



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ufficio Centrale per il *Referendum*

L'Ufficio centrale per il *referendum*,

convocato nell'adunanza del 27 settembre 2017 alle ore 8,45 nella sede della Corte suprema di cassazione, palazzo di giustizia in Roma, per deliberare in ordine all'istanza presentata il 7 agosto 2017 con la quale i Promotori della richiesta del *referendum* abrogativo degli artt. 48,49 (come modificato al suo terzo comma dal d. lgs. n. 185/2016) e 50 del 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, della legge 10 dicembre 2014, n. 83 (voucher), hanno chiesto, alla luce dell'intervento normativo costituito dall'introduzione dell'art. 54-bis del D.L. 22 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2017, n. 96, di riesaminare, con ogni conseguente valutazione e provvedimento, e previa eventuale sollevazione di questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 352 del 1970, l'ordinanza emessa da questo Ufficio il 27 aprile 2017, che dichiarò che le operazioni relative al detto *referendum* non avevano più corso per effetto della sopravvenuta abrogazione degli articoli investiti dalla richiesta referendaria;

composto dai Signori:

Presidente

CORTESE dott. Arturo

Vice Presidenti

PICCININNI dott. Carlo

FIALE dott. Aldo

Componenti

DOGLIOTTI dott. Massimo
LAPALORCIA dott.ssa Grazia
BONITO dott. Francesco Maria Silvio
BIANCHINI dott. Bruno
IZZO dott. Fausto
TADDEI dott.ssa Margherita
CURCIO dott.ssa Laura
BRONZINI dott. Giuseppe
GIANESINI dott. Maurizio
D'ANTONIO dott.ssa Enrica (*Relatore*)
DI VIRGILIO dott.ssa Rosa Maria
CIAMPI dott. Francesco Maria
VIRGILIO dott. Biagio (*Relatore*)
MENICHETTI dott.ssa Carla
GRECO dott. Antonio
MANNA dott. Felice
SABEONE dott. Gerardo
VESSICHELLI dott.ssa Maria
PETRUZZELLIS dott.ssa Anna
FRASCA dott. Raffaele Gaetano
DI NICOLA dott. Vito
GALTERIO dott.ssa Donatella
RAMACCI dott. Luca

sentito per gli istanti promotori del *referendum* l'avv. Vittorio Angiolini
sentiti i relatori dott. Biagio Virgilio e dott.ssa Enrica D'Antonio
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza di questo Ufficio del 9 dicembre 2016 (e successiva ordinanza del 14 dicembre 2016, di correzione di alcuni errori materiali) fu dichiarata conforme a legge la richiesta di *referendum* per l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. 24 settembre 2016 n. 185) e 50, del d.lgs. n. 81 del 2015.

Alla richiesta fu attribuita la denominazione di «abrogazione disposizioni sul lavoro accessorio (voucher)» e il quesito referendario fu così formulato: «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 sentenza del 11-27 gennaio 2017 n. 28 la Corte costituzionale ne dichiarò l'ammissibilità rilevando che il quesito:

-non era riconducibile, né direttamente né indirettamente, a materie sottratte dall'art. 75 Cost. al vaglio referendario;

-non ineriva a disposizioni cui possa essere attribuito il carattere di norme costituzionalmente necessarie, in quanto è relativo alla materia del lavoro occasionale, istituto che per la sua evoluzione è divenuto alternativo ad altre tipologie di lavoro e quindi non necessario;

-rispettava le indicazioni della giurisprudenza costituzionale relative alla chiarezza, omogeneità e univocità, in quanto avente una finalità autenticamente abrogativa, così da comportare, in caso di esito positivo della consultazione, l'eliminazione dall'ordinamento della disciplina in esame.

Il referendum fu indetto dal Presidente della Repubblica con il d.P.R. 15 marzo 2017 (in G.U. n. 62 del 15 marzo 2017) e i relativi comizi furono convocati per domenica 28 maggio 2017.

Successivamente vi è stato l'intervento del legislatore che, con il d.l. 17 marzo 2017 n. 25 (in G.U. n. 64 del 17 marzo 2017), conv. dalla legge 20 aprile 2017 n. 49 (in G.U. 22 aprile 2017, n. 94), ha previsto, all'art. 1, che: "1. Gli articoli 48, 49 e 50 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, sono abrogati. 2. I buoni per prestazioni di lavoro accessorio richiesti alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere utilizzati fino al 31 dicembre 2017".

Questo Ufficio, considerato che con il predetto intervento legislativo erano state abrogate tutte le disposizioni oggetto del quesito referendario, che tale abrogazione non era corredata da una nuova disciplina della stessa materia, suscettibile di determinare il trasferimento del referendum sulle nuove disposizioni legislative - non potendo rilevare a tal fine la norma meramente transitoria di cui al comma 2 dell'art. 1 del d.l. n. 25 del 2017, che fa salvo l'utilizzo, fino al 31 dicembre 2017, dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio richiesti alla data di entrata in vigore del decreto -, con ordinanza del 27 aprile 2017 ha statuito che il referendum non avesse più corso "ai sensi dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970 n. 352, come risultante dalla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale, di cui alla sentenza della Corte costituzionale 16 maggio 1978 n. 68".



In data 24 giugno 2017 è entrata in vigore la l. n. 96 del 2017 che, nel convertire il decreto-legge n. 50 emesso il precedente 24 aprile, ha introdotto l'art. 54-bis, rubricato " *Disciplina delle prestazioni occasionali. Libretto Famiglia. Contratto di prestazione occasionale*" destinato a colmare, con decorrenza immediata, il vuoto normativo prodottosi dalla precedente abrogazione della normativa sul " *Lavoro accessorio*" sottoposta a referendum.

2. Con "istanza di riesame e di ulteriori provvedimenti" depositata in data 7 agosto 2017, Susanna Lina Camusso, Giovanni Marco Mauro Baseotto, Moulay Abderrahmane El AKkloui, Gianfranco Fattorini, Rosario Strazzullo, Rossana Dettori e Gianna Fracassi, in qualità di promotori 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*)», hanno chiesto a questo Ufficio centrale, «previa ove occorra questione di costituzionalità innanzi alla Corte costituzionale», di «riesaminare l'ordinanza del 27 aprile 2017, con ogni conseguente valutazione e provvedimento».

Gli istanti, premesse in fatto le vicende procedurali e normative come sopra ricordate, sostengono, sulla base di una puntuale ricostruzione dell'evoluzione nel tempo della disciplina dell'istituto del lavoro accessorio e di un analitico raffronto tra le norme di cui al d.lgs. n. 81 del 2015 e il citato art. 54-*bis* del d.l. n. 50 del 2017, come convertito dalla legge n. 96 del 2017, che il legislatore ha reintrodotto una disciplina del tutto sovrapponibile per sfera di applicazione a quella oggetto dell'iniziativa referendaria e sostanzialmente non differente da essa per contenuti, salvo qualche dettaglio secondario.

Il sopraggiungere dell'art. 54-*bis* cit., osservano, ha del tutto soppiantato l'art. 1 del d.l. n. 25 del 2017 (convertito dalla legge n. 49 del 2017), anche a causa della operatività della norma transitoria in esso prevista (comma 2), vanificandone ogni effetto abrogativo, come se non fosse mai esistito. Si tratta di un intervento indubbiamente in contrasto con il principio democratico e con quello della sovranità popolare, in violazione frontale degli artt. 1 e 75 Cost., come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 68 del 1978, senza che assuma alcun rilievo il mero fatto storico che la norma sopravvenuta sia entrata in vigore in data (di poco) successiva a quella stabilita per il voto popolare.

