



Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali
Direzione Centrale Tecnologia, Informatica e Innovazione
Direzione Centrale Bilanci, Contabilita' e Servizi Fiscali
Coordinamento Generale Legale

Roma, 04/02/2025

Ai Dirigenti centrali e territoriali
Ai Responsabili delle Agenzie
Ai Coordinatori generali, centrali e territoriali delle Aree dei professionisti
Al Coordinatore generale, ai coordinatori centrali e ai responsabili territoriali dell'Area medico legale

Circolare n. 36

E, per conoscenza,

Al Presidente e ai Componenti del Consiglio di Amministrazione
Al Presidente e ai Componenti del Consiglio di Indirizzo di Vigilanza
Al Presidente e ai Componenti del Collegio dei Sindaci
Al Magistrato della Corte dei Conti delegato all'esercizio del controllo
Ai Presidenti dei Comitati amministratori di fondi, gestioni e casse
Al Presidente della Commissione centrale per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati
Ai Presidenti dei Comitati regionali

OGGETTO:

Sentenza della Corte Costituzionale 10 aprile 2024 - 20 maggio 2024, n. 90. Illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, in materia di restituzione integrale della prestazione NASpI in forma anticipata in caso di rioccupazione prima della scadenza del periodo teorico per il quale la prestazione medesima è riconosciuta

SOMMARIO:

Con la presente circolare si illustra la sentenza della Corte Costituzionale n. 90/2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, nella parte in cui non limita

l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata. Si forniscono altresì le conseguenti indicazioni amministrative.

INDICE

1. Premessa
2. Quadro normativo di riferimento
3. Precedenti pronunce di legittimità costituzionale
4. Sentenza della Corte Costituzionale n. 90/2024
5. Accertamento delle cause connesse alla mancata prosecuzione dell'attività di lavoro autonomo o di impresa e determinazione dell'indebito della prestazione erogata in forma anticipata

1. Premessa

La Corte Costituzionale, con la sentenza 10 aprile 2024 - 20 maggio 2024, n. 90, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 1^a Serie Speciale n. 21 del 22 maggio 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, recante "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183", nella parte in cui non limita l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata.

2. Quadro normativo di riferimento

L'articolo 8, comma 1, del D.lgs n. 22/2015, dispone che: *"Il lavoratore avente diritto alla corresponsione della NASpI può richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo del trattamento che gli spetta e che non gli è stato ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio"*.

L'erogazione della NASpI in via anticipata e in unica soluzione ha una finalità peculiare, volta a incentivare l'autoimprenditorialità. La *ratio legis* consiste, infatti, nell'agevolare il lavoratore nell'intraprendere un'attività autonoma o avviare un'impresa al fine di favorirne il reimpiego in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato e, di conseguenza, ridurre la pressione sul relativo mercato. Pertanto, la prestazione NASpI erogata in forma anticipata perde la connotazione tipica di prestazione di sicurezza sociale assumendo la diversa veste di contributo finanziario destinato a sopperire alle spese di avvio di un'attività autonoma o di impresa.

Il successivo comma 4 del medesimo articolo 8 prevede altresì che: *"Il lavoratore che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta, salvo il caso in cui il rapporto di lavoro subordinato sia instaurato con la cooperativa della quale il lavoratore ha sottoscritto una quota di capitale sociale"*.

3. Precedenti pronunce di legittimità costituzionale

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 194 del 14 ottobre 2021, si è già pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 4, del D.lgs n. 22/2015 con riferimento alla fattispecie relativa all'insorgenza dell'obbligo di restituzione integrale dell'anticipazione NASpI a carico del lavoratore che, pur continuando a esercitare l'attività per la quale è corrisposto l'incentivo all'autoimprenditorialità, abbia costituito un rapporto di lavoro subordinato seppure per un periodo limitato.

Nel caso *de quo* la Corte ha affermato la legittimità costituzionale della disposizione in argomento, evidenziando come l'obbligo restitutorio persegua una finalità antielusiva, non assumendo carattere di sanzione, per il fatto che il beneficiario ha instaurato un rapporto di lavoro subordinato. Secondo la Corte il lavoro subordinato stesso rappresenta un elemento fattuale indicativo della mancanza del presupposto di accesso al beneficio, tale da non richiedere all'INPS un'indagine in ordine alla maggiore o minore incidenza e portata del contestuale rapporto di lavoro subordinato.

4. Sentenza della Corte Costituzionale n. 90/2024

Successivamente, la Corte Costituzionale, con la sentenza in oggetto, ha affrontato sotto altro profilo la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 4, del D.lgs n. 22/2015, con riferimento all'obbligo di restituzione integrale della NASpI in forma anticipata da parte del lavoratore nel caso in cui il medesimo, dopo avere intrapreso e svolto l'attività imprenditoriale, non possa proseguirla per cause sopravvenute e imprevedibili a lui non imputabili e costituisca un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo teorico per cui è riconosciuta la NASpI.

A tale riguardo la Corte rileva, ai fini della dichiarata illegittimità della norma in esame, la circostanza che l'attività di impresa si sia interrotta per motivi di forza maggiore, che hanno determinato una impossibilità oggettiva che rende insuperabile la difficoltà della prosecuzione dell'attività medesima. Tali motivi non sono imputabili alla volontà del beneficiario e alle sue scelte organizzativo-gestionali.

