



R.ETE.

IMPRESE ITALIA

Camera dei Deputati

XI Commissione

Lavoro pubblico e privato

**Proposta di legge di iniziativa popolare C. 4064
“Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo
statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori”**

e

**Proposta di legge C. 4388 Laforgia “Modifica
dell'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300,
e altre disposizioni concernenti la tutela dei
lavoratori dipendenti in caso di licenziamento
illegittimo”**

Audizione

31 maggio 2017

A.C. n. 4064 “Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori”

Diritti fondamentali

Il disegno di legge di iniziativa popolare n. 4064 non risulta condivisibile nel suo complesso, in quanto delinea una revisione dei principi e delle regole del diritto del lavoro e sindacale in grado di stravolgere l'equilibrio tra diritti e doveri del lavoratore e diritti e doveri delle imprese presenti nell'attuale ordinamento generale.

Innanzitutto, le misure proposte pongono il datore di lavoro in una situazione di forte limitazione del suo potere direttivo, espressione della libertà di iniziativa economica costituzionalmente garantita, potere strettamente connesso alla realizzazione dell'organizzazione del lavoro che, insieme all'organizzazione dei mezzi, dà vita all'impresa (artt. 2082 c.c., 2094, c.c. e 41 Cost.).

A titolo esemplificativo, si segnala la presenza nel ddl di molteplici disposizioni orientate a stabilire per via legislativa “nuovi diritti” che comporterebbero uno stravolgimento del sinallagma contrattuale, nonché la messa in discussione dei delicati equilibri negoziali faticosamente raggiunti tra le Parti sociali.

L'art. 4 introduce, ad esempio, ulteriori sanzioni di carattere risarcitorio, in aggiunta alle sanzioni amministrative già previste, con riguardo alla violazione del nuovo diritto a “condizioni contrattuali chiare e trasparenti”.

L'art. 9 in materia di conciliazione tra vita familiare e vita professionale stabilisce l'inesigibilità della prestazione lavorativa per lo svolgimento di esami clinici e visite mediche connesse alla genitorialità ed il diritto a permessi retribuiti o prestazioni previdenziali, azzerando totalmente l'esercizio del potere dispositivo da parte del datore di lavoro.

Nella stessa direzione si pone l'art. 16, che interviene nelle ipotesi del legittimo esercizio dello *jus variandi* con riferimento alla modifica del luogo, tempo o oggetto della prestazione.

Si introduce l'obbligo di preavviso per il mancato rinnovo dei contratti a termine anche in somministrazione (art. 19).

La previsione di un diritto ad un compenso equo e proporzionato per i lavoratori autonomi, con il richiamo ai contratti collettivi, non è condivisibile.

Analogamente risulta inapplicabile il diritto al riposo per il lavoro autonomo, che si pone in netto contrasto con la natura stessa del rapporto, posto che il lavoratore autonomo ha la piena libertà nella scelta dei tempi di lavoro.

Diritti sindacali

Il d.d.l. interviene pesantemente sul diritto sindacale.

In particolare, si prevede la possibilità di costituzione, in contemporanea, di rsa e rsu, una previsione che mina i principi del diritto sindacale e non sembra rivolta alla tutela degli interessi dei lavoratori, quanto a quelli delle organizzazioni sindacali, in quanto tale previsione moltiplicherebbe il numero dei rappresentanti sindacali in tutte le imprese.

All'art. 31 si inseriscono previsioni volte a modificare la sfera di applicazione dei ccnl intervenendo, per via legislativa, su un ambito proprio delle parti sociali.

L'obbligo di contrattazione che si intende porre in capo al datore di lavoro, viola la libertà negativa costituzionalmente garantita, intesa come scelta di non negoziare alcun accordo. Si tratta di una previsione, peraltro accompagnata da una grave sanzione, che metterebbe anche le imprese prive di rappresentanza sindacale dentro uno scenario di negoziazione permanente con il sindacato su ogni decisione aziendale. Non è certo questo un concetto moderno di partecipazione.