Ragionando diversamente, proseguono, per il legislatore sarebbe agevolissimo disfarsi di *referendum* sgraditi, ancorché dichiarati legittimi dall'Ufficio centrale e ammissibili dalla Corte costituzionale, mediante l'abrogazione della normativa oggetto di *referendum* e, dopo la data della votazione, il suo ripristino *ex tunc*.

Pertanto, concludono, l'ordinanza di questo Ufficio centrale del 27 aprile 2017, in quanto divenuta priva del suo presupposto (cioè l'abrogazione della normativa sottoposta al *referendum*), deve essere riesaminata in funzione di ulteriori valutazioni e di conseguenti provvedimenti che tengano conto della disciplina sopravvenuta: ciò è possibile, ad avviso degli istanti, già in base all'attuale formulazione dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, poiché le ordinanze dell'Ufficio centrale sono sempre rivedibili alla luce del principio *rebus sic stantibus* (non dando luogo a cosa giudicata).

Consapevoli che la sopravvenienza legislativa (entrata in vigore il 24 giugno 2017), è intervenuta in un momento successivo alla data in cui avrebbe dovuto svolgersi la consultazione referendaria (28 maggio 2017), e quindi a procedimento già concluso, nell'eventualità che tale discrasia temporale costituisca un ostacolo normativo all'accoglimento dell'istanza, i promotori chiedono che venga sollevata una questione di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 39 della l. n. 352 del 1970, per gli stessi motivi ed a tutela degli stessi principi di cui agli artt. 1 e 75 Cost., come enunciati nella sentenza della Corte cost. n. 68 del 1978, nella parte in cui non consentirebbe che il referendum possa effettuarsi sulle "nuove disposizioni legislative" anche quando esse, sopravvenute dopo la data in cui avrebbe dovuto svolgersi la consultazione popolare, siano tali da privare di effetti ed operatività sostanziale la legge abrogativa intervenuta nel corso dell'iniziativa referendaria, "senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti".

3. Gli istanti hanno depositato memoria.

Considerato in diritto

1. Nel nostro sistema costituzionale il referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 della Costituzione ha la funzione di garantire la costante rispondenza della legislazione agli interessi e alle necessità della collettività; quale strumento di controllo sulle eventuali disfunzioni legislative del Parlamento, costituisce un



contrappeso ad un possibile arbitrio della maggioranza, a tutela del pluralismo delle forze politiche e sociali.

La volontà del costituente di integrare la democrazia rappresentativa con quella diretta, a vantaggio di un corretto ed equilibrato esercizio della funzione legislativa, si è tuttavia scontrata da subito con la difficoltà di conciliare la permanente potestà legislativa delle Camere con le prerogative riservate a tale istituto.

L'art. 39 della l. n. 352 del 1970 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) prevedeva, nella sua formulazione originaria, che: *“Se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso”*.

Sin da subito si pose il problema di stabilire cosa dovesse accadere nell'ipotesi, non prevista, in cui la norma oggetto del quesito non fosse stata abrogata, ma semplicemente modificata, oppure nel caso in cui all'abrogazione della norma fosse seguita l'introduzione di una nuova disciplina sullo stesso oggetto.

La Corte costituzionale, con la sentenza 17 maggio 1978 n. 68, pronunciata nell'ambito di un incidente di costituzionalità sollevato d'ufficio nel corso di un conflitto di attribuzione proposto dal Comitato promotore del referendum per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152 nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum, dichiarò *“l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative”*.

Il Giudice delle leggi ha in particolare osservato: *“Se l'intenzione del legislatore - obiettivatasi nelle disposizioni legislative sopraggiunte - si dimostra fondamentalmente diversa e peculiare, nel senso che i relativi principi ispiratori sono mutati rispetto alla previa disciplina della materia, la nuova legislazione non è più ricollegabile alla precedente iniziativa referendaria: in quanto non si può presumere che i sottoscrittori, firmando la richiesta mirante all'abrogazione della normativa già in vigore, abbiano implicitamente inteso coinvolgere nel referendum quella stessa ulteriore disciplina. Se invece l'intenzione del legislatore rimane fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché*

diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta ad una mera apparenza”.

In quest'ultima ipotesi, pur non potendo il referendum avere ad oggetto le disposizioni già abrogate - prosegue la Corte - la consultazione popolare dovrà svolgersi comunque, a pena di violare l'art. 75 Cost., e l'unica soluzione possibile sarà quella di trasferire il quesito referendario dalla legislazione precedente alla legislazione sopravvenuta, oppure di estendere la richiesta referendaria alle successive modificazioni di legge, qualora si riscontri che esse s'inseriscono nella previa regolamentazione, senza sostituirla integralmente.

Nella stessa pronuncia si chiarisce, con un orientamento ribadito da ultimo nella sentenza n. 17 del 2016, che spetta all'Ufficio centrale per il referendum valutare, sentiti i promotori, se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente, e quindi se trasferire o estendere la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva; alla Corte costituzionale competerà poi l'ulteriore verifica che non sussistano ragioni d'inammissibilità quanto ai nuovi atti o disposti legislativi assoggettati al voto popolare abrogativo.

2. L'istanza di riesame presentata dai promotori del referendum per l'abrogazione degli artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015 prospetta proprio un caso di uso strumentale dell'effetto bloccante riconosciuto allo *ius superveniens* che, per la prima volta, sarebbe stato realizzato con un intervento a formazione progressiva: dapprima la sopravvenienza legislativa totalmente abrogativa, che, a procedimento in corso, avrebbe reso inevitabile la pronuncia del competente Ufficio centrale per il referendum di non dare più corso alla consultazione, successivamente, a procedimento ormai concluso, ma comunque nell'immediatezza, l'intervento normativo, ritenuto sostanzialmente riproduttivo del medesimo istituto del "lavoro accessorio" che il quesito referendario mirava ad espungere dall'ordinamento.

L'istanza in questione pone all'Ufficio i seguenti problemi, da esaminare in successione logica:

A)- verificare se l'istanza sia ammissibile sotto il profilo della esistenza della legittimazione a proporla dei promotori della richiesta referendaria;

B)- verificare se, alla luce dell'attuale disciplina del procedimento referendario, l'Ufficio centrale per il referendum possa revocare le proprie ordinanze e in particolare quella con cui ha statuito il blocco delle operazioni referendarie;

C)- verificare se, alla luce dell'attuale assetto normativo, possa farsi applicazione del meccanismo, di cui all'art. 39 della l. n. 352 del 1970 come risultante dalla ricordata declaratoria di parziale illegittimità costituzionale, diretto alla verifica dei presupposti del trasferimento del quesito referendario dalla normativa precedente abrogata a quella nuova, se ispirata agli stessi principi o dagli immutati contenuti precettivi, anche in caso di sopravvenienza della seconda alla chiusura delle operazioni referendarie, e, in caso contrario, se sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale proposta con riferimento a tale articolo;

D)- in caso di risposta positiva ai quesiti che precedono (anche, eventualmente all'esito di una pronuncia della Corte costituzionale), valutare, previo approfondimento degli istituti a confronto, quello del cd. lavoro accessorio, come delineato dagli art. 48,49 (e succ. modif.) e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015, e quello del cd. lavoro occasionale, come strutturato nell'art. 54-bis del d.l. n. 50 del 2017, conv. con modif. in l. n. 96 del 2017, se anche la nuova disciplina mantenga inalterato l'effetto di trascendere la finalità originaria di regolamentare specifiche esigenze lavorative di carattere occasionale, che il quesito referendario intendeva rimuovere, giustificandosi così la traslazione dello stesso dal vecchio al nuovo istituto.

