancellazione dei suoi turni lavorativi. In seguito, TP rifiutava di rinnovare il contratto d'opera con J.K., da cui originava la richiesta di risarcimento del danno del ricorrente, secondo il quale la ragione del mancato rinnovo andava ricercata unicamente nel suo orientamento sessuale.

Il giudice del rinvio di Varsavia ha proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo sull'interpretazione della direttiva 2000/78, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. In particolare, il combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 3(1) lett. (a) dà origine a un divieto di discriminazione fondato sulle tendenze sessuali per quanto attiene alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, mentre quello dell'art. 1 e dell'art. 3(1) lett. (c) estende il medesimo divieto all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese quelle di licenziamento e retribuzione. E si dà il caso, sebbene la normativa di recepimento polacca vieti la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale nel rapporto di lavoro, che questa faccia eccezione per ciò che riguarda la libera scelta della controparte contrattuale, dove i motivi vietati sono invece limitati a sesso, razza, origine etnica e nazionalità.

## La decisione della Corte

Il caso polacco ha dato alla Corte di Giustizia l'occasione di proporre alcune chiavi interpretative da adottare nella lettura e nell'applicazione della direttiva quadro 2000/78.

La Corte si sofferma in primo luogo sull'articolo 3(1) lett. (a), secondo il quale la direttiva si applica a «tutte le persone (...) per quanto attiene le condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo». Da questa radice universalistica della direttiva si deduce che la sua applicazione non si limita ai lavoratori ai sensi dell'articolo 45 TFUE, bensì che si estenda al lavoro autonomo. All'interpretazione letterale della direttiva la Corte affianca un distinguo importante sulla sua base giuridica, vale a dire l'art. 19(1) TFUE e non invece l'art. 153(2) TFUE. Da ciò si evince come la direttiva 2000/78 non vada annoverata tra gli atti di diritto derivato finalizzati alla tutela del lavoratore come parte debole del rapporto, bensì tra quelli volti a «eliminare gli ostacoli fondati su motivi discriminatori all'accesso ai mezzi di sostentamento e alla capacità di contribuire alla società attraverso il lavoro, a prescindere dalla forma giuridica in virtù della quale esso è fornito». Alla luce di queste riflessioni, i giudici di Lussemburgo concludono che la nozione di «condizioni di accesso» al lavoro autonomo ex art 3(1) lett. (a) della direttiva include la conclusione di un contratto d'opera come quello in questione. Al rifiuto della TV polacca «di concludere un contratto d'opera con un contraente che esercita un'attività economica indipendente per motivi connessi all'orientamento sessuale» si applica dunque il divieto di discriminazione della direttiva.

In secondo luogo, la Corte si sofferma sulla lett. (c) dello stesso art. 3(1) della direttiva, segnatamente sulle «condizioni di licenziamento». La norma non ammette stavolta la mera interpretazione letterale, non riferendosi esplicitamente al lavoro autonomo. Tuttavia l'interpretazione teleologica, fondata sulla base giuridica di cui sopra, permette alla Corte di affermare che «l'obiettivo perseguito da tale direttiva non potrebbe essere raggiunto qualora la tutela offerta da quest'ultima contro qualsiasi forma di discriminazione fondata su uno dei motivi di cui all'articolo 1 (...) quali, in particolare, l'orientamento sessuale, non consentisse il rispetto del principio di parità di trattamento dopo l'accesso a tale lavoro autonomo». La tutela discriminatoria viene dunque estesa a tutta la manifestazione del rapporto di lavoro autonomo, compresa la sua cessazione. Sebbene nel caso di specie non si possa parlare di licenziamento in senso stretto, mancando

l'elemento della subordinazione, la Corte raccoglie la sollecitazione dell'Avvocata Generale, affermando che la cessazione unilaterale del rapporto nel caso di specie «sembra costituire una cessazione involontaria dell'attività di un lavoratore autonomo assimilabile a un licenziamento di un lavoratore subordinato», data la paragonabile condizione di «vulnerabilità».

Infine, la Corte si sofferma sulle deroghe al principio di non discriminazione, di cui all'art. 2(5) della direttiva, da interpretarsi restrittivamente. I giudici di Lussemburgo affermano senza indugio che «tale discriminazione non può essere giustificata» da uno dei motivi di cui al detto articolo. In particolare, sebbene la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza di cui all'art. 16 della Carta di Nizza possa intendersi come libera scelta della controparte economica, la Corte ricorda che «la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società» (sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28). «Del resto, ammettere che la libertà contrattuale consenta di rifiutare di contrarre con una persona in base all'orientamento sessuale di quest'ultima equivarrebbe a privare l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/78 del suo effetto utile, in quanto tale disposizione vieta precisamente qualsiasi discriminazione fondata su un motivo siffatto per quanto riguarda l'accesso al lavoro autonomo».

## La forza espansiva del principio di non discriminazione

Da una lettura superficiale della sentenza J.K. parrebbe che la Corte di Giustizia si sia limitata a confermare la lettera dell'art. 3(1) della direttiva 2000/78, censurando di conseguenza la trasposizione polacca della stessa. Ora, la decisione merita senz'altro un plauso per aver chiarito una volta per tutte che i principi di non discriminazione si applicano anche al lavoro autonomo, offrendo a ogni persona (che lavora) una solida tutela contro le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

Tuttavia, la sentenza oggetto di commento offre altri non trascurabili spunti di riflessione.

Si pensi all'assimilazione tra i concetti, da un lato, di licenziamento del lavoratore subordinato, e dall'altro, di cessazione involontaria dell'attività del lavoratore autonomo. Detta assimilazione ruota intorno alla

condivisione della condizione di vulnerabilità dei soggetti. Al netto della “scivolata” della Corte, che richiama ingiustificatamente il carattere reale delle attività, «esercitate nell’ambito di un rapporto giuridico caratterizzato da una certa stabilità», che devono caratterizzare il lavoro autonomo affinché possa godere della tutela antidiscriminatoria e della suddetta assimilazione, va sottolineata la rilevanza di quest’ultima. Non si ritiene, tuttavia, che da ciò debba dedursi un passo interpretativo della Corte verso il superamento della dicotomia e del paradigma della subordinazione, in favore della tesi del “*personal work relation*”. È parere di chi scrive, ispirato da autorevole dottrina giuslavoristica del diritto antidiscriminatorio, che la decisione della Corte confermi la tesi che lega indissolubilmente il diritto antidiscriminatorio alla tutela dell’identità della persona fisica in tutti gli ambiti in cui essa opera. A questo scopo, non giova smantellare il caposaldo nient’affatto nostalgico del lavoro subordinato, che mantiene il proprio ruolo fondamentale nell’architettura giuslavoristica contemporanea, per delimitare la peculiare condizione di chi presta il proprio lavoro sottoposto al potere datoriale.

Colpisce inoltre l’enfaticizzazione, da parte della Corte, della “funzione sociale” della libertà d’impresa, dove riecheggia l’utilità sociale con cui l’iniziativa economica non deve entrare in contrasto, secondo l’articolo 41 della Costituzione Italiana. È lecito domandarsi se questo principio produrrà delle conseguenze su quello (fondamentale in UE) della libera prestazione di servizi, considerato che il divieto di discriminazione è stato, in questo caso, utilizzato a favore di un lavoratore autonomo con un’impresa registrata.