Molto negativa appare la previsione che vieta alla contrattazione collettiva aziendale o territoriale di derogare *in pejus* quella nazionale, negando in tal modo una facoltà ormai legislativamente riconosciuta ed affermata nella giurisprudenza ed anche nella contrattazione collettiva, anche in materia di detassazione.

Per quanto attiene alle previsioni in materia di Rappresentanza, si sottolinea come solo alle rappresentanze datoriali venga chiesto di fornire i dati nominativi delle imprese associate, cosa non prevista per gli iscritti alle organizzazioni sindacali.

Occorre, inoltre, evidenziare come il d.d.l. richiami esclusivamente il testo unico sulla rappresentanza sottoscritto da una Confederazione imprenditoriale, non tenendo conto dell'esistenza degli accordi parimenti sottoscritti, con i medesimi sindacati, anche da altre Confederazioni datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, come già accaduto nell'Artigianato e nel Terziario.

Mercato del lavoro

Sugli istituti del mercato del lavoro, recentemente sottoposti ad un riordino complessivo con il d.lgs. 81/2015 e il d. lgs. n. 150/2015 si disegnano previsioni che porterebbero il Paese indietro di decenni.

Il palese contrasto che si creerebbe con il quadro normativo europeo porrebbe l'Italia di fronte all'impossibilità di compararsi e competere con gli altri Stati dell'Eurozona.

Alcuni esempi di questa difficoltà si ritrovano nelle misure che si vorrebbero introdurre sull'apprendistato, quali l'accreditamento della capacità formativa dell'impresa – che attinge la sua motivazione nell'idea che l'impresa – e quindi il lavoro – non hanno alcuna valenza formativa. Allo stesso modo, graverebbe negativamente sulla facilità di utilizzo dell'apprendistato, la previsione di un licenziamento per giustificato motivo oggettivo in caso di mancata conferma dell'apprendista, in luogo dell'attuale regime di recesso che caratterizza oggi l'apprendistato.

La reintroduzione delle c.d. causali per i contratti a tempo determinato e la somministrazione farebbero ripiombare le imprese nel contenzioso che si è voluto superare.

Sparisce il lavoro a chiamata. Perfino il lavoro a tempo parziale viene modificato, inserendo un diritto alla trasformazione automatica su richiesta, che renderebbe ingestibile l'istituto da parte dei datori di lavoro.

Ancora, in piena controtendenza con l'attuale disciplina delineata dal d. lgs. 66/2003, che attua una direttiva comunitaria, si reintroduce il concetto di orario giornaliero in luogo dell'orario settimanale.

Sugli appalti, oltre ad allargare la responsabilità solidale in capo al committente, si introducono farraginose procedure sindacali con conseguenti obblighi di assunzione e si mutua l'applicazione del 2112 cod. civ. per il solo fatto che l'appaltatore si avvalga di beni/attrezzature del committente, prevedendo anche l'opposizione del lavoratore all'assunzione presso il datore di lavoro che subentra nell'attività.

La logica di tutte queste modifiche è che ciascuna impresa debba operare con contratti a tempo pieno ed indeterminato, di 8 ore al giorno e attraverso un limitato potere organizzativo e direttivo del datore di lavoro sulla sua impresa, fermo restando il dovere della retribuzione quale prestazione garantita *ad libitum*.

A.C. n. 4388 “Modifica dell’art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e altre disposizioni concernenti la tutela dei lavoratori dipendenti in caso di licenziamento illegittimo”

Premessa

Il disegno di legge in parola si propone di intervenire su una materia, quella delle conseguenze in caso di licenziamento illegittimo, nonché su altri aspetti che concernono i licenziamenti collettivi, già ampiamente riformate da recenti interventi legislativi. I suoi contenuti sono perfettamente identici alle proposte in merito di cui all’A.C. 4064.

La prima annotazione da fare è che il susseguirsi di interventi legislativi che modificano continuamente la disciplina di fondamentali momenti del rapporto di lavoro, come quello della sua risoluzione, ha un forte effetto destabilizzante nei confronti delle imprese ed un conseguente negativo impatto verso quelle che potrebbero fare nuove assunzioni, ma vi rinunciano nel timore di accendere rapporti di lavoro poi ingestibili e con regole in continuo mutamento.

