

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **12/2025**

Giudizio GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM

Presidente AMOROSO - Redattore ANTONINI

Camera di Consiglio del **20/01/2025** Decisione del **20/01/2025**

Deposito del **07/02/2025** Pubblicazione in G. U. **12/02/2025**

Norme impugnate: D.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, come modificato dal d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96, dalla sentenza Corte costituzionale 26 settembre 2018, n. 194, dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145; dal d. lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23 convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte Costituzionale 24 giugno 2020, n. 150; dal d.l. 24 agosto 2021, n. 118 convertito con modificazioni dalla L. 21 ottobre 2021, n. 147; dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79 (in G.U. 29/06/2022, n. 150); dalla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2024, n. 22; dalla sentenza della Corte Costituzionale, del 4 giugno 2024, n. 128, recante “Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183” nella sua interezza».

Massime:

Atti decisi: **ref. 183**

SENTENZA N. 12

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), come modificato: dal decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2018; dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021); dal decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155); dal decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 150 del 2020; dal decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118 (Misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 2021, n. 147; dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79; dalle sentenze della Corte costituzionale n. 22 e n. 128 del 2024; giudizio iscritto al n. 183 del registro ammissibilità *referendum*.

Vista l'ordinanza del 12 dicembre 2024 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per Luigi Giove, Ivano Gualerzi, Federico Bozzanca e Lorenzo Fassina nella qualità di promotori;

deliberato nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 12 dicembre 2024, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* popolare abrogativo promossa da tredici cittadini italiani (con annuncio pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 87, serie generale, dell'anno 2024) sul quesito così inizialmente formulato: «Volete voi l'abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 recante “Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183” nella sua interezza?».

2.– L'Ufficio centrale, verificata con esito positivo la regolarità della richiesta, ha rilevato che sul decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), hanno inciso diverse modifiche legislative e quattro pronunce di illegittimità costituzionale, con le quali ha ritenuto opportuno integrare il quesito, che ha pertanto riformulato nei seguenti termini: «Volete voi l'abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, come modificato dal d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96, dalla sentenza Corte costituzionale 26 settembre 2018, n. 194, dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145; dal d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23 convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte costituzionale 24 giugno 2020, n. 150; dal d.l. 24 agosto 2021, n. 118,

convertito con modificazioni dalla L. 21 ottobre 2021, n. 147; dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79 (in G.U. 29/06/2022, n. 150); dalla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2024, n. 22; dalla sentenza della Corte costituzionale, del 4 giugno 2024, n. 128, recante “Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183” nella sua interezza?».

2.1.– Il medesimo Ufficio centrale ha altresì attribuito al quesito la seguente denominazione: «Contratto di lavoro a tutele crescenti – disciplina dei licenziamenti illegittimi: Abrogazione».

3.– Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell’ordinanza dell’Ufficio centrale per il *referendum*, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 20 gennaio 2025, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4.– L’8 gennaio 2025 i presentatori della richiesta di *referendum*, avvalendosi della facoltà di cui all’art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, hanno depositato una memoria illustrativa a sostegno dell’ammissibilità della richiesta stessa.

Ricostruita l’evoluzione del regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi, i promotori rilevano, in particolare, che l’abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015 determinerebbe la riespansione (quale normativa di risulta) della disciplina di cui all’art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), che diverrebbe applicabile a prescindere dalla data di assunzione del dipendente illegittimamente licenziato, facendo venir meno le «differenziazioni tra lavoratori che svolgono le medesime attività, in direzione di una uniformità dei trattamenti».

Sarebbe, quindi, in tal modo ricondotta a unità la disciplina sanzionatoria dei licenziamenti illegittimi e ne risulterebbe rafforzata la tutela dei lavoratori, avuto particolare riguardo alla reintegrazione nel posto di lavoro occupato prima del recesso.

Di qui la chiarezza, omogeneità e univocità dell’odierno quesito – che nemmeno incontrerebbe i limiti di cui all’art. 75, secondo comma, della Costituzione, né quelli inerenti alle categorie delle leggi costituzionalmente necessarie o a contenuto costituzionalmente vincolato – dal momento che l’esito positivo del *referendum* assicurerebbe «senza incertezze il risultato finale (la *reductio ad unum* dei casi ammessi alla reintegra)» che ne costituirebbe lo scopo obiettivo.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, invece, non si è avvalso della facoltà di intervento nel giudizio di ammissibilità.

Considerato in diritto

1.– Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sull’ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’intero d.lgs. n. 23 del 2015.

2.– La richiesta è stata dichiarata legittima, con ordinanza del 12 dicembre 2024, dall’Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, che, dopo aver riformulato il relativo quesito integrandolo con le modifiche subite dal decreto legislativo sottoposto al voto del corpo elettorale, ha attribuito ad essa la seguente denominazione: «Contratto di lavoro a tutele crescenti – disciplina dei licenziamenti illegittimi: Abrogazione».

3. Preliminarmente, va rilevato che, nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025, questa Corte ha consentito, in conformità al proprio costante orientamento (da ultimo, sentenza n. 60 del 2022), che i presentatori della richiesta di *referendum* illustrassero oralmente le memorie depositate ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970.

4. Sempre in via preliminare, occorre definire il contesto normativo nel quale si collocano le disposizioni oggetto del quesito referendario.

4.1.– In estrema sintesi, e per quanto qui rileva, va ricordato che per lungo tempo i rimedi apprestati dall'ordinamento a fronte della illegittimità dei licenziamenti si sono tradotti in due forme di garanzia.

La prima, per i datori “sopra-soglia” (più di quindici lavoratori, ovvero più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, occupati in ciascuna unità produttiva o comunque nell'ambito dello stesso comune, oppure più di sessanta nel complesso), rappresentata dalla cosiddetta tutela reintegratoria (o “reale”) di cui all'art. 18 statuto lavoratori, consistente nella condanna alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro precedentemente occupato, al pagamento di un'indennità risarcitoria pari alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento a quello della effettiva reintegrazione e al versamento, per lo stesso periodo, dei contributi assistenziali e previdenziali.

La seconda, per i datori “sotto-soglia”, rappresentata, salve particolari ipotesi, dalla cosiddetta tutela indennitaria (od “obbligatoria”) di cui all'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), consistente nella condanna alla riassunzione del dipendente o, alternativamente, al pagamento in suo favore di un'indennità di importo compreso tra due mensilità e mezzo e sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, misura, questa, suscettibile di essere incrementata fino a quattordici mensilità.

4.2.– L'art. 18 statuto lavoratori è stato poi profondamente modificato dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), che ha abbandonato «il criterio della tutela reintegratoria generalizzata» – applicabile, cioè, quale che fosse il vizio accertato dal giudice – «adottando invece un criterio selettivo ispirato essenzialmente alla gravità dell'illegittimità da cui è affetto il licenziamento e prevedendo plurimi e gradati regimi di tutela. Ha riservato la tutela reintegratoria alle ipotesi di maggiore gravità [...]: quella “piena” in caso di licenziamento nullo o discriminatorio; quella “attenuata” in caso di licenziamento fondato su un “fatto insussistente”. In tutti gli altri casi la tutela è solo indennitaria, più o meno ampia secondo due distinte declinazioni, entrambe di tipo compensativo della perdita del posto di lavoro conseguente all'effetto risolutivo del rapporto, che comunque si produce» (sentenza n. 128 del 2024).