Ed è proprio il diritto antidiscriminatorio il protagonista indiscusso della decisione della Corte. Merita osservare che TP è un’emittente televisiva pubblica e che dunque, data l’efficacia diretta verticale dei principi di non discriminazione di cui alla direttiva 2000/78, il giudice polacco deve applicarli disapplicando il diritto interno non conforme. A ciò consegue il diritto di J.K. a non essere discriminato in ragione del suo orientamento sessuale in fase di candidatura e svolgimento del rapporto di lavoro, poiché la tutela discriminatoria si estende al rapporto professionale «nella sua integralità». Si conferma dunque l’assunto secondo il quale, là dove si contraggono gli spazi disciplinati con norma inderogabile, come avviene per il lavoro autonomo, cresce l’importanza del diritto antidiscriminatorio quale tecnica di regolazione dell’esercizio del potere. ■

## FLASH

### Non è lecito l’esercizio del potere disciplinare per sanzionare condotte riconducibili a conflitti inter-sindacali

La Cassazione (sentenza n. 2520 del 27 gennaio) si esprime in merito alla delicata questione dell’esercizio dei poteri datoriali rispetto a conflitti che possono insorgere tra le diverse organizzazioni sindacali presenti in azienda. Il caso all’origine della sentenza riguardava la tragica vicenda di un suicidio di un lavoratore. Un membro della RSU inviava una mail ad alcuni colleghi e rappresentanti sindacali, nella quale collegava l’estremo gesto allo stress provocato dalla decisione dell’azienda di attivare la mobilità, legittimata da un accordo sindacale sottoscritto da alcuni destinatari del messaggio e contestato dallo scrivente. Da ciò la reazione degli stessi destinatari che si rivolgevano all’azienda sentendosi diffamati da una simile accusa, e la conseguente reazione dell’azienda che attivava un procedimento disciplinare a carico dell’autore della mail; procedimento conclusosi con l’irrogazione della sanzione della sospensione dal servizio per 8 giorni.

Gli sviluppi giudiziari della controversia hanno portato alla decisione della Cassazione, adesiva della sentenza della Corte d’Appello di Milano che aveva dichiarato l’illegittimità della sanzione. La controversia mail, osservano i Giudici di legittimità, non essendo indirizzata all’azienda, non può ritenersi lesiva della sua reputazione; né il mero invito a diffonderla (“*gira pure a chi ti pare*”) contenuto nella stessa mail (espressione com’è di un mero intento polemico), può portare a mutarne la collocazione all’interno di una dialettica esclusivamente inter-sindacale, vertente sull’opportunità o meno di siglare un accordo collettivo. Ne consegue che correttamente la Corte d’Appello ha applicato al caso di specie i consolidati principi giurisprudenziali per i quali il datore, rispetto al conflitto che può ingenerarsi tra diverse sigle sindacali presenti in azienda, “è tenuto a conservare un atteggiamento di neutralità (non limitato al mero rispetto dell’art. 17 Stat. lav.) salvi solo gli eventuali interventi necessari per proteggere l’incolumità delle persone o l’integrità dell’azienda” e non può quindi esercitare il proprio potere direttivo-disciplinare, in quanto questo gli è riconosciuto dall’ordinamento “*ai soli fini del governo delle esigenze produttive dell’azienda*”.

# La Consulta detta le condizioni per la ripetibilità dell'indebito previdenziale non pensionistico, a tutela (ma non troppo) del legittimo affidamento del beneficiario

di  
Marco  
Tufo

## 1. Il principio enunciato dalla Consulta

Con la sentenza n. 8 del 27 gennaio 2023 la Corte costituzionale ha proclamato la legittimità della mancata previsione nel nostro ordinamento di una disposizione che renda irripetibili le somme percepite in buona fede a titolo di indebito retributivo e previdenziale non pensionistico, anche quando la condotta dell'ente pubblico erogatore abbia ingenerato nel percettore un legittimo affidamento circa la loro spettanza.

## 2. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Giudici a quibus

La sentenza in commento origina da tre ordinanze di remissione, due ad opera del Tribunale di Lecce e una della Corte di Cassazione.

Il Giudice del lavoro di Lecce sollevava questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 2033 c.c. per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. In particolare, nel caso concreto, il ricorrente aveva convenuto in giudizio l'INPS al fine di sentir dichiarare l'irripetibilità di una somma percepita dall'Istituto previdenziale anni prima, a titolo di indennità di disoccupazione, deducendo il legittimo affidamento che in lui aveva ingenerato l'Ente circa la spettanza della somma e la natura alimentare del credito. A parere del Giudice remittente, in mancanza di disposizioni speciali sull'indebito previdenziale non pensionistico, si applicava al caso di specie l'art.

2033 c.c. sull'indebito oggettivo, ai sensi del quale chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto alla sua ripetizione, oltre al diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se il percettore è in mala fede, e da quello della domanda, se egli è in buona fede. Sulla scorta di ciò, veniva riscontrata l'illegittimità di tale disposizione, perché contrastante con l'art. 1 del Protocollo Addizionale CEDU (Prot. Add. CEDU), quale norma interposta, come interpretato dalla Corte EDU, prevedendo tale articolo che «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni». Alla luce di ciò, il Giudice chiedeva che la Corte costituzionale pronunciasse sentenza additiva, mediante la quale si aggiungesse all'art. 2033 c.c. il principio dell'irripetibilità dell'indebito previdenziale non pensionistico, quando la condotta dell'Ente erogatore avesse ingenerato nel percettore un legittimo affidamento circa la spettanza delle somme.

Stessa questione veniva sollevata dalla Corte di Cassazione, con riguardo a una dirigente comunale che aveva percepito un consistente indebito da parte del Comune datore di lavoro, per gli anni 2001-2003, stavolta a titolo di retribuzione di posizione. Anche in questo caso, la Suprema Corte riteneva violato, da parte dell'art. 2033 c.c. e per mezzo degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., l'art. 1 Prot. Add. CEDU, «nella parte in cui [la disposizione codicistica,] in caso di indebito retributivo erogato da un ente pubblico e di legittimo affidamento del dipendente pubblico percipiente

nella definitività dell'attribuzione, consente un'ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni».

Infine, anche la terza questione, sollevata dal Tribunale di Lecce, Sezione lavoro, verteva sull'illegittimità dell'art. 2033 c.c. rispetto agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. Add. CEDU. In questo caso l'indebito era stato percepito da un dipendente pubblico dell'Agenzia delle Entrate per la fruizione di permessi ex l. n. 104/1992 e il Giudice *a quo* chiedeva alla Consulta una sentenza additiva per non prevedere l'art. 2033 c.c. l'irripetibilità dell'indebito in presenza di un legittimo affidamento del percettore.

### 3. L' "affidamento legittimo" nella giurisprudenza della Corte EDU

Il Giudice delle leggi - che riduce le questioni di legittimità costituzionale alla sola violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., essendo solo questo invocabile in caso di violazione della CEDU e non l'art. 11 Cost. -, nel motivare la propria decisione, ripercorre, innanzitutto, l'interpretazione che la Corte EDU ha dato all'art. 1 Prot. Add. EDU, in riferimento agli indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici. In tale contesto, assume un'importanza particolare il concetto di "affidamento legittimo".