Riforma dell’art.18 dello statuto dei lavoratori

In merito alla riforma dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori, la più rilevante novità recata dalla proposta è il ripristino c.d. della tutela reale, che esisteva in tale declinazione solo in Italia, faticosamente superata dopo 40 anni, che oggi viene riproposta addirittura aggravata dal significativo ampliamento della sua sfera di operatività; esso infatti si applicherebbe a tutti i datori di lavoro, indipendentemente dal numero di dipendenti occupati (art. 18, c. 1, d.d.l.), eliminando dunque la soglia numerico-dimensionale dei 15 dipendenti al di sotto della quale si collocano le micro e piccole imprese, che oggettivamente non possono gestire una siffatta disciplina vincolativa.

Come noto, l’introduzione della soglia dei 15 dipendenti ha una ragione ben precisa: il Legislatore nel corso degli anni ha dimostrato di comprendere che le disposizioni e le previsioni che già con fatica applicano le imprese più grandi e

maggiormente strutturate possono essere assai pregiudizievoli per la stessa sopravvivenza di quelle più piccole.

Con l'attuale provvedimento, invece, per la prima volta dal 1966 – anno in cui fu approvata la prima legge speciale in materia di licenziamenti – ci troveremmo dinanzi ad un Legislatore che si rifiuta di considerare le peculiarità della piccola impresa, che notoriamente è caratterizzata da dinamiche relazionali e lavorative che si fondano su un più stretto vincolo fiduciario tra imprenditore e lavoratore e che per loro stessa natura sarebbero fortemente compromesse dall'applicazione della normativa in commento.

Si tratta, in ogni caso, di una disposizione di grande sfavore per tutte le imprese, le quali, tra l'altro, in una fase in cui sono già chiamate ad affrontare grandissimi cambiamenti economici, sociali e produttivi, sarebbero gravate da una norma sui licenziamenti con un forte impatto negativo e disincentivante, un provvedimento che non ha uguali in altri Paesi.

Il d.d.l. prevede tre diversi regimi di tutela in sede giudiziaria per il lavoratore che impugna il licenziamento e ottiene dal giudice la declaratoria di illegittimità dello stesso.

Prima di analizzare nel dettaglio gli effetti della nuova disciplina, R.E TE. Imprese Italia intende sottolineare come il testo normativo contenga una serie di formulazioni estremamente generiche, che implicano un ampio potere discrezionale del giudice e che produrrebbero un forte contenzioso e degli aspri contrasti giurisprudenziali.

Dunque la disciplina non sarebbe compatibile con le esigenze di certezza del diritto che sono alla base del nostro ordinamento e che costituiscono una condizione indispensabile per il corretto esercizio della libertà di iniziativa economica.

Innova il concetto di “insussistenza del fatto posto alla base del licenziamento” non richiedendo più al Giudice di accertare che essa sia “manifesta”.

Si tratta quindi di un provvedimento che limiterebbe fortemente la libertà di iniziativa economica e di organizzazione dell'impresa.

Regime sanzionatorio rigido: la cd. Tutela reale

Con il d.d.l. il regime della cd. Tutela reale viene confermato nella struttura sanzionatoria “classica” consistente nella reintegrazione nel posto di lavoro del lavoratore illegittimamente licenziato (art. 18, c. 2, d.d.l.) e nel risarcimento del danno subito attraverso la corresponsione di una indennità da commisurarsi all’ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell’effettiva reintegrazione (art. 18, c. 3, d.d.l.), alla quale viene aggiunta una ulteriore somma nel caso in cui il datore di lavoro non osservi la sentenza o la osservi in ritardo (art. 18, c. 3, d.d.l.). Questa sanzione viene ribadita per tutte le ipotesi attualmente previste dalla normativa (es. licenziamento discriminatorio, illecito, ecc.).