Non si rinvencono pronunce della Corte costituzionale o dell'Ufficio centrale per il referendum che abbiano già specificamente trattato le questioni oggetto dell'istanza in esame: siamo infatti per la prima volta in presenza di una sopravvenienza legislativa, nella materia oggetto del quesito referendario, che interviene successivamente alla data fissata per la consultazione referendaria, e quindi a procedimento concluso, laddove tuttavia la celebrazione del referendum è stata bloccata dall'Ufficio centrale per il referendum, ai sensi dell'art. 39 della l. n. 352 del 1970, per l'avvenuta abrogazione, nelle more del procedimento, della normativa oggetto del quesito.

L'interesse dei promotori ad ottenere il riesame dell'ordinanza di blocco delle operazioni referendarie del 27 aprile 2017, va individuato nel fatto che successivamente, previa una eventuale valutazione positiva dei presupposti per il trasferimento del quesito sulla nuova disciplina, il referendum potrebbe trovare effettiva realizzazione.

3. Al quesito sub A) deve essere data risposta affermativa.

Non possono, infatti, essere negati agli elettori sottoscrittori della richiesta referendaria, quanto meno in una fattispecie peculiare anche dal punto di vista cronologico, quale quella in esame (come meglio si dirà in seguito), e quindi ai promotori in qualità di loro rappresentanti, il perdurare della titolarità della funzione, costituzionalmente garantita, di tutelare la sovranità popolare nell'esercizio del potere referendario (e di concorrere così al realizzarsi della relativa consultazione) e la legittimazione ad esercitare la funzione stessa dinanzi a questo Ufficio. Non può in particolare essere di ostacolo a tale riconoscimento la circostanza in sé che sia stata dichiarata, con l'ordinanza sopra citata, ai sensi dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, la cessazione delle operazioni referendarie, se non altro, e al di là di ogni ulteriore considerazione, perché l'istanza è diretta proprio a sollecitare il riesame dell'ordinanza conclusiva del procedimento, con conseguente riattivazione del medesimo, alla luce di un evento sopravvenuto, denunciato come tale da vanificare in fatto l'ordinanza predetta.

4. Passiamo ora all'esame del quesito sub B), relativo alla revocabilità o meno delle ordinanze emesse dall'Ufficio centrale per il referendum.

4.1. In senso contrario alla revocabilità parrebbe deporre la considerazione che ripetutamente la Corte costituzionale (vedi, fra le tante, Corte cost. sentenza n. 102 del 1997, ordinanze n. 13 del 1997 e n. 42 del 1983) ha ritenuto ammissibile la proposizione, nei confronti dei provvedimenti emessi dall'Ufficio centrale per il referendum, di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Tenuto conto che, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953 n. 87, tale conflitto è ammissibile solo se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, la questione potrebbe essere risolta nel senso di ritenere definitive, e quindi non revocabili, tutte le ordinanze emesse da quest'Ufficio in quanto sindacabili solo in sede di conflitto di attribuzione.

Per altro verso poi, poiché va escluso che tali provvedimenti siano emessi nell'esercizio di una tipica attività di natura giurisdizionale, per gli stessi motivi, al di là del *nomen iuris* utilizzato dal legislatore, non dovrebbe poter trovare applicazione il regime delle ordinanze delineato dall'art. 177 c.p.c., e quindi la illimitata revocabilità e modificabilità di tali atti ai sensi di tale disposizione processuale.

4.2. In senso opposto, tuttavia, altri argomenti, più convincenti, militano a favore della revocabilità, con opportune cautele.



Può innanzi tutto essere valorizzato il dato letterale dell'art. 32 della l. n. 352 del 1970 che qualifica espressamente come "definitiva" l'ordinanza con cui l'Ufficio decide sulla legittimità della richiesta di referendum, desumendosi di converso che, in assenza di analoga qualificazione, l'ordinanza di cui all'art. 39 non dovrebbe ritenersi tale.

Inoltre, significativi spunti a favore sempre della revocabilità possono essere rinvenuti nella giurisprudenza formatasi in tema di ammissibilità del ricorso per revocazione ex art. 395, n. 4, cod. proc. civ. avverso i provvedimenti adottati nell'ambito del procedimento referendario, sulla scia della ritenuta applicabilità dell'istituto anche alle sentenze della Corte di cassazione.

Nell'ordinanza dell'11 novembre 2008 questo Ufficio, oltre a riconoscere per la prima volta la predetta ammissibilità, ha affermato che la stessa deve intendersi «in un'accezione compatibile con la specificità della decisione» assunta dal medesimo, che s'inserisce «in un procedimento unitario che si articola in più fasi consecutive e consequenziali» facenti capo alla Corte costituzionale, al Presidente della Repubblica e, in caso di modificazione territoriale delle regioni, anche al Parlamento.

Di conseguenza, in caso di ordinanze conclusive della fase procedimentale di spettanza all'Ufficio centrale e di passaggio a quelle successive, la preclusione all'esperibilità della revocazione per errore di fatto delle ordinanze deriverebbe dalla semplice ragione che una loro eventuale caducazione si rifletterebbe sulle attività delle fasi successive, determinando un'improponibile ingerenza sulle decisioni riservate alle attribuzioni di organi costituzionali, che al contrario, allorquando la decisione dell'Ufficio centrale «abbia costituito l'atto conclusivo del procedimento e la rimozione o la modificazione di essa non espliciti alcuna incidenza sulle attività delle fasi successive», difettando l'attivazione di stadi ulteriori, potrebbe ammettersi l'esercizio del rimedio revocatorio, non sussistendo l'invasione degli altrui ambiti di competenza.

Valutazioni sistematiche analoghe sono estensibili alle variazioni attinenti il quadro normativo e inducono a ritenere che non sussistono ostacoli di principio ad ammettere che l'ordinanza che ha disposto la cessazione delle operazioni referendarie e ha, quindi, rappresentato la fase conclusiva del relativo procedimento, non seguita da atti adottati da altri organi costituzionali su cui potrebbero ripercuotersi gli effetti della revoca, sia, in via di principio, assoggettabile a una procedura diretta a tale obiettivo.



5. A questo punto, e veniamo al quesito di cui sopra sub C), va verificato, in relazione al concreto *petitum* dell'istanza promossa dai promotori, se ad un procedimento referendario già concluso sia, sul piano normativo, concretamente applicabile il meccanismo di verifica di cui all'art. 39 della l. n. 352 del 1970, quale risultante dalla parziale declaratoria di illegittimità costituzionale.

5.1. Ad avviso del Collegio, a tale quesito va data risposta affermativa. Conseguenza da tanto che l'ordinanza di questo Ufficio centrale del 27 aprile 2017, di cessazione delle operazioni referendarie, può validamente, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 96 del 2017, di conversione del d.l. n. 50 del 2017, e in particolare dell'art. 54-*bis* della stessa, essere oggetto di istanza di revoca - con adozione dell'opportuno provvedimento sostitutivo -, previa effettuazione del confronto tra la disciplina oggetto della richiesta referendaria (poi abrogata dal d.l. n. 25 del 2017, convertito dalla legge n. 49 del 2017) e quella introdotta dal citato art. 54-*bis*, al fine di stabilire se la nuova normativa abbia introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare già promossa su quella preesistente o se, invece, come sostenuto dagli istanti, il *referendum* debba essere trasferito sulla disciplina sopravvenuta.

5.2. A tale conclusione può, e deve, pervenirsi in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 39 della legge n. 352 del 1970.

Questa disposizione prevede che *«Se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso»*.

La Corte costituzionale, con la ricordata sentenza n. 68 del 1978, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella *«parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare ne' i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente ne' i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative»*.