Questa nozione è stata ritenuta ricorrere dalla Corte EDU, ad esempio: quando la somma indebita sia stata erogata a seguito di domanda del percettore che agisca in buona fede o su spontanea iniziativa delle autorità; laddove la somma provenga da ente pubblico, in base a una decisione adottata all'esito di un procedimento, fondato su disposizione di legge, regolamentare o contrattuale, che viene percepita dal beneficiario quale fonte della prestazione; in caso di mancanza di un'attribuzione manifestamente priva di titolo o basata su meri errori materiali; quando l'erogazione è effettuata in relazione a un'attività lavorativa ordinaria, non isolata od occasionale, per un periodo di tempo sufficientemente lungo da ingenerare nel percettore la ragionevole convinzione circa il suo carattere stabile e definitivo; quando manca una clausola di riserva di ripetizione. Ciò, tuttavia, non basta ad evitare l'irripetibilità della somma. Bisogna infatti valutare se l'interferenza nell'affidamento del percettore sia proporzionata, da cui la necessità di effettuare un bilanciamento di interessi tra le esigenze sottese al recupero dell'indebito e la tutela dell'affidamento incolpevole. In particolare la Corte EDU considera sproporzionata l'interferenza, ad esempio, con riferimento alle modalità di restituzione imposte al percettore dell'indebito, se sono

stati addebitati interessi allo stesso, in presenza di un errore dell'Amministrazione, oppure se la rateizzazione non è proporzionata alle condizioni di vita del beneficiario. Rileva più in generale l'omessa o inadeguata valutazione della fragilità economico-sociale o di salute dell'obbligato o, ancora, la mancata previsione di una responsabilità in capo all'ente a cui l'errore è ascrivibile.

### 4. La decisione della Consulta

Al fine di dirimere i dubbi di costituzionalità dell'art. 2033 c.c. rispetto all'art. 117, comma 1, Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 1 Prot. Addiz. CEDU, la Corte costituzionale distingue tra gli indebiti che nel nostro ordinamento sono definiti "a monte" come irripetibili dalla legge e quelli che, invece, richiedono una valutazione in concreto dell'affidamento del percettore.

Nel primo gruppo di indebiti rientrano, ad esempio, quelli relativi a prestazioni previdenziali, pensionistiche, assistenziali e assicurative, ove leggi speciali (salvo il caso di dolo del beneficiario) escludono la ripetibilità perché ispirate alla *ratio* dell'affidamento del percettore, che non richiede alcuna prova. Nello stesso gruppo rientra anche, per le prestazioni retributive, l'art. 2126 c.c. che, secondo il principio di sinallagmaticità del contratto di lavoro, esclude la ripetibilità delle retribuzioni corrisposte al lavoratore per la prestazione effettivamente eseguita pur laddove essa non fosse giuridicamente dovuta per nullità, annullabilità, illiceità dell'oggetto e della causa e anche in ipotesi di violazione delle norme poste a tutela del lavoratore.

Nel secondo gruppo, invece, rientrano tutti gli indebiti che, non potendo essere ricondotti alle disposizioni del primo gruppo, sono regolate dall'art. 2033 c.c. sull'indebito oggettivo come, appunto, gli indebiti previdenziali non pensionistici e retributivi di cui alle questioni di costituzionalità sollevate, neppure sussumibili nell'art. 2126 c.c. perché non derivanti dalla corrispettività del contratto di lavoro.

La Consulta, dunque, esclude l'incostituzionalità dell'art. 2033 c.c., in quanto rispettoso, alla luce dei principi dell'ordinamento italiano, dell'art. 1 Prot. Addiz. CEDU, come interpretato dalla Corte EDU. A parere della Corte, infatti, la disposizione già di per sé offre una valutazione della proporzione dell'interferenza nell'affidamento del percettore dell'indebito, stabilendo che i frutti e gli interessi sono dovuti dal giorno della domanda della restituzione - e non del pagamento - se egli è in buona fede.

Ma, soprattutto, tale giudizio di conformità costituzionale viene ancorato al principio di buona fede oggettiva o

correttezza nelle obbligazioni contrattuali e precontrattuali, espresso dagli artt. 1175 c.c. e 1337 c.c. E infatti, secondo la Corte costituzionale, è a questa seconda disposizione che possono ricondursi gli elementi enucleati dalla Corte EDU per valutare l'esistenza di un "affidamento legittimo" in materia di indebito del soggetto pubblico, valorizzando l'art. 1337 c.c. la relazione tra i soggetti dell'obbligazione e le circostanze concrete nella stessa misura in cui fa la giurisprudenza convenzionale. Nello specifico, la Consulta richiama alcune pronunce del Consiglio di Stato che dimostrano come nel nostro ordinamento l'affidamento legittimo del percettore dell'indebito non sia sprovvisto di tutela. Il ragionamento ruota sul principio di inesigibilità, espresso dall'art. 1175 c.c., che impone al creditore di esercitare la propria pretesa tenendo conto dell'interesse del debitore, in relazione alle circostanze concrete, e dunque della condizione in cui quest'ultimo versa. In attuazione di tale principio, dunque, la giurisprudenza amministrativa richiede al creditore dell'indebito di disporre la rateizzazione, tenendo in considerazione le condizioni economico-patrimoniali del debitore, e di dichiarare l'importo inesigibile fino a che le modalità di rateizzazione non siano conformi a buona fede, secondo la valutazione del Giudice. Sulla stessa linea, in base alla situazione economico-patrimoniale del debitore, specialmente ove correlata a diritti inviolabili, il Giudice può statuire l'inesigibilità parziale o temporanea dell'indebito, senza conseguenze risarcitorie in capo al debitore. Peraltro, la Consulta chiarisce che l'art. 1337 c.c., potendo fondare la responsabilità precontrattuale di natura risarcitoria dell'ente erogatore, esclude che nel nostro ordinamento manchi una tutela per la lesione dell'affidamento legittimo del percettore dell'indebito, come richiesto dalla Corte EDU.

Alla luce di ciò, le questioni di costituzionalità vengono rigettate, ritenendo la Corte costituzionale la disciplina in materia di indebito retributivo e, soprattutto, previdenziale del nostro ordinamento conforme all'art. 1 Prot. Addiz. CEDU, con la conseguenza che, in tali ipotesi, la valutazione dell'affidamento legittimo dovrà sempre farsi in concreto, con particolare riguardo alla condizione economico-patrimoniale del percettore dell'indebito.

### 5. Le criticità della sentenza

La decisione del Giudice delle leggi, sebbene basata su solide argomentazioni giuridiche, non è esente da criticità sotto il profilo della giustizia sostanziale.

E infatti, affidandosi l'applicazione del principio di inesigibilità alla discrezionalità del singolo Giudice, vi è il

rischio che le soluzioni adottate nel caso concreto - quali la rateizzazione o l'inesigibilità parziale o temporanea - al fine di bilanciare l'interesse del creditore pubblico con quello del debitore dell'indebito non siano sufficienti a tutelare effettivamente l'affidamento legittimo di quest'ultimo, il quale potrebbe versare in condizioni economico-patrimoniali tali da rendere impercorribile qualunque strada alternativa all'irripetibilità. Sotto questo profilo, non può neppure ritenersi del tutto convincente il richiamo a un'eventuale azione risarcitoria ex art. 1337 c.c. contro l'Amministrazione. A causa dei costi e dei tempi della giustizia, non è detto che il possibile accoglimento della domanda risarcitoria preceda la totale restituzione (o, in ipotesi di insolvenza del debitore, il recupero forzoso) dell'indebito, con la conseguenza che il percettore, pur versando in una condizione di affidamento legittimo, potrebbe veder peggiorare le sue condizioni economico-patrimoniali, per la necessità di ripetere la somma, prima di ottenere giustizia, cadendo nell'indigenza. Per queste ragioni, vi è da auspicarsi che i Giudici, pur in mancanza di coordinate più precise, sappiano trovare nei casi concreti soluzioni ragionevoli, idonee a tutelare il percettore dell'indebito che versi in una condizione di legittimo affidamento e che, dunque, non ha alcuna colpa se non quella di aver confidato nella legittimità del pagamento ricevuto per errore dell'Ente erogatore, il quale spesso ne esige la ripetizione dopo moltissimi anni.