La reintegrazione viene prevista anche nei casi in cui il giudice annulla il licenziamento disciplinare in quanto accerta che *non ricorrono gli estremi del giustificato motivo o della giusta causa di licenziamento, ovvero perché il fatto contestato non è stato commesso dal lavoratore o comunque non è a lui imputabile, ovvero perché non costituisce infrazione sul piano disciplinare, ovvero perché rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base dell’art. 2106 c.c. ovvero sulla base dei contratti collettivi di lavoro o dei codici disciplinari applicabili.*

Si registra, tuttavia, una incomprensibile involuzione del sistema sanzionatorio riformato con la L. 92/2012 per i casi di inefficacia del licenziamento in quanto *intimato in forma orale, o per mancanza della motivazione di cui all’art. 2, c. 2, L. 604/66, o perché la condotta è stata contestata al lavoratore in modo generico o non immediato o per violazione della procedura disciplinare di cui all’art. 7 St. Lav.*

Per queste ipotesi viene infatti reintrodotta la reintegrazione in luogo dell’attuale regime risarcitorio che prevede la sola attribuzione di una indennità onnicomprensiva da determinarsi tra le 6 e le 12 mensilità in relazione alla gravità della violazione (comma 6 dell’art. 18 vigente).

Regime sanzionatorio “variabile” per le imprese che occupano fino a 5 dipendenti

Per le aziende che occupano fino a 5 dipendenti il regime sanzionatorio può passare da un struttura “rigida” ad una “flessibile” nelle sole due ipotesi di:

- licenziamento per fatto che rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa di particolare gravità;
- inefficacia del licenziamento disciplinare (altrimenti legittimo).

In questi casi il d.d.l. prevede che spetta al Giudice la facoltà di scegliere tra la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro o, in alternativa, la sola tutela risarcitoria con una somma commisurata all’ultima retribuzione di fatto che non può in ogni caso essere inferiore a 5 mensilità, nonché un’ulteriore somma forfettaria pari a 15 mensilità di tale retribuzione.

Al di là delle criticità già esposte in merito a tale disposizione, si ritiene che sia strutturalmente errata la proposta di ripristinare l’area della c.d. tutela reale, per giunta estendendola alle imprese che occupano meno di 15 dipendenti. Conseguentemente non è condivisibile l’idea di creare una sotto-area a tutele variabili (quella delle imprese che occupano fino a 5 dipendenti) tanto più se il regime sanzionatorio applicabile è affidato all’alea giudiziaria. Si assisterebbe ad una gravissima involuzione del quadro normativo di riferimento che, per le ipotesi su descritte, attualmente prevede la sola Tutela risarcitoria.

Regime sanzionatorio “variabile” in caso di giustificato motivo oggettivo

Nel caso in cui sia accertata l’illegittimità del licenziamento per giustificato motivo oggettivo (g.m.o.) o nel caso in cui il datore di lavoro non dimostri di poter utilizzare il lavoratore in altre mansioni equivalenti o inferiori il d.d.l. affida al Giudice la facoltà di scegliere tra la Tutela reale o la Tutela risarcitoria (da 12 a 48 mensilità dell’ultima retribuzione globale di fatto, ridotte da 6 a 36 nel caso di aziende fino a 10 dipendenti).

Resta ferma l’applicazione della disciplina reintegratoria in tutti i casi in cui sia accertata l’insussistenza delle ragioni poste alla base del licenziamento per g.m.o.,

che non deve essere più “manifesta” così come previsto dalla Fornero (art. 18, c. 7, 2° periodo).

In materia di licenziamento economico il d.d.l. sembra voler svolgere un’azione «restauratrice» del regime ante-Fornero poiché ripropone al centro del sistema sanzionatorio la Tutela reale, da applicarsi obbligatoriamente nel caso di insussistenza del fatto posto alla base del licenziamento per g.m.o., mentre la normativa Fornero affidava la scelta al Giudice.

Inoltre, per la prima volta in un testo di legge, codifica un concetto di elaborazione giurisprudenziale come il cd. «obbligo di repêchage», vale a dire l’obbligo per il datore di lavoro di dimostrare di non poter affidare al lavoratore licenziato altre mansioni equivalenti o, in mancanza, inferiori, con il limite del rispetto della dignità del lavoratore, attribuendo - di conseguenza - al mancato rispetto di tale obbligo la Tutela reale ovvero la Tutela risarcitoria da determinarsi a discrezione del Giudice. A tal proposito preoccupa la circostanza che nel d.d.l. si precisi che il Giudice può applicare un determinato regime sanzionatorio anche tenuto conto della “capacità economica dell’impresa”. Si tratta di un principio che ha probabilmente la sua ragione di esistere in materia fiscale, ma che non può essere applicato al diritto del lavoro per un più che supposto contrasto con i principi di libertà di iniziativa economica tutelati dall’art. 41 della Costituzione.