4.3.– È questo il contesto in cui è intervenuto il d.lgs. n. 23 del 2015, adottato nell'esercizio della delega disposta dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro), diretta a «favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di “nuovi assunti”, accentuandone la flessibilità in uscita con il riconoscimento di una tutela risarcitorio-monetary predeterminata, e quindi alleggerendo le conseguenze di un licenziamento illegittimo» (sentenza n. 129 del 2024).

A tal fine, il d.lgs. n. 23 del 2015 ha dettato una disciplina organica dell'apparato sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi intimati, tanto dai datori “sopra-soglia” quanto da quelli “sotto-soglia”, ai lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri assunti, a decorrere dal 7 marzo 2015, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Pur muovendosi nel solco della frammentazione delle tutele introdotta dalla legge n. 92 del 2012, il legislatore delegato ne ha così mutato i rispettivi confini applicativi, introducendo una normativa che,

rispetto a quella di cui all'art. 18 statuto lavoratori, in via generale, ridimensiona la tutela indennitaria e limita ulteriormente quella reintegratoria, nel caso di licenziamento individuale per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo, eliminandola poi del tutto nel caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Il d.lgs. n. 23 del 2015 interviene inoltre sulla disciplina del licenziamento collettivo, sempre limitatamente ai lavoratori assunti successivamente al 7 marzo 2015, sopprimendo la tutela reintegratoria anche nel caso di violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, legali o previsti da accordo sindacale.

4.4.– In realtà, il complessivo arretramento delle garanzie a favore della flessibilità in uscita è stato successivamente mitigato, su specifici profili, dalle pronunce di illegittimità costituzionale che l'Ufficio centrale per il *referendum* ha ritenuto opportuno menzionare nel quesito referendario.

Sulla tutela indennitaria hanno inciso le sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020, all'esito delle quali è venuto meno l'automatismo di calcolo dell'indennizzo previsto solo per i licenziamenti soggetti al d.lgs. n. 23 del 2015, che «è ora fissato in una forbice tra un minimo e un massimo e non è più quantificato in modo rigido unicamente secondo la progressione lineare dell'anzianità di servizio» (sentenza n. 7 del 2024).

Quanto, invece, alla tutela reintegratoria, la sentenza n. 22 del 2024, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 per eccesso di delega, limitatamente alla parola «espressamente», ha realizzato un significativo ampliamento del campo di applicazione della tutela reintegratoria “piena”: per effetto di questa pronuncia, infatti, il regime del licenziamento nullo intimato ai dipendenti assunti dopo il 7 marzo 2015 trova oggi applicazione sia nel caso in cui nella disposizione imperativa violata ricorra l'espressa e testuale sanzione della nullità, sia che ciò non sia espressamente previsto, ma sia possibile rinvenire, comunque, il carattere imperativo della prescrizione per la presenza di un divieto di licenziamento al ricorrere di determinati presupposti.

Infine, la sentenza n. 128 del 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo in esame, nella parte in cui non prevede che la tutela reintegratoria “attenuata”, ivi riservata alle sole ipotesi di licenziamento disciplinare fondato su un fatto insussistente, si applichi, in luogo di quella meramente indennitaria originariamente prevista, anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro, rispetto alla quale rimane estranea ogni valutazione circa il ricollocamento del lavoratore.

4.5.– Resta, comunque, che, in controtendenza rispetto al complessivo arretramento delle garanzie a favore della flessibilità in uscita, la disciplina di cui al d.lgs. n. 23 del 2015 in alcuni casi particolari comporta un ampliamento delle stesse.

Ciò si verifica nelle ipotesi del licenziamento intimato per il perdurare delle assenze per malattia o infortunio del lavoratore prima del superamento del cosiddetto periodo di comporto (art. 2110, secondo comma, codice civile, all'esito della citata sentenza n. 22 del 2024 di questa Corte) e in quelle in cui il giudice accerti che il licenziamento intimato per disabilità fisica o psichica del lavoratore è ingiustificato perché l'inidoneità allo svolgimento delle mansioni assegnategli «non [era in realtà] riconducibile ad una condizione di disabilità» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 22 maggio 2024, n. 14307). In questi casi, infatti, è garantita la tutela reintegratoria “piena”, anziché quella “attenuata” prevista dall'art. 18 statuto lavoratori.

Parimenti di favore è l'estensione della disciplina dettata dal d.lgs. n. 23 del 2015 (art. 9, comma 2) ai licenziamenti intimati dalle cosiddette organizzazioni di tendenza, esclusi invece dal campo di applicazione dell'art. 18 statuto lavoratori.

5.– Così delineata la cornice normativa di riferimento, va innanzitutto rilevato che le norme recate dal d.lgs. n. 23 del 2015 sono estranee alle materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude il ricorso all'istituto del *referendum* abrogativo.

6.– Né l'ammissibilità della richiesta referendaria è ostacolata dalla possibilità di ritenere la normativa in esame «costituzionalmente necessari[a]» o «a contenuto costituzionalmente vincolato» (sentenza n. 16 del 1978), dal momento che l'eventuale esito positivo del *referendum* non determinerebbe una lacuna nella tutela del fondamentale diritto al lavoro: dall'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015 deriverebbe l'applicabilità, anche ai lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, della disciplina dettata dall'art. 18 statuto lavoratori e dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966.

L'odierno quesito referendario, infatti, punta a rimuovere dall'ordinamento l'intero d.lgs. n. 23 del 2015, frutto di una discrezionale opzione di politica legislativa, senza che dalla *vis abrogans* possa scaturire una, preclusa, reviviscenza del quadro normativo preesistente: la disciplina dettata dal suddetto decreto legislativo si è affiancata a quella dettata dall'art. 18 statuto lavoratori e dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, dando così luogo a «un duplice e parallelo regime» (sentenza n. 44 del 2024).

L'effetto innovativo sulla disciplina vigente, connaturale alla abrogazione referendaria, consisterebbe quindi nella «fisiologica espansione della sfera di operatività» (sentenza n. 50 del 2000) di norme già presenti nell'ordinamento, tuttora vigenti, anche se comprese, per effetto della applicabilità delle disposizioni oggetto del *referendum*, su un ambito di efficacia limitato ai soli licenziamenti individuali dei lavoratori già in servizio alla data del 7 marzo 2015.

7. Il quesito referendario sottoposto al giudizio di ammissibilità non risulta nemmeno carente di una matrice razionalmente unitaria.

A conforto di tale conclusione milita, innanzitutto, la circostanza che l'art. 75 Cost. stabilisce espressamente che la richiesta referendaria può avere ad oggetto l'abrogazione anche totale di una legge o di un atto avente valore di legge, «con ciò di per sé contemplando anche la possibilità che il *referendum* investa un testo articolato e complesso, ed escludendo di conseguenza che tali caratteri di un atto siano pregiudizialmente motivo di inammissibilità del quesito» (sentenza n. 56 del 2022).

Rileva, piuttosto, perché la richiesta referendaria sia ammissibile, che il quesito incorpori «l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza “una matrice razionalmente unitaria” (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), “un criterio ispiratore fondamentalmente comune” o “un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale” (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990)» (sentenza n. 47 del 1991).

Nel caso di specie, la «matrice razionalmente unitaria» che giustifica l'unicità della richiesta è ravvisabile nel profilo teleologico sotteso al quesito referendario, mirante all'abrogazione di un *corpus* organico di norme e funzionale alla *reductio ad unum*, senza più la divisione tra prima e dopo la data del 7 marzo 2015, della disciplina sanzionatoria dei licenziamenti illegittimi, con la riespansione della disciplina pregressa, valevole per tutti i dipendenti, quale che sia la data della loro assunzione.