Peraltro, dalla sentenza in commento non emerge con chiarezza la ragione per cui alcuni indebiti sono "a monte" irripetibili per legge a differenza di altri. Ciò è particolarmente evidente in materia previdenziale, ove la frammentazione della disciplina al riguardo sembra più legata al generale carattere disorganico della normativa previdenzialistica che a valutazioni di sistema effettuate dal legislatore. In altre parole, non emerge dalla motivazione della sentenza quale elemento distintivo giustificerebbe l'irripetibilità degli indebiti previdenziali specificamente previsti dalla legge rispetto a quelli "residuali", che come tali vengono inquadri nell'art. 2033 c.c. (ad esempio, percepiti a titolo di indennità di disoccupazione). È per tale motivo che, scartata la possibilità di una sentenza costituzionale additiva, sarebbe preferibile, *de iure condendo*, un riordino per legge della disciplina sull'indebito previdenziale, piuttosto che lasciare un tema così delicato all'aleatorietà del singolo caso giudiziario o a interventi legislativi occasionali in ordine agli indebiti meritevoli di irripetibilità. ■

# Le vecchie ricette liberiste non tramontano mai.

## La legge di bilancio estende l'utilizzo del lavoro occasionale

di  
Andrea  
Ranfagni

Le vecchie ricette liberiste non tramontano mai. Con la Legge di Bilancio 2023 il Governo Meloni riduce i limiti del ricorso al lavoro occasionale, di fatto dando seguito al solco tracciato dal Governo Gentiloni con il d.l. n. 50/2017, quando, negando la volontà popolare espressa con la proposta di referendum abrogativo del “lavoro accessorio mediante voucher”, quest’ultimo fu di fatto reintrodotta con il nuovo nome di “contratto di prestazione occasionale” (sintetizzato con l’acronimo “PrestO”).

La ricetta, come detto, non è nuova. Si punta a liberalizzare una tipologia contrattuale che, dietro il pretesto di voler far emergere il lavoro irregolare, di fatto elimina le tutele economiche, normative e previdenziali del lavoro subordinato standard, legittimando forme di sfruttamento di manodopera.

Il percorso iniziato dal Governo Gentiloni nel 2017 e cui dà seguito ora il Governo Meloni ricorda a tutti gli effetti cosa successe dal 2003 in poi con il “lavoro accessorio”. Introdotto, infatti, con la cosiddetta Legge Biagi (d.lgs. n. 276/2003), per far emergere forme di lavoro irregolare e saltuarie (ad esempio, le lezioni private), esso fu inizialmente limitato a poche tipologie di attività. Con il passare del tempo, però, i vari interventi che si sono succeduti hanno di fatto liberalizzato la tipologia contrattuale in questione, estendendola a tutti i settori

economici e a tutte le tipologie lavorative, che, quindi, con un semplice buono del valore di pochi euro venivano retribuite, senza però le principali tutele valevoli, in via ordinaria, per il lavoratore dipendente. Il culmine, è bene sempre ricordarlo, fu raggiunto con il Jobs Act del Governo Renzi, d.lgs. n. 81/2015, che di fatto estese i voucher a tutti i settori produttivi con un limite, con riferimento alla totalità dei committenti del singolo lavoratore, di € 7.000,00 netti, ovvero € 9.333,00 lordi per anno civile.

### La “nascita” del PrestO

Come sopra ricordato, la liberalizzazione del lavoro mediante voucher prodotta dal Jobs Act di Renzi e lo sfruttamento che ciò comportava, portò alla elaborazione da parte della CGIL di una proposta di referendum abrogativo di questa tipologia contrattuale.

Nonostante la Corte Costituzionale avesse dichiarato l’ammissibilità del referendum in questione, l’allora Governo Gentiloni decise di abrogare direttamente per legge la tipologia contrattuale in questione. Se fosse finita lì nulla quæstio; ma la logica liberista sottesa al vecchio istituto ha ispirato la sua rinascita, in versione per così dire ridotta.

Praticamente in contemporanea all’abrogazione dei voucher, con il d.l. n. 50/2017 è stato introdotto il “contratto di prestazione occasionale” (il “PrestO”, appunto), cui si

affianca il “libretto di famiglia”, ovvero lo strumento per utilizzare prestazioni occasionali (piccoli lavori domestici, assistenza domiciliare e insegnamento privato) da parte di persone fisiche non imprenditori. A differenza del “lavoro accessorio” non è più previsto il pagamento mediante “voucher”, ovvero buoni acquistabili da tabaccaio che poi il lavoratore riscuoteva negli esercenti abilitati, come le Poste. Il pagamento adesso avviene con modalità informativa, ad opera dell’INPS, entro il 15 del mese successivo in cui è stata resa la prestazione ed attingendo da un portafoglio virtuale dove l’utilizzatore della prestazione versa il compenso della medesima prestazione.

Il miglioramento rispetto alla disciplina previgente sta evidentemente nel contrasto al sommerso, agevolato dal vecchio meccanismo dei voucher. Nei fatti, però, poche restano le garanzie e le tutele per il lavoratore. Il ricorso alla tipologia contrattuale in questione, infatti, è esteso praticamente a tutti i settori produttivi, ad eccezione del solo settore edile, lapideo, delle miniere e degli appalti di opere e servizi. Seppur con delle differenze, il ricorso al PrestO è stato ammesso anche nella PA e nel settore agricolo.

Manca poi nella normativa una nozione di “occasionalità” che possa in qualche modo distinguere il lavoro in questione dal rapporto di lavoro subordinato anche al fine di verificare un abuso o meno dell’istituto.

Le uniche tutele previste sono: un compenso minimo pari ad 9,00 lordi l’ora e a 36 euro lordi a giornata di lavoro (pari a 4 ore); il diritto all’assicurazione INPS per vecchiaia, invalidità e superstiti, con iscrizione alla Gestione Separata; l’assicurazione INAIL contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; il diritto al riposo giornaliero di 11 ore ogni 24 (art. 7, d.lgs. n. 66/2003), alla pausa giornaliera quando si superano le 6 ore (art. 8, d.lgs. n. 66/2003), il diritto al riposo settimanale di 1 giorno ogni 7 (art. 9, d.lgs. n. 66/2003).

Restano fuori tutte le altre tutele normative ed economiche dei lavoratori dipendenti, così come importanti tutele previdenziali quali la malattia, la maternità, la disoccupazione e l’assegno per il nucleo familiare.

### **Le novità della Legge di Bilancio 2023**

Sulla disciplina introdotta nel 2017 intervengono adesso le novità previste dalla Legge di bilancio 2023 (sulle quali si è già espresso l’INPS con la circolare esplicativa n. 6 del 19 gennaio)

Una prima novità attiene ai limiti economici, ovvero il compenso massimo autorizzato per la tipologia

contrattuale in questione.