Al riguardo, la Corte ha affermato che, se da un lato è vero che l'instaurazione del rapporto di lavoro subordinato rappresenta un indice rivelatore della mancanza di effettività e di autenticità dell'attività di lavoro autonomo o di impresa (cfr. la sentenza n. 194/2021), che giustifica la liquidazione anticipata della prestazione, è altrettanto vero che la circostanza per cui l'attività di impresa si sia svolta per un periodo apprezzabile fa sì che possa ritenersi perfezionato il requisito della effettività e della autenticità.

Peraltro, la Corte dà atto che in linea generale il rischio di impresa è insito nell'attività autonoma ed è strettamente connesso alle scelte e alla gestione da parte dell'imprenditore. Il lavoratore, ove richieda il beneficio in forma anticipata, accetta di sperimentare il percorso alternativo di promuovere un'attività imprenditoriale, assumendone anche il relativo rischio d'impresa che ne costituisce una componente intrinseca. Il rischio di impresa è, dunque, insito nella finalità stessa dell'incentivo all'autoimprenditorialità.

Sulla base di quanto indicato dalla Corte sono, pertanto, da escludere dalle ipotesi di causa di forza maggiore le procedure concorsuali previste dall'ordinamento italiano.

Si riportano di seguito, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, gli eventi che, invece, possono qualificarsi come causa di forza maggiore:

- terremoto, uragano, alluvione, frana, maremoto, vento, ecc., per i quali sia stato dichiarato

dall'autorità competente lo stato di emergenza o di calamità naturale;

- guerre e guerre civili, purché rivestano i caratteri di straordinarietà e imprevedibilità;
- incendi che, per la loro imprevedibilità e straordinarietà, non sono domabili e, comunque, non imputabili al dolo o alla colpa del beneficiario dell'incentivo;
- esplosione e distruzione di attrezzature, anche per fatti causati dall'uomo (come in caso di devastazione dolosa a opera della criminalità), purché non siano imputabili al dolo o alla colpa del beneficiario dell'incentivo;
- misure restrittive per il contrasto di pandemie ed epidemie;
- provvedimento dell'autorità giudiziaria, purché il provvedimento stesso derivi da circostanze imprevedibili e inevitabili.

Inoltre, la Corte richiama la sua precedente sentenza n. 8 del 27 gennaio 2023 nella quale, con riferimento ai principi di buona fede e correttezza enunciati dall'articolo 1175 del codice civile in tema di rapporti obbligatori, afferma che la clausola generale ivi contenuta *"vincola il creditore a esercitare la sua pretesa in maniera da tenere in debita considerazione, in rapporto alle circostanze concrete, la sfera di interessi che fa riferimento al debitore"*.

In questa ottica, il verificarsi di un evento di forza maggiore che renda impossibile la prosecuzione dell'attività di impresa fa sì che la richiesta di restituzione integrale del beneficio concesso in forma anticipata sia sproporzionata e irragionevole. La norma di cui all'articolo 8, comma 4, del D.lgs n. 22/2015, benché connotata da rigore, necessita di essere temperata da una clausola di flessibilità che tenga conto delle ipotesi particolari e in funzione di ciò preveda un criterio di commisurazione dell'obbligo restitutorio.

Pertanto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 4, del D.lgs n. 22/2015 nella parte in cui non limita l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della NASpI nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata.

5. Accertamento delle cause connesse alla mancata prosecuzione dell'attiva di lavoro autonomo o di impresa e determinazione dell'indebito della prestazione erogata in forma anticipata

Alla luce della citata sentenza della Corte Costituzionale n. 90/2024 si evidenzia che, ove il beneficiario della NASpI in forma anticipata interrompa la propria attività di lavoro autonomo o di impresa, instaurando un rapporto di lavoro subordinato prima che si sia concluso il periodo teorico per il quale la NASpI stessa è riconosciuta, l'Istituto, prima di procedere alla notifica del provvedimento di indebito dell'importo integrale corrisposto, provvede a verificare l'eventuale sussistenza di cause sopravvenute e imprevedibili non imputabili all'interessato che hanno comportato l'impossibilità a proseguire nell'esercizio dell'attività di lavoro autonomo o di impresa.

Pertanto, rilevata attraverso l'archivio delle comunicazioni obbligatorie (UNILAV) la rioccupazione dell'interessato nel predetto periodo teorico per il quale la NASpI è stata riconosciuta, l'INPS, tenuto conto delle disposizioni contenute nella legge 7 agosto 1990, n. 241, provvede a inviare all'interessato apposita comunicazione di avvio del procedimento istruttorio chiedendo di indicare, in un termine congruo (trenta giorni), le ragioni connesse a eventi di forza maggiore che hanno impedito la prosecuzione dell'attività di lavoro autonomo o di impresa e di darne prova attraverso l'allegazione di idonea e utile documentazione, che sarà oggetto di successiva istruttoria da parte della Struttura territorialmente competente

dell'Istituto.

All'esito della valutazione di quanto esposto e provato dall'interessato, l'INPS comunica la chiusura del procedimento notificando il provvedimento di indebito di parte o di tutta la prestazione erogata in forma anticipata.

In particolare, laddove sussistano elementi che consentono di ricondurre a causa di forza maggiore l'impossibilità di proseguire nell'esercizio dell'attività autonoma o di impresa, l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della NASpI - in applicazione della richiamata pronuncia della Corte Costituzionale - sarà limitato alla durata del rapporto di lavoro subordinato. In tale caso l'interessato sarà, pertanto, tenuto a restituire una quota parte di anticipazione determinata sulla base del numero dei giorni di durata del rapporto di lavoro subordinato instaurato nel periodo teorico di spettanza della prestazione.

Il Direttore Generale
Valeria Vittimberga