La circostanza che all'esito dell'approvazione del quesito abrogativo il risultato di un ampliamento delle garanzie per il lavoratore non si verificherebbe in realtà in tutte le ipotesi di invalidità, perché in alcuni casi particolari si avrebbe, invece, un arretramento di tutela (come si è evidenziato al punto 4.5.), non assume una dimensione tale da inficiare la chiarezza, l'omogeneità e la stessa univocità del quesito medesimo. Questo chiama, infatti, il corpo elettorale a una valutazione complessiva e generale, che può anche

prescindere dalle specifiche e differenti disposizioni normative, senza perdere la propria matrice unitaria, che resta quella di esprimersi a favore o contro l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015 nella sua articolata formulazione.

In definitiva, i limiti costituzionali al *referendum*, da questo punto di vista, sono essenzialmente preordinati a evitare, da un lato, la distorsione in senso plebiscitario del precipuo strumento di democrazia diretta contemplato dalla Costituzione (sentenze n. 56 del 2022 e n. 16 del 1978) e, dall'altro, l'incisione sulla libertà del voto dell'elettore, che potrebbe maturare «convincimenti diversi» rispetto a una pluralità di questioni profondamente difformi e insuscettibili di essere ricondotte ad unità (*ex plurimis*, sentenza n. 12 del 2014). Tali limiti, tuttavia, non precludono l'abrogazione totale di un testo normativo che contempla soluzioni differenti (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2002, n. 15 del 1997 e n. 35 del 1993), qualora rimanga comunque salvaguardato un nesso di coerenza tra il mezzo e il fine referendario: in tal caso non si concreta un uso artificioso del *referendum* abrogativo (ancora, sentenza n. 16 del 1978), tale da eccedere le previsioni dell'art. 75 Cost.

8. In definitiva, non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di *referendum* deve essere dichiarata ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), come modificato: dal decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2018; dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021); dal decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155); dal decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 150 del 2020; dal decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118 (Misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 2021, n. 147; dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79; dalle sentenze della Corte costituzionale n. 22 e n. 128 del 2024; richiesta dichiarata conforme a legge con ordinanza del 12 dicembre 2024, pronunciata dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

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

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **13/2025**

Giudizio GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM

Presidente **AMOROSO** - Redattore **SAN GIORGIO**

Camera di Consiglio del **20/01/2025** Decisione del **20/01/2025**

Deposito del **07/02/2025** Pubblicazione in G. U. **12/02/2025**

Norme impugnate: Articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, recante “Norme sui licenziamenti individuali”, come sostituito dall’art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108, limitatamente alle parole: “compreso tra un”, alle parole “ed un massimo di 6” e alle parole “La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».

Massime:

Atti decisi: **ref. 184**

SENTENZA N. 13

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D’ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui

licenziamenti individuali), come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali), limitatamente alle parole «compreso tra un», alle parole «ed un massimo di 6» e alle parole «La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro», giudizio iscritto al n. 184 del registro ammissibilità *referendum*.

Vista l'ordinanza del 12 dicembre 2024, depositata il successivo 13 dicembre, con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge detta richiesta;

udita nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per Luigi Giove, Ivano Gualerzi, Federico Bozzanca e Lorenzo Fassina, nella qualità di promotori;

deliberato nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 12 dicembre 2024, depositata il successivo 13 dicembre, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, a norma dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ha dichiarato conforme a legge la richiesta di *referendum* popolare abrogativo, proposto ai sensi dell'art. 75 della Costituzione da oltre cinquecentomila elettori, sul seguente quesito: «Volete voi l'abrogazione dell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, recante “Norme sui licenziamenti individuali”, come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108, limitatamente alle parole: “compreso tra un”, alle parole “ed un massimo di 6” e alle parole “La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro”?», avente la seguente denominazione sintetica: «Piccole imprese-Licenziamenti e relativa indennità: abrogazione parziale».

Nell'ordinanza, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha dato atto che è stata promossa l'iniziativa di *referendum* popolare, ai sensi dell'art. 75 Cost., di cui al verbale della cancelleria della Corte di cassazione del 12 aprile 2024, con relativa comunicazione pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale n. 87 del 13 aprile 2024, avente a oggetto il quesito indicato.

Nell'ordinanza si è dato altresì conto del fatto che i promotori, in data 19 luglio 2024 (e quindi «entro tre mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi a norma dell'articolo 7, ultimo comma»), hanno depositato presso la medesima cancelleria tutti i fogli contenenti le firme e i certificati elettorali dei sottoscrittori, al contempo dichiarando a verbale il numero dei cittadini che appoggiano la richiesta referendaria, pari complessivamente a n. 875.844 sottoscrizioni, apposte su fogli predisposti con le modalità di cui all'art. 27 della legge n. 352 del 1970. L'ordinanza ha aggiunto che i medesimi promotori hanno depositato un *hard disk*, contenente il duplicato informatico di 99.099 firme raccolte elettronicamente, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *i-quinquies*), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), insieme ai relativi certificati di iscrizione nelle liste elettorali, oltre a una *pen drive* contenente il duplicato informatico dei certificati di iscrizione relativi alle sottoscrizioni contenute nella scatola n. 259.

L'ordinanza, di seguito, ha riferito circa lo svolgimento delle operazioni di verifica della regolare raccolta di almeno cinquecentomila firme, ai sensi dell'art. 75, primo comma, Cost., dando conto sia delle sottoscrizioni acquisite da moduli cartacei, sia di quelle digitali.

Infine, l'ordinanza ha rilevato che la normativa sottoposta a *referendum* «rientra nella previsione dell'art. 75 Cost.» e, quanto alla verifica della sua attuale vigenza, ha richiamato l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), il quale, in combinato disposto con l'Allegato 1 al medesimo decreto, ha dichiarato indispensabile la permanenza in vigore delle disposizioni di cui agli artt. da 1 a 10, 11, secondo comma, 12, 13 e 14 della legge n. 604 del 1966. Ha inoltre ricordato che questa Corte, con sentenza n. 41 del 2003, aveva già dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti *ivi* indicate, delle seguenti disposizioni: art. 18, commi primo, secondo e terzo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nel testo modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali); artt. 2, comma 1, e 4, comma 1, secondo periodo, della legge n. 108 del 1990; art. 8 della legge n. 604 del 1966, come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge n. 108 del 1990. Tale *referendum* è stato indetto con decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 2003 e, successivamente, con comunicato del 14 luglio 2003, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha reso noto che alla votazione indetta non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, come richiesto dall'art. 75, quarto comma, Cost.

Ha aggiunto, sul punto, l'Ufficio centrale che non sussiste la condizione ostativa prevista dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970, quanto alla riproposizione del *referendum* sull'art. 8 della legge n. 604 del 1966, come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge n. 108 del 1990, essendo trascorsi ormai più di cinque anni dalla precedente consultazione referendaria.

2.- Con memoria depositata l'8 gennaio 2025, i promotori hanno svolto difese a sostegno dell'ammissibilità della richiesta referendaria.