Originariamente, infatti, il d.l. n. 50/2017 aveva stabilito che dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno, il singolo utilizzatore non potesse erogare alla complessità dei propri lavoratori occasionali più di 5.000 euro. Per effetto della riforma adesso il limite è stato portato a 10.000 euro annui.

Restano, invece, invariati i limiti economici relativi al singolo prestatore, che non può guadagnare nel corso dell’anno civile più di 2.500 euro dal medesimo committente; così come permane il limite di 5.000,00 euro l’anno, sempre relativo al singolo prestatore, riferito alla totalità degli utilizzatori. Da ricordare, comunque, che tali limiti sono da calcolarsi al netto dei contributi previdenziali.

È vero dunque che è rimasto invariato il limite relativo al singolo prestatore, ma è evidente che la portata della riforma si coglie considerandone l’impatto nel mercato del lavoro, dal momento che il singolo datore può utilizzare il doppio di manodopera con questa forma contrattuale rispetto al passato.

Una seconda novità attiene alle “dimensioni” dell’utilizzatore. Se infatti in precedenza il committente non poteva impiegare alle proprie dipendenze più di 5 dipendenti, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, che diventavano 8 nel caso di strutture alberghiere e ricettive del settore turistico, adesso il Governo Meloni estende a 10 il limite massimo di dipendenti impiegati, senza più distinzione relativa al settore alberghiero e turistico. È, quindi, un limite dimensionale che vale per tutti e che, di nuovo, viene raddoppiato.

Da ricordare che nel numero di dipendenti vi rientrano svariate tipologie contrattuali, visto che si conteggiano anche i lavoratori somministrati, quelli a tempo parziale, i lavoratori intermittenti (a chiamata), a domicilio e anche quelli impiegati con lavoro agile; con la precisazione che i part-timer si conteggiano in base all’orario effettivo in proporzione al full-time e gli intermittenti in base al numero di giornate lavorate, senza calcolare quelle di mera disponibilità.

Una terza rilevante novità, poi, attiene proprio al settore delle strutture alberghiere e del settore turismo (ivi comprese, per espressa disposizione di legge, discoteche, sale da ballo, night club e simili). Mentre, infatti, originariamente in questo settore si poteva ricorrere al lavoro occasionale solo con riferimento a particolari tipologie di lavoratori (ovvero titolari di pensione, disoccupati, studenti under 25, cassaintegrati e percettori di reddito di inclusione o di altre prestazioni a sostegno

del reddito), adesso questi limiti vengono eliminati. Come in tutti gli altri settori, quindi, si potrà prescindere dalla condizione del prestatore. Resta, per fortuna, il divieto di utilizzo del lavoro occasionale nell'ambito di appalti di opere e servizi.

Infine, un'ultima novità attiene al settore agricolo, dove viene sancito il divieto, dal 1° gennaio 2023, di utilizzo del lavoro occasionale. La novità è positiva, se non fosse che, comunque, viene mantenuto un regime sperimentale per il biennio 2023-2024, che consente l'utilizzo del lavoro occasionale in agricoltura se riferito ad attività di natura stagionale di durata non superiore a 45 giornate annue per singolo lavoratore, rese da soggetti che (a eccezione

dei pensionati) non abbiano avuto un rapporto di lavoro subordinato in agricoltura nei tre anni precedenti.

Come si vede, dal complesso delle novità introdotte emerge l'intento di mantenere ed estendere l'utilizzo della tipologia contrattuale in questione, in linea con quanto successo nel corso degli anni passati con il lavoro accessorio mediante voucher. Il fine dichiarato è sempre quello di combattere il lavoro nero; l'effetto è invece di legittimare lo sfruttamento, senza incidere sul problema del sommerso, che si contrasta piuttosto con l'aumento del numero di ispettori e la dotazione agli stessi di adeguati strumenti per svolgere efficacemente la loro attività sul territorio. ■

## FLASH

### La carta docente spetta anche ai docenti precari

La cosiddetta "Carta elettronica del docente" spetta anche ai docenti precari non immessi in ruolo. Questo quanto affermato da una recente sentenza del Tribunale di Firenze - Sezione Lavoro (del 12 gennaio 2023, est. Dott.ssa Davia), che si unisce ad altre recenti sentenze dei giudici di merito (ad esempio, Sentenza del Tribunale di Torino, Sezione Lavoro, n. 1535 del 10 novembre 2022), che, a loro volta, danno seguito alla pronuncia della Corte di Giustizia UE con l'Ordinanza del 18 maggio 2022 (causa C-450/2021). Il beneficio economico in questione consiste, come noto, in € 500,00 annui erogati per favorire la formazione e l'aggiornamento professionale del docente. Istituito con la Legge n. 107/2015, cui hanno dato attuazione i DPCM del 23 settembre 2015 e del 28 novembre 2006, viene riconosciuto dall'anno scolastico 2016/2017 mediante rilascio di una carta elettronica, utilizzabile per l'acquisto di beni e servizi inerenti la formazione e l'aggiornamento. I beni possono consistere in libri e testi, anche in formato digitale, in pubblicazioni e riviste comunque utili all'aggiornamento professionale, nonché in hardware e software. I servizi possono consistere nell'iscrizione a corsi per attività di aggiornamento e di qualificazione delle competenze professionali, svolti da enti accreditati presso il Ministero dell'Istruzione, a corsi di laurea, di laurea magistrale, specialistica o a ciclo unico, inerenti al profilo professionale, ovvero a corsi post lauream o a master universitari inerenti al profilo professionale. I 500 euro possono altresì essere impiegati per l'acquisto di biglietti per rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali e spettacoli dal vivo, nonché per iniziative coerenti con le attività individuate dal piano triennale dell'offerta formativa delle scuole e dal Piano nazionale di formazione. La carta docente è sempre stata riconosciuta al solo personale in ruolo, ovvero assunto a tempo indeterminato, con esclusione "espressa" dei docenti assunti a tempo determinato. L'esclusione in questione ha da subito suscitato non pochi dubbi di conformità con l'ordinamento euro-unitario e, in particolare, con la Direttiva UE n. 1999/70 in materia di lavoro a termine, per la quale "i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive" (clausola 4 dell'Accordo Quadro allegato alla direttiva). E' questa una previsione, come noto, più volte invocata proprio nel settore scolastico per il riconoscimento di trattamenti economici riservati ai lavoratori a tempo indeterminato, come ad esempio gli scatti di anzianità. Con riferimento alla carta docente è da subito emerso come, riguardo soprattutto al personale docente impiegato per l'intero anno scolastico, non vi fossero ragioni che giustificassero l'esclusione dal beneficio. Lo stesso CCNL Scuola, del resto, nel riconoscere la formazione come diritto fondamentale dei docenti non ha mai distinto tra personale precario e stabile. Per queste ragioni la Corte di Giustizia UE (chiamata ad esprimersi da un rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale di Vercelli) ha quindi affermato che la carta docente debba essere riconosciuta anche al personale precario. E ad analoghe conclusioni sono poi giunti diversi Tribunali, disapplicando la normativa nazionale nella parte in cui esclude i docenti non di ruolo dalla fruizione del beneficio in questione. Appurato il contrasto con la Clausola 4 dell'AQ, infatti, sussiste il potere/dovere del Giudice nazionale di disapplicare la norma nazionale che vi confligge. Le azioni in giudizio sono finalizzate non solo al riconoscimento del diritto, ma anche al "recupero" di quanto dovuto e non erogato nei precedenti anni scolastici. Si punta così al recupero di € 500 annui da caricare sulla carta docente o, in alternativa, ad un risarcimento del danno pari all'ammontare delle spese sostenute - nel limite dei 500 euro annui - per l'acquisto dei beni e dei servizi sopra indicati. E proprio il Tribunale di Firenze, nella sentenza in commento, ha riconosciuto sia importi da "caricare" sulla carta elettronica, sia somme di denaro per le spese sostenute. Spetta adesso al Parlamento modificare la normativa vigente e recepire questo ormai consolidato orientamento giurisprudenziale.