Premesso che le Camere conservano la propria permanente potestà legislativa, sia nella fase dell'iniziativa e della raccolta delle sottoscrizioni, sia nel corso degli accertamenti sulla legittimità e sull'ammissibilità delle richieste, sia successivamente alla stessa indizione del *referendum* abrogativo, la Corte ha pronunciato la citata sentenza additiva al dichiarato fine di evitare che gli intendimenti dei promotori e dei sottoscrittori delle richieste referendarie potessero essere frustrati, con elusione delle disposizioni dell'art. 75 Cost.: ha osservato che

con la previsione e con la garanzia costituzionale del potere referendario non è conciliabile il fatto che questo tipico mezzo di esercizio diretto della sovranità popolare finisca per esser sottoposto - contraddittoriamente - a vicende risolutive che rimangono affidate alla piena ed insindacabile disponibilità del legislatore ordinario, al quale verrebbe consentito di bloccare il *referendum*, adottando una qualsiasi disciplina sostitutiva delle disposizioni assoggettate al voto del corpo elettorale.

5.3. Analoga, essenziale, *ratio* di tutela dei firmatari delle richieste di *referendum* e quindi dell'istituto stesso, a garanzia dell'art. 75 Cost., induce a ritenere pienamente configurabile, ed anzi ineludibile perché costituzionalmente imposto, il potere-dovere di questo Ufficio centrale di riattivare il procedimento referendario già dichiarato chiuso, allorché, come nel caso in esame, il legislatore, anziché provvedere *uno actu* all'introduzione di una disciplina in tutto o in parte sostitutiva di quella sottoposta al *referendum*, si da mettere tempestivamente in moto il meccanismo di raffronto ed eventuale trasferimento della consultazione popolare sulla nuova normativa, operi attraverso la scissione dell'intervento in due fasi: una prima, consistente nell'abrogazione *tout court* delle disposizioni oggetto dell'iniziativa referendaria, idonea a determinare la cessazione delle relative operazioni (come avvenuto nella specie); e una seconda – ravvicinata nel tempo - costituita dall'introduzione di una nuova disciplina della stessa materia.

Il fatto che la fase *construens* si sia verificata non «prima», secondo la previsione dell'art. 39 cit., bensì dopo la data che era stata stabilita per lo svolgimento del *referendum* – e dopo la dichiarazione di cessazione delle operazioni – non può considerarsi ostativo all'intervento dell'Ufficio centrale. La norma in esame, invero, inserita nell'ambito della disciplina del procedimento referendario e non rivolta a quanto accade dopo che lo stesso sia stato formalmente chiuso, regola l'ipotesi base di un intervento legislativo finalizzato, in via anticipata, ad evitare lo svolgimento del *referendum*, o attraverso l'abrogazione pura e semplice delle disposizioni oggetto di consultazione (così soddisfacendo automaticamente le intenzioni dei promotori), o mediante l'introduzione di una disciplina sostitutiva (idonea a superare la consultazione solo all'esito della valutazione in tal senso da parte di questo Ufficio).

In relazione ad una vicenda come quella in esame, si è, in sostanza, di fronte a una lacuna legislativa, che può e deve essere colmata attraverso un'interpretazione del sistema che consenta a questo Ufficio di conservare, attraverso la riattivazione del potere attribuitogli dalla Consulta con la sentenza sopra citata, la propria

funzione di concorrere all'effettuazione della consultazione popolare (Corte cost. n. 69 del 1978) e di tutelare i sottoscrittori della richiesta referendaria, una volta che essa sia stata dichiarata legittima.

Tutto ciò vale sicuramente, va ribadito, con riferimento ai casi, come quello in esame, nei quali il duplice intervento legislativo si è verificato in tempi particolarmente ravvicinati, e quindi con caratteristiche chiaramente sintomatiche, sul piano oggettivo, di un uso strumentale della funzione legislativa, idoneo a frustrare l'esercizio diretto della sovranità popolare, in violazione sostanziale dell'art. 75 Cost.: evento che appunto la Corte costituzionale ha inteso evitare con la sentenza n. 68 del 1978.

6. Appurata la possibilità che l'Ufficio esprima il suo giudizio sulla sufficienza dell'abrogazione sopravvenuta a vanificare il procedimento referendario, i parametri da seguire per tale operazione ermeneutica (oggetto del quesito sub D) sono indicati nella stessa sentenza n. 68 del 1978.

La Corte costituzionale ha distinto innanzitutto il caso in cui una legge o un atto avente forza di legge abroghi integralmente la disciplina sottoposta a referendum, con esiti identici a quelli del voto popolare abrogativo, da quello in cui una legge o un atto avente forza di legge abroghi la disciplina sottoposta a referendum introducendo contestualmente una nuova regolamentazione della stessa materia.

Nella prima ipotesi, poiché l'art. 75 Cost. non impedisce la sopravvenienza di norme di abrogazione totale delle disposizioni per le quali è stato richiesto referendum, legittimamente andrà disposta dall'Ufficio centrale la cessazione delle operazioni referendarie.

Per la seconda, invece, la Corte opera una ulteriore suddivisione tra il caso in cui la richiesta referendaria riguardi una legge nella sua interezza o un atto equiparato ovvero un insieme organico di disposizioni, da quello in cui riguardi singole disposizioni legislative o equiparate.

Nel primo caso, il referendum deve essere bloccato solo se con la nuova normativa, siano stati modificati i principi ispiratori cui si informava la disciplina oggetto della richiesta di referendum, indipendentemente dalle divergenze o dalle affinità fra le singole disposizioni contenute nella vecchia e nella nuova disciplina, mentre nel secondo ciò ricorre solo se il contenuto normativo essenziale del singolo precetto sia diverso, indipendentemente dal cambiamento dei principi del complesso normativo in cui questi si ritrovano inseriti.

In sintesi l'abrogazione dell'atto per cui è proposto referendum sarà sufficiente a determinare la cessazione delle operazioni referendarie solo se non accompagnata da una nuova disciplina della materia, che abbia un contenuto analogo a quella che con il quesito referendario si mirava ad abrogare, verifica che andrà compiuta, nel caso in cui venga sostituita l'intera disciplina oggetto della consultazione, confrontando i principi ispiratori, e, nel caso in cui venga sostituita la singola disposizione, con attenzione al contenuto normativo essenziale delle norme in successione.

6.1. La ricostruzione schematica apparentemente semplice elaborata dalla Corte ha dato vita negli anni ad un vivace dibattito in dottrina ed ha trovato attuazione in variegata pronunce dell'Ufficio centrale per il referendum.

Secondo l'opinione prevalente della dottrina la sentenza n. 68 del 1978, in quanto ispirata ad una logica rigidamente "normativista", precluderebbe ogni possibilità di assegnare un qualunque ruolo dirimente agli intendimenti perseguiti dai promotori del referendum. Tale preclusione viene corroborata col rilievo che la richiesta di referendum abrogativo non è mai corredata di motivazione.

Non mancano peraltro autori che, con argomenti più o meno articolati, tendono a valorizzare la volontà dei promotori, quale criterio da cui non si potrebbe prescindere per giudicare sulla sufficienza di una abrogazione a determinare la cessazione del referendum.

Una tesi intermedia è quella secondo la quale le linee guida per individuare i principi ed il contenuto essenziale delle disposizioni oggetto di referendum dovrebbero essere rinvenute nel senso del quesito referendario, come cristallizzato in sede di giudizio di ammissibilità sulla omogeneità, chiarezza ed univocità, cosicché il significato dell'intenzione dei promotori troverebbe un saldo ed autorevole parametro cui ancorarsi.