Vengono richiamati il «contesto europeo» di riferimento e l'art. 24 della Carta sociale europea, insieme alla decisione del Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) resa all'esito del reclamo collettivo n. 158 del 2017 (promosso con atto dell'11 febbraio 2020). Secondo quest'ultima decisione, un tetto massimo che, senza un carattere sufficientemente dissuasivo, svincoli l'indennità dal danno subito «è, in linea di principio, contrario alla Carta» (punto 96). Nella medesima direzione è richiamata anche la decisione n. 106 del 2014, dello stesso CEDS, resa nel caso *Finnish Society of Social Rights* contro Finlandia, richiamato anche da questa Corte nella sentenza n. 194 del 2018. A giudizio dei promotori, sulla scorta delle richiamate decisioni, dovrebbe concludersi che «il rimedio compensatorio, qualora previsto in via alternativa rispetto al rimedio reintegratorio, può essere considerato adeguata forma di riparazione soltanto quando sia di entità tale da garantire al lavoratore un ristoro tendenzialmente integrale del danno sofferto in conseguenza del licenziamento, e quindi tale da assorbire l'equivalente economico del valore del posto di lavoro illegittimamente perduto, senza esaurirsi necessariamente in esso».

Nel descritto contesto, secondo i promotori, risulterebbe «trasparente» il senso dell'odierno *referendum* che, con la cancellazione del limite massimo di indennità stabilito dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, garantirebbe «una finalità di utile ed equo ristoro e di deterrenza verso il datore di lavoro, rimettendo la legge italiana in linea con la disciplina europea». Il quesito, dunque, avrebbe i requisiti della chiarezza e della omogeneità, né incontrerebbe alcun limite *ex art. 75 Cost.*

1.– Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della descritta richiesta di *referendum* popolare, avente a oggetto l'abrogazione dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, limitatamente alle parole «compreso tra un», alle parole «ed un massimo di 6» e alle parole «La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».

La richiesta, dichiarata conforme a legge dall'Ufficio centrale per il *referendum*, istituito presso la Corte di cassazione, mira ad eliminare il tetto massimo che l'art. 8 della legge n. 604 del 1966 impone per la liquidazione dell'indennità da licenziamento illegittimo, fissato in «6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto», anche se maggiorabile (in base a quanto prevede l'ultimo periodo, anch'esso oggetto del quesito referendario) in funzione dell'anzianità del lavoratore e sempre a condizione che il datore di lavoro occupi più di quindici prestatori di lavoro.

L'obiettivo perseguito, come si ricava dalla denominazione assegnata al quesito, è quello di incidere sulla misura della predetta indennità, che riguarda esclusivamente i lavoratori assunti presso le «piccole imprese», per tali dovendosi intendere quelle che non raggiungono la dimensione occupazionale attualmente indicata dall'art. 18, ottavo comma, della legge n. 300 del 1970.

2.– Preliminare alla valutazione sull'ammissibilità del quesito è la disamina dell'odierno raggio di applicazione dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, dopo che la materia dei licenziamenti illegittimi e della relativa indennità è stata interessata, negli ultimi anni, da numerosi «interventi normativi stratificati» (sentenza n. 183 del 2022).

Occorre precisare che, sin da quando è stata introdotta, nel 1966, la tutela indennitaria, la fissazione in via legislativa di un tetto massimo per la liquidazione dell'indennità da licenziamento illegittimo, insieme alla sua articolazione a seconda del requisito dimensionale del datore di lavoro, rappresenta un dato costante. Essa, infatti, si rinviene all'indomani dell'entrata in vigore dello statuto dei lavoratori, di cui alla legge n. 300 del 1970, che, all'art. 18, ha introdotto la tutela reintegratoria al fianco di quella solo indennitaria. Parimenti essa è presente nell'attuale cornice del cosiddetto contratto di lavoro a tutele crescenti, di cui al decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183): riforma, quest'ultima, che ha a sua volta ridisegnato il regime indennitario, per i lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015, nella forma piena e in quella ridotta (rispettivamente, artt. 3, comma 1, e 4), e che, in modo non dissimile dalle previsioni dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, ne ha diversificato la misura massima a seconda delle dimensioni occupazionali del datore di lavoro (art. 9).

Proprio la riforma del 2015 segna l'odierno, residuo margine di applicazione, *ratione temporis*, dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966. Esso, infatti, risulta ormai limitato a quei lavoratori che siano stati assunti prima dell'entrata in vigore, in data 7 marzo 2015, del nuovo sistema sanzionatorio (sentenze n. 7 e n. 44 del 2024).

Altra importante delimitazione applicativa è data dalla dimensione occupazionale del datore di lavoro. La disposizione oggetto del quesito referendario, infatti, riguarda solo i lavoratori assunti alle dipendenze di datori di lavoro che non raggiungono la soglia dimensionale indicata dall'art. 18, ottavo comma, della legge n. 300 del 1970: fino a quindici dipendenti nelle singole unità produttive o nell'ambito dello stesso comune (cinque, se si tratta di impresa agricola), o fino a sessanta dipendenti nel complesso dell'azienda. Si tratta, come è noto, del «requisito dimensionale unico» (sentenza n. 44 del 2024) che segna, già nella disciplina introdotta a partire dalla legge n. 108 del 1990, il discrimine tra la tutela reintegratoria e quella solo indennitaria, lasciando quest'ultima alle cosiddette imprese di «piccole dimensioni» (come contrapposte a quelle di dimensioni «medio grandi»).

In definitiva, l'odierno quesito referendario è destinato a incidere su una previsione (la fissazione del tetto massimo, pari a sei mensilità, maggiorabile fino a quattordici, per la liquidazione dell'indennità da licenziamento illegittimo) che, nella sua attuale vigenza – espressamente confermata, come rilevato dall'Ufficio centrale, dal combinato disposto tra l'art. 1, comma 1, e l'Allegato 1 del d.lgs. n. 179 del 2009 –, riguarda esclusivamente i lavoratori assunti presso datori di lavoro di “piccole” dimensioni prima del 7 marzo 2015.

3.– Tanto premesso, la richiesta referendaria è ammissibile.

3.1.– Non è anzitutto ravvisabile alcuna preclusione proveniente dai divieti posti dall'art. 75, secondo comma, Cost., né si apprezzano profili attinenti a disposizioni a contenuto costituzionalmente obbligato.

3.2.– Sotto altro profilo, il quesito risponde poi ai requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità.

Con esclusivo riguardo alla categoria di lavoratori poc'anzi precisata, esso mira ad eliminare il tetto, fissato in sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, seppure maggiorabile fino a quattordici, che attualmente delimita la misura massima dell'indennità liquidabile per licenziamento illegittimo. L'obiettivo viene perseguito con la tecnica del ritaglio sulle parole, senza tuttavia che ciò determini uno stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, tale da comportare l'introduzione di una nuova statuizione estranea all'originario contesto normativo (effetti, questi ultimi, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, rendono inammissibile la richiesta di *referendum* popolare: *ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2017, n. 46 del 2003, n. 50 e n. 38 del 2000 e n. 36 del 1997). Viene infatti proposta l'abrogazione di quelle sole parole che si riferiscono al citato tetto massimo. La normativa di risulta, in caso di esito positivo della consultazione referendaria, comporterebbe, per la menzionata categoria di lavoratori, il mantenimento della soglia minima (pari a 2,5 mensilità) e consentirebbe una liquidazione affidata al prudente apprezzamento del giudice che, nel quantificare un ristoro equo e dotato di un congruo effetto deterrente, non troverebbe più l'ostacolo dell'attuale limite massimo. Va aggiunto che la determinazione dell'indennità rimane, comunque, legata all'applicazione dei criteri indicati dallo stesso art. 8 della legge n. 604 del 1966, non incisi dal quesito, che si riferiscono «al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti».

L'elettore è, pertanto, chiaramente posto nell'alternativa di mantenere ferma l'attuale disciplina prevista dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, ovvero di depurarla seccamente del profilo anzidetto, lasciandone per il resto intatte le ulteriori previsioni (sentenza n. 27 del 2017).