# Reddito di cittadinanza addio

## La legge di bilancio ne prevede l'abrogazione dal 2024 e lo ridimensiona per l'anno in corso

di  
Ivan  
Petrone

**R**inviata al 2024 la definitiva archiviazione del reddito di cittadinanza (RdC), per l'anno in corso la legge di bilancio (art. 1, commi 313-320, l. n. 197/22) ne restringe ulteriormente l'erogazione, in ciò raccordandosi con le modifiche alla disciplina già operate dal precedente Governo con la legge di bilancio dell'anno scorso (vd Bollettino n. 1/22). La futura abrogazione del d.l. 4/19 (convertito in l. 26/19) che ha istituito il RdC è infatti solo annunciata (art.1, comma 318), mentre nel frattempo viene introdotto un regime transitorio destinato a restare in vigore per il solo anno in corso. La foga riformatrice è stata però (al solito) cattiva consigliera, giacché le modifiche apportate sono state introdotte senza tener in debito conto il (già in sé complesso) quadro normativo vigente.

La novità più significativa attiene alla durata della prestazione, drasticamente ridotta a 7 mesi, dai 18 originari (comma 313). Sono però esclusi dalla novella i nuclei familiari con disabili, minori o ultra

sessantenni, che continuano così a beneficiare della vecchia disciplina (comma 314). L'intenzione (in sé anche condivisibile) è di preservare i nuclei familiari più fragili dalla riduzione temporale del beneficio, anche se non è chiaro se l'eventuale erogazione del reddito sia comunque limitata all'anno in corso (cioè non possa comunque superare i 12 mesi), o possa perdurare per tutti i 18 mesi.

Certo è invece che anche i beneficiari dell'esonero subiscono gli effetti delle ulteriori modifiche apportate alla disciplina generale, ed in particolare quelle relative al regime delle condizionalità, cioè degli oneri a carico dei beneficiari dai quali dipende il mantenimento della prestazione. Si prevede infatti che tutti "i soggetti tenuti agli obblighi di cui all'art. 4, d.l. 4/19" (cioè tutti i componenti del nucleo familiare, fatta eccezione per gli ultra-sessantacinquenni) devono "essere inseriti, per un periodo di sei mesi, in un corso di formazione o di riqualificazione professionale", pena la perdita del beneficio (comma 315). Il rigore con cui s'intende applicare tale disposizione è poi confermato

dall'obbligo addossato alle Regioni di trasmettere all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro "gli elenchi dei soggetti che non rispettano l'obbligo di frequenza".

Se il messaggio politico di questa disposizione è evidente (si inaspriscono gli obblighi di formazione a carico di chi percepisce il RdC, secondo una rigorosa logica di work-fare), meno chiaro è come si intenda garantirne il rispetto, considerando che essa è efficace sin dal primo gennaio. Così come non è chiaro in che modo un tale obbligo-onere formativo si raccordi con l'insieme di obblighi che già gravano sui beneficiari del reddito: questi infatti, in virtù della disciplina vigente, sono impegnati obbligatoriamente in un complesso iter procedurale che chiama in causa i Centri per l'impiego (presso i quali viene stipulato il Patto per il lavoro) o i servizi comunali competenti per il contrasto alla povertà (presso cui viene stipulato il Patto per l'inclusione, destinato ai soggetti di difficile occupabilità). C'è dunque da immaginare (e da augurarsi) che il reddito continui ad essere assicurato

alle previgenti condizioni, e che il nuovo obbligo di frequentare corsi di formazione sia declinato (come già è) in sede di stipula del Patto per il lavoro, nei limiti e nei modi in cui tali corsi siano effettivamente fruibili.

Stesso discorso vale per i nuovi obblighi previsti per i giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni, per i quali l'accesso alla prestazione è condizionato dal completamento dell'obbligo di istruzione: se infatti questi non hanno conseguito il diploma di maturità, l'erogazione del reddito di cittadinanza è subordinata all'iscrizione e alla frequenza di percorsi di istruzione di primo livello per gli adulti (comma 316).

Insomma, nel rafforzare gli obblighi di formazione a carico dei destinatari della prestazione, il legislatore non sembra aver fatto i conti con la loro pratica esigibilità. D'altra parte, il legislatore affida ad un futuro protocollo stipulato dal Ministero dell'istruzione e dal Ministero del lavoro la previsione di azioni volte a garantire "l'efficace attuazione" dell'insieme di queste disposizioni; il che, considerando che si tratta di disposizioni già in vigore e concepite per il solo anno in corso, appare quanto meno sorprendente.

La fretta è stata cattiva consigliera anche nell'intervenire sul regime della condizionalità relativo all'obbligo di accettare le offerte di lavoro proposte dal Centro per l'impiego. La disciplina è stata ulteriormente irrigidita rispetto a quanto già previsto dalla legge di bilancio 2022: se infatti questa aveva ridotto da 3 a 2 le offerte di lavoro rifiutabili pena la perdita dell'assegno, adesso basta rifiutare la prima offerta per far decadere dalla prestazione l'intero nucleo familiare (comma

317). Viene poi meno il riferimento alla "congruità" che nella previgente disciplina qualificava la prima offerta di lavoro. Ed è proprio su questo delicatissimo profilo della disciplina che emergono le principali criticità della novella. L'intervento di riforma riguarda infatti solo la disposizione relativa alle sanzioni (art. 7, comma 5, lett d), d.l. n. 4/19) e non già quello che definisce il carattere dell'offerta, cui anzi si rinvia espressamente (art. 4, comma 8, lett. b), n. 5). Ne derivano dubbi circa l'effettiva portata della riforma. Una lettura sistematica del nuovo testo del d.l. 4/19 porta a ritenere che l'offerta di lavoro debba comunque mantenere il carattere di congruità, come (ri) definito (di nuovo, in senso più restrittivo) dalla legge di bilancio dello scorso anno: ovvero debba essere compatibile con le capacità e competenze del beneficiario, prevedere una retribuzione superiore almeno del 20% dell'assegno e riguardare una sede di lavoro che si trovi a non oltre 80 km dalla residenza del beneficiario o comunque sia raggiungibile al massimo in 100 minuti con mezzi pubblici.