6.2. Anche nelle pronunce di questo Ufficio carattere preminente assume il riferimento ai criteri oggettivi indicati dal Giudice delle leggi (v. in particolare le ordinanze 26 maggio 1997 e 9 giugno 1997), mentre il profilo soggettivo della volontà dei firmatari di volta in volta è ignorato (prime ordinanze del 1978, nonché quelle del 14 marzo 1981 e 3 giugno 1982), ritenuto irrilevante (ordinanze 21 maggio 1990, del 4/1/1994, 20/12/1994, 11/12/1996, 20/1/1997, 26/5/1997 e 9/6/1997), ovvero richiamato a supporto della decisione (ordinanze 5/3/1981, 10/12/1992, 23/3/1993, 22/12/1993, 1/12/1994 e 13/12/1994 e, in particolare, ordinanze 23 marzo 1993 e 7 aprile 1993).

Di recente, con l'ordinanza del 7 gennaio 2016 relativa al cd. referendum sulle trivelle, in riferimento all'art. 6, comma 17, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", come sostituito dall'art. 35, comma 1, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, l'Ufficio centrale per il referendum ha ritenuto che ricorresse l'ipotesi di cui all'art. 39 della l. n. 352 del 1970, e che, pertanto, non potesse trovare applicazione l'effetto bloccante bensì il meccanismo del trasferimento del quesito dalla vecchia alla nuova disciplina.

In particolare, afferma l'Ufficio che lo *ius superveniens*, nel sostituire la disposizione oggetto della richiesta referendaria, oltre ad avere abrogato parte degli originari secondo e terzo periodo del comma 17 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, avrebbe introdotto una modificazione della durata dei titoli abilitativi già rilasciati, commisurandola al periodo «di vita utile del giacimento», prevedendo, quindi, una sostanziale proroga dei titoli abilitativi già rilasciati, ove «la vita utile del giacimento» superi la durata stabilita nel titolo, non modificando su detto punto, il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto di richiesta referendaria.

6.3. Passando ora alla disamina della normativa oggetto dell'istanza dei promotori, si osserva preliminarmente che il lavoro accessorio, mediante l'utilizzo dei c.d. voucher o buoni lavoro, è stato introdotto nel nostro ordinamento dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 con l'obiettivo di far emergere alcune attività lavorative accessorie o marginali, svolte da soggetti altrimenti interessati da rapporti di lavoro non dichiarati, e quindi privi di ogni protezione assicurativa e previdenziale.

La disciplina iniziale ha subito nel tempo sostanziali modifiche, da parte di una serie di norme aventi soprattutto lo scopo di estendere la possibilità di ricorrere a tale forma contrattuale a tutti i settori produttivi, intervenendo sui requisiti per l'accesso, sulla previsione di nuove tipologie contrattuali, sulla possibilità del ricorso a tale tipologia di lavoro per coloro che percepiscono prestazioni integrative del salario o di sostegno del reddito e anche da parte di pubbliche amministrazioni, nonché sulla tracciabilità dei buoni lavoro acquistati.

Nel suo impianto originario il d.lgs. n. 276 del 2003 disciplinava le prestazioni occasionali di tipo accessorio solo in quanto rese da particolari soggetti ed a particolari condizioni.

L'art. 70 del decreto definiva come prestazioni di lavoro accessorio le attività lavorative di natura occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne.

Ai sensi del successivo art. 71, comma 1, erano ritenuti tali i disoccupati da oltre un anno; le casalinghe, gli studenti e i pensionati; i disabili e i soggetti in comunità di

recupero; i lavoratori extracomunitari, in possesso di regolare permesso di soggiorno, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro.

L'applicazione di tale istituto era poi consentita per i piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate con handicap, l'insegnamento privato supplementare, i piccoli lavori di giardinaggio, di pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, la realizzazione di manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli, la collaborazione con associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza (quali quelli dovuti in occasione di calamità) o di solidarietà.

Tali attività, anche se svolte a favore di più beneficiari, costituivano rapporti di natura occasionale e accessoria solo a condizione che avessero una durata complessiva non superiore a 30 giorni nel corso dell'anno solare e che, in ogni caso, la retribuzione complessivamente percepita dal singolo committente non superasse 3.000 euro nell'arco di un anno solare.

Oltre tale limite, l'eventuale attività ulteriore avrebbe dovuto rispettare la disciplina civilistica, fiscale e previdenziale prevista per il lavoro subordinato, per il lavoro autonomo o il lavoro a progetto, a seconda della tipologia prescelta ed attuata.

6.4. Negli anni a seguire si sono succeduti ripetuti interventi legislativi che ne hanno progressivamente ampliato l'ambito applicativo, dapprima timidamente poi in maniera sempre più marcata, tanto da determinare un incremento esponenziale dell'utilizzo di tali buoni .

L'art. 16 del d.lgs. n. 251 del 2004 ha elevato il limite economico da 3.000 a 5.000 euro ed abrogato contestualmente l'art. 71 del d.lgs. n. 276 del 2003, che individuava le categorie di prestatori ammessi al lavoro accessorio.

L'art. 1-bis del d.l. n. 35 del 2005 ha esteso l'applicazione dell'istituto all'impresa familiare (limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi), ha eliminato ogni riferimento al limite temporale di 30 giorni, per anno solare, e previsto che il limite massimo di 5.000 euro di compenso, nel corso di un anno solare, dovesse essere riferito a ciascun singolo committente e non all'attività complessiva del singolo prestatore di lavoro accessorio.

L'art. 11-quaterdecies, comma 6, del d.l. n. 203 del 2005 ha esteso l'istituto all'esecuzione di vendemmie di breve durata e a carattere saltuario, effettuata da studenti e pensionati.

L'art. 22, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 lo ha esteso all'agricoltura e ai lavori domestici, nonché alle attività lavorative rese nei periodi di vacanza da parte di

giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado, secondo l'idea dei tirocini estivi, nonché alle attività lavorative rese nell'ambito della consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica.

L'art. 7-ter del d.l. n. 5 del 2009 ha incluso nell'ambito applicativo oggettivo le manifestazioni fieristiche e l'ipotesi di un committente pubblico nei casi di lavori di emergenza e solidarietà; ha inserito, tra le prestazioni occasionali svolte da giovani con meno di 25 anni di età, anche i periodi coincidenti con il sabato e la domenica, nonché nuove figure, come le casalinghe che effettuano attività agricole di carattere stagionale e le prestazioni svolte in qualsiasi settore produttivo da parte dei pensionati, ed infine, in via sperimentale fino al 31 dicembre 2012, le prestazioni di lavoro accessorio, in tutti i settori produttivi, svolte anche dai percettori di prestazioni integrative del salario o sostegno al reddito, entro il limite massimo di 3.000 euro per anno solare;

L'art. 17, comma 26, del d.l. n. 78 del 2009, ha inserito il lavoro accessorio tra le tipologie contrattuali utilizzabili da parte delle amministrazioni pubbliche in caso di esigenze temporanee ed eccezionali, mentre l'art. 2, commi 148-149, della l. n. 191 del 2009 ha precisato che il ricorso al lavoro accessorio nel settore pubblico è consentito unicamente nel rispetto dei vincoli previsti dalla disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e ove previsto dal patto di stabilità interno.

L'art. 1, commi 32-33, della l. n. 92 del 2012, ha ridefinito i limiti di applicazione dell'istituto sulla base del solo criterio dei compensi, prevedendo che il loro importo complessivo non potesse essere superiore a 5.000 euro nel corso di un anno solare, con riferimento alla totalità dei committenti, ridotto a 2.000 euro in caso di prestazioni rese nei confronti di imprenditori commerciali o professionisti; ha poi soppresso le discipline sperimentali che consentivano prestazioni di lavoro accessorio da parte di titolari di contratti di lavoro a tempo parziale e di percettori di prestazioni integrative e la norma in tema di imprese familiari.