4.– In definitiva, non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di *referendum* deve essere dichiarata ammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2022 e n. 27 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali), limitatamente alle parole: «compreso tra un», alle parole «ed un massimo di 6» e alle parole «La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14

mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro», richiesta dichiarata conforme a legge dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 12 dicembre 2024.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

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

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **14/2025**

Giudizio GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM

Presidente AMOROSO - Redattore SCIARRONE ALIBRANDI

Camera di Consiglio del **20/01/2025** Decisione del **20/01/2025**

Deposito del **07/02/2025** Pubblicazione in G. U. **12/02/2025**

Norme impugnate: D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 avente ad oggetto “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell’articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183” limitatamente alle seguenti parti: Articolo 19, comma 1, limitatamente alle parole “non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque”, alle parole “in presenza di almeno una delle seguenti condizioni”, alle parole “in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti;” e alle parole “b bis);” comma 1-bis, limitatamente alle parole “di durata superiore a dodici mesi” e alle parole “dalla data di superamento del termine di dodici mesi”; comma 4, limitatamente alle parole “, in caso di rinnovo,” e alle parole “solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi”; Articolo 21, comma 01, limitatamente alle parole “liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente”».

Massime:

Atti decisi: **ref. 185**

SENTENZA N. 14

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D’ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), limitatamente alle seguenti parti:

– art. 19, comma 1, limitatamente alle parole «non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque», alle parole «in presenza di almeno una delle seguenti condizioni», alle parole «in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti»; e alle parole «*b-bis*)»;

– art. 19, comma 1-*bis*, limitatamente alle parole «di durata superiore a dodici mesi» e alle parole «dalla data di superamento del termine di dodici mesi»;

– art. 19, comma 4, limitatamente alle parole «, in caso di rinnovo,» e alle parole «solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi»;

– art. 21, comma 01, limitatamente alle parole «liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente,»;

giudizio iscritto al n. 185 del registro ammissibilità *referendum*.

Vista l'ordinanza del 12 dicembre 2024 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udita nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per Luigi Giove, Ivano Gualerzi, Federico Bozzanca e Lorenzo Fassina, nella qualità di promotori;

deliberato nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 12 dicembre 2024, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* abrogativo proposto, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, da cinquecentomila elettori (con annuncio n. 24A01936, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, serie generale, n. 87, del 13 aprile 2024), sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato il d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81 avente ad oggetto “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183” limitatamente alle seguenti parti: Articolo 19, comma 1, limitatamente alle parole “non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque”, alle parole “in presenza di almeno una delle seguenti condizioni”, alle parole “in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti;” e alle lettere “*b bis*)”; comma 1-*bis*, limitatamente alle parole “di durata superiore a dodici mesi” e alle parole “dalla data di superamento del termine di dodici mesi”; comma 4, limitatamente alle parole “, in caso di rinnovo,» e alle parole “solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi”;

Articolo 21, comma 01, limitatamente alle parole “liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente,”?” e con la seguente denominazione: «Abrogazione parziale di norme in materia di apposizione di termine al contratto di lavoro subordinato, durata massima e condizioni per proroghe e rinnovi».

2.– L’Ufficio centrale ha dato atto che il 19 luglio 2024 si sono presentati quattro promotori della raccolta delle firme a sostegno del suddetto *referendum*, i quali hanno depositato, ai sensi e per gli effetti dell’art. 28 della legge n. 352 del 1970: n. 259 scatole (su ciascuna delle quali è stato, poi, apposto il timbro della Corte di cassazione e una etichetta autoadesiva riportante la dicitura «Quesito 3 – Lavoro a termine – Deposito del 19 luglio 2024»), che hanno affermato contenere complessivamente n. 871.051 firme di cittadini (in 40.850 moduli), apposte su fogli predisposti con le modalità indicate dall’art. 27 della predetta legge, regolarmente autenticate e accompagnate dalla certificazione di iscrizione nelle liste elettorali; un *hard disk* esterno, che hanno affermato contenere il duplicato informatico, ai sensi dell’art. 1, comma 1, lettera *i-quinquies*), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell’amministrazione digitale), di n. 98.198 firme raccolte elettronicamente, accompagnate dal duplicato informatico dei certificati d’iscrizione nelle liste elettorali acclusi ai messaggi di posta elettronica certificata ricevuti dalle amministrazioni comunali; una *pen drive* contenente il duplicato informatico dei certificati d’iscrizione nelle liste elettorali, acclusi ai messaggi di posta elettronica certificata, relativi alle sottoscrizioni contenute nella scatola n. 259.

Inoltre, con ordinanza interlocutoria del 2 dicembre 2024, l’Ufficio centrale ha rilevato che: a) il quesito referendario propone l’abrogazione parziale delle disposizioni relative alle ultime modifiche apportate all’art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2015, dall’art. 24, comma 1, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, in tema di lavoro a termine; b) le norme oggetto del quesito sono contenute in un atto normativo avente natura ed efficacia di legge e sono ancora in vigore, non essendo intervenuti atti di abrogazione, anche parziale, o pronunce di illegittimità costituzionale; c) non sussistono i presupposti, fissati dall’art. 32, comma 7, della legge n. 352 del 1970, per procedere alla concentrazione della richiesta di *referendum* abrogativo di cui si discute con quelle, del pari depositate il 19 luglio 2024, denominate «Reintegro licenziamenti», «Piccole imprese licenziamenti», «Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro», in quanto non sono ravvisate uniformità o analogie di materia fra la richiesta in esame e le altre.

Con la medesima ordinanza non definitiva l’Ufficio centrale ha ritenuto opportuno, con l’assenso dei promotori, integrare il quesito con l’indicazione separata degli articoli in esso richiamati – e cioè degli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 81 del 2015 – e dei rispettivi commi in cui sono contenute le disposizioni di cui è richiesta la parziale abrogazione, nonché riformulare la denominazione in «Abrogazione parziale di norme in materia di apposizione di termine al contratto di lavoro subordinato, durata massima e condizioni per proroghe e rinnovi», allo scopo di consentire l’immediata comprensione del risultato perseguito dai promotori del *referendum* e delle conseguenze che si determinerebbero nell’ordinamento ove la richiesta venisse approvata.

3. Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell’ordinanza dell’Ufficio centrale per il *referendum*, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 20 gennaio 2025, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4.– In data 8 gennaio 2025 i promotori hanno depositato memoria, nella quale chiedono che il quesito venga dichiarato ammissibile.

Anzitutto, essi sottolineano che la richiesta referendaria mira all’abrogazione della previsione della possibilità di stipulare un primo contratto di lavoro di dodici mesi senza alcuna causa giustificativa, nonché di prorogarlo o rinnovarlo entro il limite di ventiquattro mesi, ovvero di stipularne direttamente uno per un periodo superiore ad un anno, ma inferiore a due, in presenza della condizione della sussistenza di «esigenze

di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti» (art. 19, comma 1, lettera *b*, del d.lgs. n. 81 del 2015) in assenza delle previsioni dei contratti collettivi di cui all'art. 51 del medesimo decreto legislativo.

L'obiettivo perseguito con tale quesito sarebbe quello di riportare l'utilizzo dei contratti a termine entro limiti più coerenti con la funzione che essi, in armonia con la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, dovrebbero assolvere: garantire la soddisfazione di esigenze temporanee dell'impresa, nonché restituire alla contrattazione collettiva, demandata alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, attraverso la definizione delle causali che ne consentono la stipulazione, il compito di controllare il rispetto del corretto impiego di tale tipo di contratti da parte delle imprese, anche al fine di ridurre la precarietà dei rapporti di lavoro.

