

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 ricomponesse 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.