L'art. 46-bis del d.l. n. 83 del 2012, per il solo 2013 (poi prorogato al 2014 dall'art. 8, comma 2-ter, del d.l. n. 150 del 2013), ha disposto che i percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito potessero svolgere prestazioni di lavoro accessorio in tutti i settori produttivi (compresi gli enti locali, fermi restando i vincoli vigenti in materia di contenimento delle spese di personale) nel limite massimo di 3.000 euro di corrispettivo per anno solare.

L'art. 7, comma 2, lettere e) ed f), e l'art. 9, comma 2, del d.l. n. 76 del 2013, hanno escluso che le prestazioni dovessero avere "natura meramente occasionale"

soppresso la previsione che, nell'ambito dell'impresa familiare, trovasse applicazione la normale disciplina contributiva del lavoro subordinato e previsto che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto, potesse stabilire specifiche condizioni, modalità e importi dei buoni orari per specifiche categorie di soggetti in stato di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o di fruizione di ammortizzatori sociali, nell'ambito di progetti promossi da amministrazioni pubbliche.

6.5. Il processo di liberalizzazione iniziato con la l. n. 92 del 2012 e con il d.l. n. 276 del 2013, è giunto al suo culmine con l'entrata in vigore degli articoli da 48 a 50 del d.lgs. n. 81 del 2015, che hanno sostituito integralmente gli articoli da 70 a 73 del d.lgs. n. 276 del 2003 e determinato il passaggio per il lavoro accessorio da prestazioni sostanzialmente marginali di contenuto predefinito, basate su di una occasionalità qualitativa, intesa come mancanza di stabilità e di continuità, a prestazioni ove l'occasionalità è stata fissata solo con limiti quantitativi imposti dalla legge ai compensi del lavoratore.

L'occasionalità delle prestazioni perde qualsiasi valore ed è possibile attivare l'istituto con un solo limite di carattere economico, pari a 7.000 euro, riferito al compenso massimo che il lavoratore può percepire, nel corso dell'anno civile, indipendentemente dal numero dei committenti.

Una ulteriore misura di contenimento permane solo nei confronti dei "committenti imprenditori commerciali o professionisti", per i quali le attività lavorative possono essere svolte a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.000 euro, rivalutati annualmente.

Per i percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito, in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, opera un limite massimo di 3.000 euro annui, rivalutabili, senza che ciò pregiudichi il diritto e la misura della prestazione integrativa del salario, dalla cui contribuzione figurativa l'INPS provvederà a sottrarre gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni di lavoro accessorio.

In agricoltura tali disposizioni trovano applicazione per le attività lavorative occasionali rese nell'ambito delle attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani con meno di 25 anni (se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università), nonché per le attività agricole svolte a favore



dei produttori agricoli, purché non si tratti di soggetti iscritti l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

Anche il committente pubblico può ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio, nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interno, mentre ne è sempre vietato l'utilizzo nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi, fatte salve specifiche ipotesi da individuarsi con apposito decreto ministeriale.

I compensi percepiti dal lavoratore sono computati ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, ed è con essi cumulabile, nel limite complessivo di 3.000 euro per anno civile, l'indennità NASPI, mentre in caso di compensi che superino detto limite, e fino a 7.000 euro per anno civile, l'indennità sarà ridotta di un importo pari all'80% del compenso; il compenso da lavoro accessorio è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupazione o inoccupazione del lavoratore.

Il pagamento del corrispettivo avviene con una particolare procedura che prevede l'acquisto, da parte dei beneficiari, esclusivamente attraverso modalità telematiche, di uno o più carnet di buoni orari, numerati progressivamente e datati, il cui valore nominale, non collegato ad una retribuzione minima oraria, è fissato con decreto ministeriale, mentre nel settore agricolo è pari all'importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal contratto collettivo stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; i committenti non imprenditori o professionisti possono invece acquistare i buoni anche presso le rivendite autorizzate.

Per i committenti imprenditori o professionisti è previsto l'obbligo di comunicare alla Direzione territoriale del lavoro competente (sempre attraverso modalità telematiche) i dati anagrafici e il codice fiscale del lavoratore, indicando altresì il luogo della prestazione con riferimento ad un arco temporale non superiore ai 30 giorni successivi.

Il pagamento del corrispettivo avviene a cura del concessionario, nelle mani della persona che presenta i buoni, registrandone i dati anagrafici e il codice fiscale, egli provvederà anche ad effettuare il versamento dei contributi previdenziali alla Gestione separata INPS (in misura pari al 13% del valore nominale del buono,) e per fini assicurativi contro gli infortuni all'INAIL (in misura pari al 7% del valore nominale del buono), trattenendo l'importo autorizzato dal decreto a titolo di rimborso spese; poiché non è applicabile il criterio generale di ripartizione del carico previdenziale tra committente e prestatore di lavoro, previsto dall'art. 2, comma 30, della l. n. 335

del 1995, i contributi previdenziali, compresi nel valore nominale del voucher, sono a totale carico del committente.

Al fine di garantire maggiore tracciabilità dei voucher, l'art. 49 è stato modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185 del 2016; mutuando la procedura già utilizzata per il lavoro intermittente, si è previsto che i committenti imprenditori non agricoli o professionisti, che ricorrono a prestazioni di lavoro accessorio sono tenuti, almeno 60 minuti prima dell'inizio, a comunicare alla sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, mediante sms o posta elettronica, i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, il luogo, il giorno e l'ora di inizio e di fine della prestazione. I committenti imprenditori agricoli sono tenuti a comunicare, nello stesso termine e con le stesse modalità con riferimento ad un arco temporale non superiore a 3 giorni.

In caso di violazione degli obblighi di comunicazione si applica la medesima sanzione prevista per il lavoro intermittente ovvero la sanzione amministrativa da euro 400 a 2.400, in relazione a ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione; si specifica, inoltre, che, trattandosi di violazione non sanabile a posteriori, non si applica la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124.

6.6. Abrogati gli art. 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015, con il d.l. n. 25 del 2017, conv. dalla l. 20 aprile 2017 n. 49 del 2017, l'art. 54-bis del d.l. n. 50 del 2017, introdotto in sede di conversione dalla l. n. 96 del 2017, ha nuovamente disciplinato le prestazioni di lavoro occasionali.

La disposizione prevede due distinte modalità di utilizzo: il Libretto Famiglia ("LF") e il Contratto di prestazione occasionale ("CPO"), che, riferendosi a diverse categorie di datori di lavoro, si differenziano in relazione all'oggetto della prestazione, alla misura minima dei compensi e dei connessi diritti di contribuzione sociale obbligatoria, nonché alle modalità di assolvimento degli adempimenti informativi verso l'Istituto previdenziale.

Secondo una definizione di carattere generale, contenuta al comma 1 dell'articolo, per prestazioni di lavoro occasionali si intendono le attività lavorative che vengono rese nel rispetto dei seguenti limiti economici, riferiti ai compensi percepiti dal prestatore, ossia al netto di contributi, premi assicurativi e costi di gestione, nell'anno civile di svolgimento della prestazione lavorativa:

a) per ciascun prestatore, con riferimento alla totalità degli utilizzatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a € 5.000 (comma 1, lett. a);



b) per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a € 5.000 (comma 1, lett. b);

c) per le prestazioni complessivamente rese da ogni prestatore in favore del medesimo utilizzatore, a compensi non superiori a € 2.500 (comma 1, lett. c).

Ai fini del rispetto del limite economico riferito a ciascun utilizzatore di cui alla lettera b) del comma 1, potranno essere computati nella misura ridotta del 75% del valore nominale i compensi erogati a favore di titolari di pensione di vecchiaia o di invalidità, di giovani con meno di venticinque anni di età, se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado ovvero a un ciclo di studi presso l'università, delle persone disoccupate, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n 150 del 2015, dei percettori di prestazioni integrative del salario o di altre prestazioni di sostegno del reddito, per i quali sarà l'INPS a provvedere alla sottrazione dalla contribuzione figurativa degli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni occasionali.