In sostanza, il quesito in esame tenderebbe a reintrodurre la possibilità di stipulare contratti individuali di lavoro a tempo determinato, di prorogarli e rinnovarli, esclusivamente nei casi tipizzati dal contratto collettivo e nel rispetto del termine massimo di ventiquattro mesi.

Secondo i promotori il quesito avrebbe, dunque, una matrice rigorosamente unitaria, tendendo univocamente a restringere entro precisi margini i casi di utilizzo del lavoro a termine.

Infine, esso non altererebbe il tessuto normativo in cui si inseriscono le disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, considerato che il termine di durata massima di ventiquattro mesi era già presente nella normativa medesima, né si introdurrebbero norme in discontinuità con la trama di insieme del testo.

Il quesito sarebbe, in definitiva, ammissibile in quanto binario, in sé compiuto, chiaro e omogeneo.

Considerato in diritto

1.– La richiesta di *referendum* abrogativo su cui questa Corte deve pronunciarsi in base all'art. 75, secondo comma, Cost., dichiarata conforme a legge con ordinanza del 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale per il *referendum*, riguarda frammenti delle disposizioni di cui ai commi 1, 1-*bis* e 4 dell'art. 19, e al comma 01 dell'art. 21 del d.lgs. n. 81 del 2015, in tema di apposizione del termine, durata, proroghe e rinnovi del contratto di lavoro subordinato.

2.– In via preliminare, occorre rilevare che, nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025, questa Corte ha consentito l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970.

A partire dal giudizio di ammissibilità deciso con la sentenza n. 16 del 1978, questa Corte, riunita in camera di consiglio per la decisione, ha, infatti, ammesso che gli avvocati – rappresentanti dei delegati o dei presentatori o del Presidente del Consiglio dei ministri – pur non assumendo il ruolo di parti, illustrino le memorie, instaurando così una prassi che, pur non prevista dalla legge e quindi, di per sé, non obbligatoria, è conforme all'esigenza di dare accesso a ulteriori argomentazioni rilevanti ai fini del decidere (da ultimo, sentenze numeri 60, 59, 58, 57, 56, 51, 50 e 49 del 2022), «in un procedimento, come quello in questione, teso a far valere i limiti obiettivi di ammissibilità del *referendum* risultanti dalla Costituzione, e non a giudicare su posizioni soggettive di parte» (sentenza n. 31 del 2000).

3.– Occorre, inoltre, precisare che l'oggetto della richiesta referendaria è costituito da alcuni frammenti delle disposizioni di cui agli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 81 del 2015, che agevolano, al ricorrere di certe condizioni, l'impiego dei contratti di lavoro a tempo determinato.

Le indicate previsioni, infatti, consentono la stipulazione di tali contratti: in assenza di qualsiasi causale giustificativa, nel caso di durata del rapporto di lavoro inferiore a dodici mesi (o anche di proroga o di rinnovo non oltre tale termine); nel caso di durata superiore a dodici mesi, ma compresa nel termine di ventiquattro mesi già previsto, anche per «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti», «nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024» (termine prorogato al 31 dicembre 2025 dall'art. 14, comma 3, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi»), pur in assenza di indicazioni contenute nei contratti collettivi di cui all'art. 51 del medesimo decreto legislativo, vale a dire nei «contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e [ne]i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria».

Ciò, dunque, anche al di fuori dell'ipotesi di «sostituzione di altri lavoratori» prevista dal medesimo art. 19, comma 1, lettera *b-bis*), del d.lgs. n. 81 del 2015.

Premesso, quindi, che la richiesta abrogativa mira a espungere previsioni che favoriscono il lavoro temporaneo, per accertare più chiaramente la portata e l'incidenza dell'eventuale loro abrogazione sul tessuto normativo vigente, occorre richiamare il contesto in cui esse si collocano.

3.1.– La disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato è stata oggetto di numerosi interventi legislativi, che si sono susseguiti e sovrapposti negli anni, di segno non sempre coerente.

Fin dall'originaria formulazione dell'art. 2097 del codice civile (poi abrogato dall'art. 9 della legge 18 aprile 1962, n. 230, recante «Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato») si è affermato il principio secondo cui «[i]l contratto di lavoro si reputa a tempo indeterminato, se il termine non risulta dalla specialità del rapporto o da atto scritto».

Questo principio è stato, nella sostanza, confermato nel tempo, dapprima dalla indicata legge n. 230 del 1962, che ha individuato tassativamente i casi, riferiti a situazioni particolari (come la sostituzione temporanea di lavoratori assenti, l'incremento temporaneo dell'attività produttiva) in cui era possibile apporre un termine alla durata del contratto di lavoro, e poi dall'art. 23 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro), che ha esteso ai contratti collettivi stipulati con i sindacati nazionali o locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative la possibilità di individuare ulteriori ipotesi di ammissibilità del termine.

Successivamente, con il decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), si è affermata, in linea con la direttiva europea, la necessità di «ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo», da dover specificare per iscritto ai fini della legittima apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro, in ogni caso mai superiore a trentasei mesi. Con le successive modifiche, si è ulteriormente ribadito che «il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato» (comma 01 dell'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 39, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, recante «Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale»).

Sebbene con formulazione diversa, tale ultima affermazione si rinviene anche nei successivi interventi riformatori in cui, pur nel riconoscimento che «[i]l contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro» (art. 1, comma 01, del d.lgs. n. 368 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 9, lettera *a*, della legge 28 giugno 2012, n. 92, recante «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita»; nello stesso senso, art. 1 del d.lgs. n. 81 del 2015), si è, tuttavia, inaugurata la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato senza alcuna causale giustificativa. Ciò, dapprima con riguardo ai soli contratti di durata inferiore ai dodici mesi (art. 1,

comma 9, lettera *b*, della legge n. 92 del 2012), poi in riferimento a tutti i contratti di lavoro, purché stipulati entro il termine massimo di trentasei mesi e nel rispetto di specifiche soglie percentuali (art. 23 del d.lgs. n. 81 del 2015).

In seguito, l'indicata "liberalizzazione" dell'uso del contratto di lavoro a termine è stata oggetto di ulteriori interventi.

In particolare, il legislatore si è orientato nel segno di un temperamento di tale uso, con la reintroduzione della previsione dell'obbligo di indicare le specifiche «esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero [le] esigenze di sostituzione di altri lavoratori», nonché le eventuali «esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria» idonee a giustificare la stipulazione dei contratti di lavoro a tempo determinato di durata superiore a dodici mesi, anche se compresa entro il termine massimo, ridotto a ventiquattro mesi (così l'art. 19 del d.lgs. n. 81 del 2015, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96). Previsione, questa, successivamente estesa anche alle ulteriori specifiche esigenze individuate nei contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81 del 2015.

Ancora, la formulazione degli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 81 del 2015 in tema di apposizione del termine e di durata massima del contratto di lavoro subordinato, nonché di proroghe e rinnovi dello stesso, in cui si collocano le disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, ha subito un ulteriore mutamento per effetto delle modifiche apportate dall'art. 24 del d.l. n. 48 del 2023, come convertito.