Resta la legittima domanda sul perché allora si sia voluto far scomparire solo "apparentemente" il riferimento alla congruità dell'offerta nella disciplina delle sanzioni, senza apportare le conseguenti modifiche nel testo del d.l. 4/19. Facile ricavarne che la "vera" riforma sul punto sia soltanto rinviata e che il ritocco operato oggi tracci la strada per l'intervento di domani, come d'altra parte più volte annunciato da vari esponenti delle forze di Governo: la condizione per beneficiare dell'assegno (comunque si chiamerà il sostituto del RdC) sarà di accettare un lavoro purché sia,

indipendentemente dal salario offerto e dalla professionalità propria del beneficiario. E così si chiude il cerchio della campagna diffamatoria che ha accompagnato questo civile strumento di tutela del reddito (presente in quasi tutti i paesi dell'UE) sin dalla sua introduzione: una campagna che, nel descrivere il RdC come una fonte di spreco di risorse pubbliche per mantenere le persone nell'ozio, ha in realtà perseguito deliberatamente un ben preciso obiettivo di politica economica, di stampo iper-liberista: alimentare una forza lavoro debole e ricattabile, da occupare a qualsiasi condizione offerta dal "mercato". Con buona pace del contrasto alla precarietà ed al lavoro povero, che i promotori della riforma in commento, evidentemente, hanno tutta l'intenzione di mantenere come vantaggio competitivo del nostro Paese, da giocare nell'agone del mercato europeo. ■

# Le novità lavoristico-previdenziali nella legge di bilancio per il 2023

di  
Luigi  
Pelliccia

Con l'approvazione della "legge di bilancio" per il 2023 il nuovo Governo di centro-destra è stato messo alla prova con riguardo a quelle tematiche, da sempre -e a volte anche emergenzialmente- affrontate nella annuale sessione di bilancio, afferenti ai profili per così dire più sociali. La legge n. 197 del 28 dicembre 2022 è stata pubblicata in pari data sul supplemento ordinario n. 43/L della Gazzetta Ufficiale n. 303.

Proseguendo nel trend oramai così consolidatosi, anche quest'anno si tratta di un provvedimento *monstre*, composto sostanzialmente da un solo articolo e di 903 commi (l'anno scorso erano stati addirittura 1013).

Nonostante si tratti della prima legge di bilancio emanata a conclusione nel periodo emergenziale per pandemia da Covid-19, l'Esecutivo ha in buona misura continuato a muoversi con interventi ancora tendenzialmente calibrati sulle conseguenti esigenze, tributarie, fiscali, economiche e "sociali".

I tempi stretti per l'approvazione e le risorse finanziarie limitate hanno fatto sì che le misure afferenti ai rapporti di lavoro siano state limitate a pochi interventi lungo direttrici già utilizzate nel passato.

A ben vedere, infatti con riguardo alle agevolazioni, si ripropongono l'esonero contributivo *under 36* e quello

per le donne *ex legge n. 92/2012* (tra l'altro, i precedenti esoneri *under 36* e donne *ex legge n. 92/2012*, pur essendo potenzialmente in vigore fino a fine 2022, da luglio erano inutilizzabili per lo scadere del *Temporary Framework -UE*).

Il Ministero del lavoro ha annunciato che le novità più interessanti per il 2023 dovrebbero arrivare con un apposito "Decreto Lavoro" (alla data di redazione del presente intervento non ancora emanato), che dovrebbe contenere la rimozione delle causali nei contratti a tempo determinato e una serie di semplificazioni che dovrebbero coinvolgere gli obblighi informativi così come modificati dal d.lgs. n. 104/2022.

Lasciando ad altri interventi l'analisi delle modifiche al c.d. reddito di cittadinanza e al *restyling* del lavoro occasionale, in questa sede ci concentreremo sulle altre disposizioni sempre di area lavoristico-previdenziale.

## Proroga al 31 marzo 2023 dello smart working per i lavoratori fragili

Viene prevista una proroga per i c.d. lavoratori fragili. Fino al 31 marzo 2023, infatti, per i lavoratori dipendenti -pubblici e privati- appartenenti a questa categoria (con riguardo alla quale il Ministero della salute ha a suo tempo predisposto il relativo elenco), il datore di lavoro deve assicurare lo svolgimento della prestazione lavorativa

in modalità agile anche attraverso l'adibizione a diversa mansione compresa nella medesima categoria o area di inquadramento, come definite dai contratti collettivi di lavoro vigenti, senza alcuna decurtazione della retribuzione. Resta in ogni caso ferma l'applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora sul punto più favorevoli.

### **Agevolazione per l'assunzione di percettori del Reddito di Cittadinanza**

Ai datori di lavoro che, nel periodo intercorrente dal 1° gennaio e il 31 dicembre 2023, assumono a tempo indeterminato lavoratori beneficiari del RDC è concesso l'esonero totale (nel limite però di 8.000 €). Lo sgravio in esame è fruibile anche in caso di trasformazione di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato, effettuate sempre nel corso del 2023. L'esonero, consistente nell'abbuono dal versamento del 100% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, ad esclusione di premi e contributi dovuti all'Inail, ferma rimanendo l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.

### **Assunzione di giovani under 36 anni**

L'esonero contributivo totale previsto dalla legge di Bilancio per il 2021 per le nuove assunzioni a tempo indeterminato (ovvero per la stabilizzazione di contratti a tempo determinato) di soggetti che non hanno compiuto il 36° anno di età per il biennio 2021-2022, viene esteso alle nuove assunzioni a tempo indeterminato (e parimenti alle trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato) effettuate dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, con elevazione fino al massimo di 8.000 € dello sgravio, in luogo dei precedenti 6.000.

### **Accesso al trattamento di pensione anticipata "flessibile"**

Con specifica modifica al D.L. n. 4/2019, viene introdotta, in via sperimentale per il 2023, la possibilità di conseguire il diritto alla pensione anticipata al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 41 anni. Il diritto, da conseguirsi entro il 31 dicembre 2023, potrà però essere esercitato anche successivamente e il conseguente trattamento di pensione anticipata sarà riconosciuto per un valore lordo mensile massimo non superiore a 5 volte il trattamento minimo previsto a legislazione vigente, per le mensilità di anticipo del pensionamento rispetto al momento in cui tale diritto maturerebbe a seguito del raggiungimento dei

requisiti di accesso al sistema pensionistico.

In caso di iscrizione a due o più gestioni previdenziali, senza che vi sia già un trattamento pensionistico a carico di una di queste, è prevista la facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti nelle stesse gestioni amministrare dall'Inps.

La pensione "anticipata flessibile" non è cumulabile, a far data dal primo giorno della sua decorrenza e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, a eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 € lordi annui.

Per i dipendenti del settore privato, in caso di maturazione dei requisiti entro il 31 dicembre 2022, il diritto al trattamento pensionistico decorre dal 1° aprile 2023, mentre per coloro che maturano i requisiti dal 1° gennaio 2023, il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico scatta trascorsi 3 mesi dalla data di maturazione dei requisiti stessi. Per i dipendenti pubblici è invece prevista una specifica decorrenza del trattamento pensionistico.

I lavoratori dipendenti che abbiano maturato i requisiti minimi previsti per l'accesso al trattamento di pensione anticipata flessibile potranno rinunciare all'accredito contributivo della quota dei contributi IVS a proprio carico. In conseguenza dell'esercizio di detta facoltà, viene meno ogni obbligo di versamento contributivo da parte del datore di lavoro della quota a carico del lavoratore a decorrere dalla prima scadenza utile per il pensionamento prevista dalla normativa vigente e successiva alla data dell'esercizio di detta facoltà. Con la medesima decorrenza, la somma corrispondente alla quota di contribuzione a carico del lavoratore che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare all'ente previdenziale, qualora non fosse stata esercitata detta facoltà, è corrisposta interamente al lavoratore. Le modalità di attuazione di detto *bonus* saranno disciplinate da un apposito decreto da emanare entro il 31 gennaio 2023.