Per le operazioni di gestione, ivi inclusa l'erogazione del compenso ai prestatori, è stato previsto il supporto di un'apposita piattaforma telematica predisposta dall'INPS.

I compensi percepiti dal prestatore non incidono sullo stato di disoccupazione, sono computabili ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, sono esenti da tassazione ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, sono erogati a cura dell'INPS, previa raccolta dagli utilizzatori, che sono tenuti ad effettuare pagamenti preventivi utilizzando il modello di versamento F24, entro il giorno 15 del mese successivo a quello di svolgimento della prestazione, attraverso accrediti bancari o postali.

Il prestatore ha diritto all'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, con iscrizione alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della l. n. 335 del 1995, e all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (comma 2); l'INPS provvede all'accredito ed al trasferimento all'INAIL, ma con onere interamente a carico dell'utilizzatore.

Il prestatore ha poi diritto al riposo giornaliero, alle pause e ai riposi settimanali di cui al d.lgs. n. 66 del 2003 (comma 3).

Limiti generali al ricorso all'istituto sono quello di durata pari a 280 ore nell'arco dello stesso anno civile, che per il settore agricolo è pari al rapporto tra il limite di importo dei compensi di € 2.500,00 (per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori) e la retribuzione individuata ai sensi del comma 16 dello stesso articolo, desumibile dal comma 20, ed il divieto, sancito al comma 5, per i

lavoratori con i quali l'utilizzatore abbia in corso, o abbia avuto nei sei mesi precedenti, un rapporto di lavoro subordinato o di collaborazione coordinata e continuativa.

6.7. Le prestazioni di lavoro occasionali tramite "LF" possono essere utilizzate solo da persone fisiche, non nell'esercizio dell'attività professionale o d'impresa, ed esclusivamente per a) lavori domestici, inclusi i lavori di giardinaggio, di pulizia o di manutenzione; b) assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con disabilità; c) insegnamento privato supplementare.

Il Libretto Famiglia è composto da titoli di pagamento, il cui valore nominale è fissato in 10,00 euro, utilizzabili per compensare prestazioni di durata non superiore ad un'ora, il cui valore è così suddiviso: € 8,00 per il compenso a favore del prestatore; € 1,65 per la contribuzione IVS alla Gestione separata INPS; € 0,25 per il premio assicurativo INAIL; € 0,10 per il finanziamento degli oneri di gestione.

Al termine della prestazione lavorativa, e comunque non oltre il terzo giorno del mese successivo a quello di svolgimento della stessa, l'utilizzatore, tramite la piattaforma telematica INPS o avvalendosi dei servizi di contact center messi a disposizione dall'INPS, è tenuto a comunicare tutti i dati della prestazione; di tale comunicazione riceve notifica anche il prestatore.

6.8. Possono invece fare ricorso al Contratto di prestazione occasionale, definito come il contratto mediante il quale un utilizzatore acquisisce, "con modalità semplificate, prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità", i professionisti, lavoratori autonomi, imprenditori, associazioni, fondazioni ed altri enti di natura privata, nonché le amministrazioni pubbliche.

In questo caso la misura del compenso è liberamente fissata dalle parti, purché non inferiore al livello minimo, stabilito dalla legge in € 9,00 per ogni ora di prestazione lavorativa, ed in € 36,00 per il compenso giornaliero, pari alla misura minima fissata per la remunerazione di quattro ore lavorative che vale anche qualora la durata effettiva della prestazione giornaliera sia inferiore; al compenso spettante al prestatore, si applicano i seguenti oneri a carico dell'utilizzatore: a) contribuzione IVS alla Gestione separata INPS, nella misura del 33,0 %; b) premio assicurativo INAIL, nella misura del 3,5 %; c) oneri di gestione nella misura dell'1,0 %.

Per il contratto di prestazione occasionale operano limiti ulteriori rispetto a quelli generali previsti dal comma 14: non possono infatti ricorrervi i datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze più di cinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato; le imprese dell'edilizia e di settori affini, le imprese esercenti l'attività di escavazione o di lavorazione di materiale lapideo, le imprese del settore

delle miniere, cave e torbiere; ne è vietato l'utilizzo anche nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi, ed in agricoltura, salvo le previste eccezioni.

Gli obblighi di informazione preventiva e di rendicontazione della prestazione lavorativa devono essere adempiuti dall'utilizzatore almeno sessanta minuti prima dell'inizio dello svolgimento della prestazione lavorativa, sempre tramite la piattaforma informatica o avvalendosi dei servizi di contact center INPS; laddove, per evenienze di carattere straordinario la prestazione non dovesse essere resa, è prevista la possibilità di revoca, purché ciò avvenga entro le ore 24.00 del terzo giorno successivo a quello originariamente previsto per lo svolgimento della prestazione.

Per entrambi i casi sono previste forme di notifiche al lavoratore, che potrà o dare conferma immediata dell'effettivo svolgimento della prestazione, impedendo così una eventuale revoca successiva, o, qualora la comunicazione di revoca sia stata resa a fronte di una prestazione lavorativa effettivamente svolta, sempre entro le ore 24.00 del terzo giorno successivo, comunicare l'avvenuto svolgimento della prestazione, con il conseguente diritto all'accredito del compenso e della posizione assicurativa.

Le pubbliche amministrazioni, cui non si applica il limite dei cinque dipendenti, possono utilizzare i contratti di prestazione occasionale, nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale, esclusivamente per esigenze temporanee o eccezionali: a) nell'ambito di progetti speciali rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o di fruizione di ammortizzatori sociali; b) per lo svolgimento di lavori di emergenza correlati a calamità o eventi naturali improvvisi; c) per attività di solidarietà, in collaborazione con altri enti pubblici e/o associazioni di volontariato; d) per l'organizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli.

Alle imprese del settore agricolo, fermo il limite dei cinque dipendenti, ne è consentito l'utilizzo solo per le attività lavorative rese dai soggetti di cui al comma 8, purché non iscritti nell'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

6.9. Quanto infine agli aspetti sanzionatori, nel caso in cui vengano superati i limiti complessivi di cui al comma 1, lettera c), - importo di € 2.500,00 per ciascuna prestazione resa da un singolo prestatore in favore di un singolo utilizzatore - o, comunque, il limite di durata della prestazione pari a 280 ore nell'arco dello stesso

anno civile, o quello diverso per il settore agricolo, il relativo rapporto si trasforma in un rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato.

In caso di violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva all'Inps ovvero di uno dei divieti di cui al comma 14, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 500,00 a € 2.500,00 euro per ogni prestazione lavorativa giornaliera per cui risulta accertata la violazione, ma non la procedura di diffida di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 124 del 2004.

6.10. All'esito di tale articolato excursus normativo, va innanzitutto evidenziato che la nuova disciplina è senza dubbio intervenuta a colmare un vuoto normativo che si era determinato a seguito dell'abrogazione delle disposizioni del d.lgs. n. 81 del 2015.

Della opportunità di disciplinare la fattispecie del cd. lavoro occasionale sono consapevoli gli stessi promotori del referendum che, come evidenziato nell'istanza, non ritengono che sia necessaria l'eliminazione della fattispecie in sé, ma solo delle degenerazioni abusive nell'utilizzo che erano state consentite dalle modifiche apportate alla disciplina originaria.

Dal confronto tra la nuova disciplina e quella abrogata si evince che il legislatore del 2017 ha perseguito indubbiamente una linea che mira a recuperare l'impostazione restrittiva propria del vecchio regime pur nell'ambito di una cornice aperta ad ogni tipologia di prestatore e di prestazione lavorativa.