Secondo la disciplina attualmente in vigore, la stipulazione (ma anche la proroga o il rinnovo, come stabilito dall'art. 21) di un contratto a tempo determinato è consentita liberamente per una durata massima di dodici mesi, mentre, in caso di durata superiore a dodici mesi, ma comunque compresa entro ventiquattro mesi, è subordinata ad alcune condizioni. Fra di esse: che sia necessaria una «sostituzione di altri lavoratori» (art. 19, comma 1, lettera *b-bis*, del d.lgs. n. 81 del 2015); che ricorrano i «casi previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51» (art. 19, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo citato); infine, che, in assenza delle previsioni dei contratti collettivi di cui all'art. 51 del medesimo decreto legislativo, sussistano «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti» nei contratti individuali o «nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024» (termine prorogato, come detto al punto 3, al 31 dicembre 2025).

L'esito della richiesta referendaria mira dunque – al contempo – alla riespansione dell'obbligo della causale giustificativa anche per i contratti (e i rapporti) di lavoro di durata inferiore ai dodici mesi, e all'esclusione del potere delle parti di individuare giustificazioni, a fondamento della stipulazione (o della proroga o del rinnovo) di tali contratti, diverse da quelle indicate dalla legge o dai contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi.

4.– Così delineato il contesto normativo di riferimento in cui si inseriscono le disposizioni oggetto della richiesta referendaria, questa Corte è chiamata a giudicarne l'ammissibilità «alla luce, sia dei criteri desumibili dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, sia del complesso dei "valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie" (sentenza n. 16 del 1978)» (sentenza n. 60 del 2022). Secondo l'ormai costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «[n]on solo [...] la richiesta referendaria non può investire le leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale deve consentire una scelta libera e consapevole, richiedendosi che esso presenti i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità, nonché una matrice razionalmente unitaria» (sentenza n. 56 del 2022).

Inoltre, deve anche evitarsi che il *referendum* abrogativo si trasformi «– insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei

gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978, richiamata nella sentenza n. 56 del 2022), trattandosi di «un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può “introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento” (sentenza n. 36 del 1997)» (sentenza n. 56 del 2022).

4.1.– Alla luce dei richiamati criteri, la richiesta referendaria in esame è ammissibile.

4.1.1.– Anzitutto, non sussiste alcuna delle cause di inammissibilità indicate nell'art. 75 Cost., o da esso ricavabili in via sistematica. Le disposizioni oggetto del quesito – inerenti alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, in specie con riguardo alle condizioni previste per la sua stipulazione (e anche per le proroghe e i rinnovi) – non sono riconducibili ad alcuna delle tipologie di leggi ivi elencate, neppure a quelle ricavabili in via di interpretazione logico-sistematica.

4.1.2.– Sono inoltre rispettati i requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità del quesito, nonché della matrice razionalmente unitaria dello stesso, costantemente ritenuti da questa Corte necessari affinché il corpo elettorale possa esercitare una scelta libera e consapevole.

Le singole parti delle disposizioni oggetto del quesito (artt. 19, commi 1, 1-*bis* e 4, e 21, comma 01, del d.lgs. n. 81 del 2015, come successivamente modificato) – in virtù dei quali è possibile la stipulazione (o anche la proroga o il rinnovo) di un contratto di lavoro a tempo determinato senza alcuna causale giustificativa per i primi dodici mesi e, nel caso di una durata superiore, anche per «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva» non riconducibili né alle previsioni della legge, né ai contratti collettivi di lavoro siglati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ma individuate dalle parti nel contratto individuale – sono palesemente avvinte da una *eadem ratio*, che è quella di favorire il ricorso al contratto di lavoro temporaneo, tramite il ridimensionamento della portata dell'obbligo della causale giustificativa.

L'obiettivo dei sottoscrittori del *referendum*, desumibile dalla «finalità incorporata nel quesito» (sentenza n. 24 del 2011), vale a dire dalla «finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (sentenze n. 59 e n. 50 del 2022, che richiamano la sentenza n. 24 del 2011) risulta, pertanto, chiaro.

L'elettore, in altri termini, è posto dinanzi a un'alternativa secca: da un lato, la riespansione dei vincoli al ricorso al lavoro temporaneo, nella forma della generalizzazione dell'obbligo di giustificazione dell'apposizione del termine al contratto, senza eccezioni con riguardo alla durata del rapporto e in riferimento alle sole ipotesi previste dalla legge o dai contratti collettivi; dall'altro, la conservazione della normativa vigente, che, all'opposto, ne agevola l'impiego.

4.1.3.– Occorre, infine, rilevare che la proposta referendaria, pur utilizzando la tecnica del ritaglio di frammenti normativi, non contraddice la natura abrogativa dell'istituto.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che l'uso della tecnica del ritaglio non è di per sé causa di inammissibilità della richiesta referendaria, allorché quest'ultima sia diretta ad «abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituirla con una estranea allo stesso contesto normativo [...]» (sentenze n. 34 del 2000 e n. 36 del 1997)» (sentenza n. 26 del 2011).

Nella specie ricorre questa ipotesi.

Attraverso l'abrogazione dei frammenti di disposizioni – di cui ai commi 1, 1-*bis* e 4 dell'art. 19 e al comma 01 dell'art. 21 del d.lgs. n. 81 del 2015 – si mira a realizzare un effetto meramente ablatorio delle specifiche previsioni che consentono la stipulazione (nonché la proroga e il rinnovo) del contratto a tempo determinato o senza alcuna causale giustificativa, purché con durata massima di dodici mesi, o con una causale giustificativa individuata dalle parti, entro il 31 dicembre 2025, al di fuori delle ipotesi previste dalla

legge e dai contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale.

In altri termini, la proposta di abrogazione non opera alcuna manipolazione del testo, tale da dar vita a una disciplina «assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo» (sentenza n. 38 del 2000), ma si limita a «sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo [...] affinché esso venga sostituito con quanto sopravvive all'abrogazione, per effetto della “fisiologica espansione delle norme residue” (sentenza n. 36 del 1997)» (sentenza n. 59 del 2022). Norme residue che, in linea con il principio secondo cui «[i]l contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro» (art. 1 del d.lgs. n. 81 del 2015), subordinano, senza eccezioni temporali, la possibilità del ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato, nel limite della durata massima di ventiquattro mesi, a una delle specifiche giustificazioni, previste dalla legge o dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81 del 2015.

Ciò, peraltro, in armonia con la disciplina che ha contraddistinto, sin da epoca risalente, come si è ricordato, il lavoro temporaneo.

5.– In definitiva, non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di *referendum* deve essere dichiarata ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), limitatamente alle seguenti parti:

– art. 19, comma 1, limitatamente alle parole «non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque», alle parole «in presenza di almeno una delle seguenti condizioni», alle parole «in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti»; e alle lettere «*b-bis*)»;

– art. 19, comma 1-*bis*, limitatamente alle parole «di durata superiore a dodici mesi» e alle parole «dalla data di superamento del termine di dodici mesi»;

– art. 19, comma 4, limitatamente alle parole «, in caso di rinnovo,» e alle parole «solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi»;

– art. 21, comma 01, limitatamente alle parole «liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente,»;

richiesta dichiarata conforme a legge, con ordinanza pronunciata il 12 dicembre 2024, dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

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

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **15/2025**

Giudizio GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM

Presidente AMOROSO - Redattore PITRUZZELLA

Camera di Consiglio del **20/01/2025** Decisione del **20/01/2025**

Deposito del **07/02/2025** Pubblicazione in G. U. **12/02/2025**

Norme impugnate: Art. 26, comma 4, in tema di “Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione”, di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 recante “Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” come modificato dall’art. 16 del decreto legislativo 3 agosto 2009 n. 106, dall’art. 32 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché dall’art. 13 del decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, limitatamente alle parole “Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell’attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici”».