### **Proroga del c.d. Anticipo Pensionistico Sociale (APE Sociale)**

Viene estesa al 31 dicembre 2023 la facoltà di accedere al trattamento erogato dall'Inps (fino al raggiungimento dell'età pensionabile) per i soggetti, in specifiche condizioni, che abbiano almeno 63 anni d'età e non siano già titolari di pensione diretta. Il riferimento è ai lavoratori che svolgono mansioni gravose, invalidi civili al 74%, lavoratori dipendenti in stato di disoccupazione che

abbiano esaurito il trattamento di NASpI (o equivalente) e i c.d. *caregivers*.

### **Modifiche al trattamento "Opzione Donna"**

È prorogata per tutto il 2023 la possibilità di accedere al trattamento pensionistico per le lavoratrici che, entro il 31 dicembre 2022, hanno maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica di almeno 60 anni, ridotta di un anno per ogni figlio nel limite massimo di due anni, e che appartengano ad una delle seguenti categorie: - *caregivers*; - invalide (con invalidità superiore o uguale al 74%); - lavoratrici licenziate o dipendenti di aziende per le quali è attivo un tavolo di crisi.

### **Agevolazione per l'assunzione di donne e giovani e nuove iscrizioni alla previdenza agricola di personale under 40**

Viene estesa l'agevolazione per le assunzioni a tempo indeterminato e le trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2023, di personale femminile e giovani. contestualmente viene previsto anche per tutto il 2023, e per un periodo massimo di ventiquattro mesi, l'esonero dal versamento del 100% dell'accredito contributivo presso l'assicurazione generale obbligatoria per l'IVS per le nuove iscrizioni di coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali con età inferiore a quarant'anni.

### **Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici**

Al fine di contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflazionistiche registrate e attese per gli anni 2022 e 2023, per le pensioni di importo pari o inferiore al trattamento minimo Inps, in via eccezionale e con decorrenza 1° gennaio 2023, con riferimento al trattamento pensionistico lordo complessivo in pagamento per ciascuna delle mensilità da gennaio 2023 a dicembre 2024, ivi compresa la 13° mensilità spettante, è riconosciuto in via transitoria un incremento, limitatamente alle predette mensilità e rispetto al trattamento mensile determinato sulla base della normativa vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge, dell'1,5% per l'anno 2023, elevati al 6,4% per i soggetti di età pari o superiore a 75 anni, e del 2,7% per l'anno 2024. L'incremento non rileva, per gli anni 2023 e 2024, ai fini del superamento dei limiti reddituali

previsti nel medesimo anno per il riconoscimento di tutte le prestazioni collegate al reddito. L'incremento è inoltre riconosciuto qualora il trattamento pensionistico mensile sia complessivamente pari o inferiore all'importo mensile del trattamento minimo Inps (pari provvisoriamente al momento a 563,74 €).

Qualora il trattamento pensionistico complessivo sia superiore a detto importo e inferiore a tale limite aumentato dell'incremento disciplinato dal presente comma l'incremento è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Resta fermo che, ai fini della rivalutazione delle pensioni per gli anni 2023 e 2024, il trattamento pensionistico complessivo di riferimento è da considerare al netto dell'incremento transitorio di cui al presente comma, il quale non rileva a tali fini e i cui effetti cessano in ogni caso, rispettivamente, al 31 dicembre 2023 e al 31 dicembre 2024.

### **Nuove risorse per il Fondo sociale per occupazione e formazione e proroghe di trattamenti di sostegni al reddito**

Vengono stanziati ulteriori risorse per il Fondo sociale per occupazione e formazione per il rifinanziamento: a) del completamento dei piani di recupero occupazionale di cui all'art. 44, co. 11-bis, del d.lgs. n. 148/2015, per l'anno 2023; b) di un'indennità onnicomprensiva, pari a 30 € per l'anno 2023, per ciascun lavoratore dipendente da imprese adibite alla pesca marittima in caso di sospensione dal lavoro derivante da misure di arresto temporaneo obbligatorio o non obbligatorio; c) delle misure di sostegno del reddito per i lavoratori dipendenti dalle imprese del settore dei *call-center*; d) dell'integrazione salariale per i dipendenti del gruppo ILVA, prevista anche ai fini della formazione professionale per la gestione delle bonifiche; e) per la proroga a tutto il 2023 del trattamento di CIGS di cui all'art. 44 del D.l. n. 109/2018 (convertito in legge n. 130/2018) per un periodo massimo complessivo di autorizzazione del trattamento straordinario di integrazione salariale di 12 mesi e nel limite di spesa di 50 milioni di euro.

### **Detassazione dei premi di risultato**

L'aliquota dell'imposta sostitutiva per i premi di produttività erogati nell'anno 2023 viene ridotta dal 10% al 5%.

### **Congedo parentale**

In materia di tutela e sostegno della maternità e della

paternità, con riguardo al congedo parentale, viene prevista la fruibilità di un ulteriore mese per maternità o, in alternativa, di paternità, indennizzato (dall'Inps) all'80%, fino al sesto anno di vita del bambino.

### **Riduzione del c.d. cuneo fiscale per l'anno 2023**

Viene confermato per il 2023 (periodi di paga dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023) l'esonero sulla quota dei contributi previdenziali IVS a carico dei lavoratori, pubblici e privati, con l'esclusione dei soli lavoratori domestici (già previsto dall'art. 1, co. 121, della legge di bilancio per il 2022/2021) nella misura del 2%, con i medesimi criteri e modalità.

È previsto l'incremento di un ulteriore punto percentuale, a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per 13 mensilità, non ecceda l'importo mensile di 1.923 €, maggiorato, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima. Pertanto, l'esonero della contribuzione carico lavoratore è pari a: a) 2% se la retribuzione imponibile non eccede l'importo mensile di 2.692 euro; b) 3% se la retribuzione imponibile non eccede l'importo mensile di 1.923 euro.

Resta ovviamente ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.

### **Assegno unico universale**

Con decorrenza dal 1° gennaio 2023 viene modificato la disciplina dell'assegno unico universale, nei seguenti termini: a) è confermato l'importo di 175 € per ciascun figlio con disabilità a carico senza limiti di età per Isee fino a 15.000 €; b) la misura dell'assegno è aumentata del 50% per ciascun figlio di età inferiore a un anno, oppure di età inferiore a 3 anni solo se l'Isee del nucleo familiare non supera il limite di 40.000 € e nel nucleo medesimo vi siano almeno 3 figli; c) la maggiorazione forfettaria dell'assegno prevista per i nuclei familiari con 4 o più figli a carico passa da 100 a 150 € mensili; d) è resa permanente la maggiorazione per ciascun figlio con disabilità di età fino a 21 anni; e) è confermato l'incremento di 120 € al mese della maggiorazione transitoria riconosciuta ai nuclei familiari con almeno un figlio a carico con disabilità qualora il valore dell'Isee del nucleo familiare non sia superiore a 25.000 € e sia stato effettivamente percepito, nel corso del 2021, l'assegno per il nucleo familiare, in presenza di figli minori. ■