Significativa in questo contesto è la doppia modalità di utilizzo: da un lato il libretto di famiglia, concepito come strumento più snello, meno formalizzato, destinato a utilizzatori meno interessati all'elusione, in quanto alla ricerca di servizi più che di profitti, dall'altro il contratto di lavoro occasionale, dal regime giuridico più articolato, ma nello stesso tempo adeguato alle finalità dell'istituto che mira comunque a regolare prestazioni saltuarie.

Posta la meritevolezza della fattispecie, se correttamente regolata ed utilizzata, la nuova regolamentazione di cui all'art. 54-bis, in disarmonia con la precedente, persegue una accentuazione delle limitazioni, non solo quantitative ma anche qualitative, una agevolazione della tracciabilità attraverso la gestione informatica unitaria da parte dell'INPS, un aumento delle tutele per il prestatore sia sul fronte retributivo che delle modalità del rapporto, un irrigidimento del profilo sanzionatorio.

Il passaggio dalla disciplina del cd. lavoro accessorio a quella del cd. lavoro occasionale non appare meramente terminologico ma di contenuto. L'apparente definizione dell'occasionalità, contenuta nel comma 1, con esclusivo riferimento a



limiti quantitativi (come avveniva al comma 1 dell'art. 48 del d.lgs. n. 81 del 2015), è significativamente integrata, per il lavoro con LF, dalla circoscrizione dell'utilizzo dell'istituto a prestazioni lavorative specificamente individuate e, per il contratto di prestazione occasionale (CPO), oltre alle particolari restrizioni riferite al lavoro presso le pubbliche amministrazioni, dalla generale qualificazione dello stesso, al comma 13, come avente ad oggetto "prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità": indicazione qualitativa non puramente teorica ma anche qui concretamente condizionante, attraverso la possibile verifica in sede contenziosa, il corretto utilizzo dell'istituto.

Lo stesso criterio quantitativo, già ridimensionato nella misura, si è arricchito del limite per ciascun utilizzatore in riferimento alla totalità dei prestatori, che consentirà di evitare il *turn over* abusivo a questa forma contrattuale (per il cui mancato rispetto – di cui si lamenta nell'istanza l'assenza di previsioni sanzionatorie – sarà evidentemente la giurisprudenza a ricercare e individuare le applicabili conseguenze pregiudizievoli), nonché del monte orario di 280 ore annue, pari a sole 35 giornate lavorative di otto ore, non molto lontano dai 30 giorni di cui al d.lgs. n. 276 del 2003. Ad esso sono stati aggiunti, oltre a quelli generali già menzionati, particolari limiti qualitativi, sia con riferimento a condizioni del lavoratore, quali il divieto di prestazioni occasionali per i lavoratori che siano già dipendenti o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa o lo siano stati nei sei mesi antecedenti, sia con riferimento ai divieti di cui al comma 14, tra cui primeggia il divieto per gli imprenditori con più di cinque dipendenti.

Al fine di semplificare le procedure di controllo, il confronto dei dati, la gestione dei compensi e della contribuzione, è stata creata un'unica piattaforma informatica gestita dall'INPS; sul fronte della retribuzione è meritevole l'intento di semplificare, con la scelta del compenso fisso, in caso di utilizzo nell'ambito del "LF" e dell'autonomia contrattuale, con la previsione di un minimo non solo orario ma anche giornaliero, per il compenso nell'ambito del "CPO".

Il regime sanzionatorio ha introdotto per la prima volta la previsione che, in caso di superamento dei limiti fissati tra singolo prestatore e singolo utilizzatore, il rapporto di lavoro si trasforma in rapporto a tempo pieno ed indeterminato: previsione di non poco momento in quanto, in caso di uso fraudolento dei voucher per occultare una diversa tipologia contrattuale, potrà essere invocata in sede giudiziaria previo accertamento di fatto, mediante prova per testimoni e presunzioni, analogamente a quanto avviene in caso di rapporti a nero, con il vantaggio che non sarà necessario provare l'esistenza del rapporto, ma solo le

effettive modalità di svolgimento dello stesso con superamento del monte retributivo o del monte orario.

L'analisi comparata delle nuove e vecchie disposizioni consente di affermare che, pur nella sua complessa articolazione, che la distingue da un mero ritorno al passato, la nuova tipologia contrattuale recupera, attraverso vari meccanismi, il requisito essenziale della "occasionalità" della prestazione.

In tal senso, oltre ai numerosi limiti fissati all'utilizzo dell'istituto, che, seppure non rigorosi come nella disciplina originaria del 2003, sono stati significativamente intensificati rispetto alla disciplina oggetto del quesito referendario e diversificati in riferimento alle diverse caratteristiche soggettive degli utilizzatori, e all'innovativo e adeguato regime sanzionatorio che, oltre a svolgere una funzione deterrente preventiva, garantirà una più efficace risposta repressiva agli utilizzi abusivi, militano in particolare, come già detto, nel caso del "LF", la indicazione, contenuta al comma 10, di specifiche attività, e, per il "CPO", il riferimento, al comma 13, a prestazioni di lavoro " occasionali o saltuarie di ridotta entità".

6.11.- A questo punto, considerato che nella specie il confronto finalizzato alla verifica dei presupposti di cui all'abrogazione sufficiente si opera fra insiemi organici di norme e deve quindi concernere, secondo le indicazioni della Consulta, i relativi principi ispiratori, non può non ritenersi, alla stregua dei rilievi sopra esposti, che l'intervento normativo sopravvenuto, indipendentemente dalle divergenze o dalle affinità fra le singole disposizioni contenute nella vecchia e nella nuova disciplina, ha certamente riguardato i suddetti principi, intaccando in modo sostanziale la "deriva" liberalizzatrice che l'istituto aveva finito per assumere negli art. 48,49 come modificato, e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015 - e che era stata alla base anche della ritenuta ammissibilità del quesito referendario da parte della Consulta - e recuperando, sia pure in un contesto nuovo e più articolato, il requisito della "occasionalità" dell'esigenza lavorativa, che restituisce all'istituto in esame la caratteristica di strumento effettivamente finalizzato alla disciplina delle prestazioni lavorative svolte in minima entità e in contesti marginali, e non alternativo ad altre forme contrattuali già presenti nel panorama lavoristico: il tutto in linea con l'obiettivo sostanziale perseguito dai promotori dell'iniziativa referendaria, come valorizzato dalla stessa Corte costituzionale in sede di valutazione di ammissibilità del quesito. Valga al riguardo riportare il seguente significativo passaggio con cui la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 28 del 2017, ha definito la situazione normativa sfociata nella legge del 2015: *"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».

La sostituzione della disciplina del “ lavoro accessorio” di cui agli art. 48,49 come modificato, e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015, con quella delle “prestazioni occasionali” di cui all’art. 54-bis della l. n. del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. in l. n. 96 del 2017, non realizza, quindi, le condizioni per l’invocato trasferimento del quesito referendario dalla vecchia alla nuova disciplina.

L’istanza deve, pertanto, essere rigettata.

P. Q. M.

Rigetta l’istanza.

Dispone che la presente ordinanza sia immediatamente comunicata:

- al Presidente della Repubblica
- al Presidente del Senato della Repubblica
- al Presidente della Camera dei deputati
- al Presidente del Consiglio dei Ministri

Dispone che la presente ordinanza sia notificata ai promotori della richiesta di referendum

Così deciso in Roma il 27 settembre 2017

Depositato in Segreteria

oggi **29 NOV 2017**

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO

Dott. Pierluigi Esposito

IL PRESIDENTE

Arturo Cortese