Massime:

Atti decisi: **ref. 186**

SENTENZA N. 15

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D’ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di

referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), limitatamente alle parole «Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.»; giudizio iscritto al n. 186 del registro ammissibilità *referendum*.

Vista l'ordinanza del 12 dicembre 2024 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini, per Luigi Giove, Ivano Gualerzi, Federico Bozzanca e Lorenzo Fassina, nella qualità di promotori;

deliberato nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 12 dicembre 2024, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge, ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), la richiesta di *referendum* abrogativo *ex art. 75* della Costituzione sul seguente quesito, quale risultante dall'annuncio pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 aprile 2024, n. 87: «Volete voi l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante “Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” come modificato dall'art. 16 del decreto legislativo 3 agosto 2009 n. 106, dall'art. 32 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché dall'art. 13 del decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, limitatamente alle parole “Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.”?».

L'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha attribuito al quesito il seguente titolo: «Esclusione della responsabilità solidale del committente, dell'appaltatore e del subappaltatore per infortuni subiti dal lavoratore dipendente di impresa appaltatrice o subappaltatrice, come conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici: Abrogazione».

Il quesito referendario è stato così formulato: «Volete voi l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, in tema di “Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione”, di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 recante “Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” come modificato dall'art. 16 del decreto legislativo 3 agosto 2009 n. 106, dall'art. 32 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché dall'art. 13 del decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, limitatamente alle parole “Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.”?».

2.– Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 20 gennaio 2025, disponendo, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, che ne fosse data comunicazione ai promotori della richiesta di *referendum* e al Presidente del Consiglio dei ministri.

3.– Avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, i promotori della richiesta referendaria, l'8 gennaio 2025, hanno depositato una memoria illustrativa, chiedendo che il quesito sia dichiarato ammissibile.

I promotori hanno richiamato l'originaria formulazione dell'art. 7 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 (Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro), che non conteneva la limitazione oggetto del quesito.

I promotori hanno ribadito la finalità del quesito referendario di estendere la responsabilità dell'imprenditore committente per tutti i danni derivanti da infortuni sul lavoro e malattie professionali subiti dai dipendenti dell'appaltatore e del subappaltatore, non indennizzati dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dall'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). Sarebbe così rafforzata la responsabilità solidale «quale regola di base generale volta ad impedire che le diverse forme di decentramento produttivo, anche quando fisiologiche, si risolvano nella limitazione delle tutele del lavoro» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 254 del 2017).

L'abrogazione riporterebbe il regime della responsabilità solidale all'originaria formulazione, con «effetti di indubbia chiarezza», fugando le incertezze interpretative che l'attuale disciplina ha generato circa la natura della responsabilità, da alcuni ancorata alla colpa, da altri configurata in chiave oggettiva.

I promotori evidenziano che il quesito non riguarda le materie elencate dall'art. 75, secondo comma, Cost. e risulta omogeneo, chiaro e univoco.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri non si è avvalso della facoltà di intervento nel giudizio di ammissibilità.

5.– Nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025, i rappresentanti dei promotori hanno insistito per l'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare.

Considerato in diritto

1.– Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di una richiesta di *referendum* abrogativo sull'art. 26, comma 4, del d.lgs. n. 81 del 2008, norma che si inquadra nella più ampia disciplina degli obblighi in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro, in relazione ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione.

La disposizione, al primo periodo, sancisce la responsabilità solidale dell'imprenditore committente con l'appaltatore e con ciascuno dei subappaltatori «per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA)».

L'imprenditore committente, per contro, non è responsabile in solido per i «danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici» (art. 26, comma 4, secondo periodo, del citato d.lgs. n. 81 del 2008).

La responsabilità solidale era già prevista, senza alcuna deroga, dall'art. 1, comma 910, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», che aveva introdotto un comma 3-*bis* nell'art. 7 del d.lgs. n. 626 del 1994, per i danni non indennizzati dall'INAIL.

Il *referendum* abrogativo mira ad eliminare la limitazione della responsabilità solidale, mediante la soppressione dell'intero secondo periodo, che tale limitazione ha disposto.

2.– La richiesta di *referendum* è ammissibile.

3.– La norma oggetto del quesito referendario non interferisce con le materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost., interpretato nel suo dettato letterale e nella sua portata logico-sistematica (sentenza n. 57 del 2022, punto 5 del *Considerato in diritto*), preclude il ricorso all'istituto del *referendum* abrogativo.

La richiesta, difatti, non presenta alcuna attinenza con le leggi tributarie e di bilancio né con quelle di amnistia e di indulto né con leggi che a quelle enumerate siano strettamente connesse.

Gli obblighi internazionali non impongono la limitazione della responsabilità dell'imprenditore committente, che la disciplina vigente racchiude.

La normativa in esame non si configura neppure come una legge costituzionalmente necessaria o a contenuto costituzionalmente vincolato.

4.– All'ammissibilità del quesito non si frappongono ostacoli legati alla modalità della sua formulazione, sotto il profilo dei requisiti di chiarezza e semplicità, essenziali per garantire il popolo «nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978, punto 5 del *Considerato in diritto*; di recente, sentenza n. 56 del 2022, punto 5 del *Considerato in diritto*).

Il quesito tocca un aspetto puntuale e qualificante della responsabilità dell'imprenditore committente (sentenza n. 27 del 2017) e rivela una matrice razionalmente unitaria.

Dalla formulazione del quesito e dall'analisi della sua incidenza sul quadro normativo si evince in modo inequivocabile la finalità di rafforzare la responsabilità solidale per i danni non indennizzati dall'INAIL o dall'IPSEMA e di ripristinarne l'originaria ampiezza, nei termini definiti dall'art. 1, comma 910, della legge n. 296 del 2006, che non contemplava limitazioni di sorta.

Con tale esito è coerente la struttura del quesito, che si rivela idonea a conseguire la finalità descritta.

Abrogata la limitazione che il secondo periodo oggi prevede, il sistema si ricomponе in modo armonico con il fine ispiratore della richiesta referendaria: l'imprenditore committente risponde in solido con appaltatori e subappaltatori per tutti i danni che l'INAIL o l'IPSEMA non devono indennizzare, a prescindere dall'eventuale inerenza di tali danni a rischi tipici delle attività degli appaltatori e subappaltatori.

La previsione dettata dall'art. 26, comma 4, primo periodo, del d.lgs. n. 81 del 2008 acquista così una portata onnicomprensiva e, per effetto dell'abrogazione referendaria, trovano compimento le virtualità espansive di una regola che già il sistema conosce.

Il quesito, nel suo carattere meramente ablativo, tende, pertanto, a un esito lineare e pone al corpo elettorale un'alternativa netta: il mantenimento dell'attuale assetto della responsabilità solidale, contraddistinto da deroghe significative, o l'integrale riespansione di tale responsabilità, senza alcuna eccezione per i danni prodotti dai rischi tipici delle attività delle imprese appaltatrici e subappaltatrici.

All'elettore è così garantita quella scelta chiara e consapevole, che il giudizio di ammissibilità demandato a questa Corte è chiamato a salvaguardare (sentenza n. 51 del 2022, punto 5 del *Considerato in diritto*).

5.– Non ravvisandosi alcuna ragione preclusiva costituzionalmente rilevante, la richiesta di *referendum* dev'essere dichiarata, dunque, ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), limitatamente alle parole «Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.», dichiarata conforme a legge dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 12 dicembre 2024.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

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