Modifica alla procedura ex art. 7, legge n. 604/1966

In merito all’art. 7 della legge n. 604/66 si ricorda innanzitutto che la procedura di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in essa contenuta è stata oggetto di recente riforma ad opera della L. 92/2012.

Un ulteriore intervento in materia dunque non può far altro che caricare le imprese di ulteriori obblighi, adempimenti burocratici e quindi costi, che conseguentemente rischiano di determinare incertezze ed inflazionare il contenzioso giudiziario. In tale direzione vanno infatti le disposizioni del d.d.l. che prevedono che la comunicazione, oltre che al lavoratore interessato, vada inviata anche *“alla rappresentanza unitaria sindacale o alla rappresentanza sindacale*

aziendale (RSA), nonché alle rispettive associazioni sindacali registrate di categoria di livello territoriale”.

Al riguardo si osserva che:

- non si è tenuto conto che la rappresentanza sindacale non è presente in tutte le imprese, ma solo quelle che hanno i requisiti per l'applicazione del Titolo III dello Statuto dei Lavoratori;
- non si è tenuto conto che nel comparto dell'Artigianato le organizzazioni sindacali hanno autonomamente deciso di esercitare la propria rappresentanza a livello di bacino territoriale, dunque fuori dai locali aziendali;
- le associazioni sindacali, stante la mancata attuazione dell'art. 39 Cost., non sono soggette ad alcun obbligo di registrazione.

Modifiche alla normativa in materia di licenziamento collettivo

L'art. 3 del d.d.l. si propone di modificare l'art. 4 della L. 223/91 in materia di attivazione della procedura per licenziamento collettivo nei casi in cui l'impresa non riesca a garantire il reimpiego di tutti i lavoratori sospesi con cigs.

Si segnala innanzitutto che anche in questa circostanza, con riguardo all'obbligo per l'impresa di attivazione della procedura con le organizzazioni sindacali, si pone il vincolo della loro “registrazione”. Vincolo che - nello stesso articolato - viene esteso anche alle organizzazioni datoriali che vogliono assistere l'impresa nell'attivazione della procedura.

Nel merito del vincolo di “registrazione” si ribadiscono le medesime perplessità manifestate in precedenza, nel commento all'art. 2 del d.d.l.

Non si può inoltre condividere la proposta di definire con legge in maniera tassativa i contenuti di un possibile Piano sociale con specifici vincoli a carico delle imprese.

Il successivo art. 4 del d.d.l. si propone invece di riformare la disciplina sanzionatoria dettata dall'art. 5 L. 223/91 in caso di non corretta applicazione

della procedura di cui all'art. 4; nel farlo gli estensori optano per l'applicazione ad ogni ipotesi della sanzione più rigida: la reintegrazione. Si ritiene che vada confermata l'attuale formula che prevede a favore del lavoratore una modulazione delle tutele più congrua e coerente con ciascuna delle violazioni accertate e non una sommaria applicazione della tutela reintegratoria.

Inoltre se si osserva la misura che il d.d.l. propone di adottare con il comma 6 del nuovo art. 5 ci sembra di poter evidenziare che la riforma intenda spostare per intero sull'impresa il costo sociale derivante dal licenziamento quasi a voler determinare un effetto "punitivo": il riferimento è alla irragionevole disposizione che prevede per ciascun lavoratore licenziato l'obbligo per l'impresa di versare "una somma pari a sei volte il trattamento mensile Naspi spettante al lavoratore", disposizione che sembra porsi in continuità con le tanto discusse norme della Legge Fornero che hanno introdotto il cd. Ticket di licenziamento.

Particolarmente preoccupante è infine la norma (comma 9 nuovo art. 5) che prevede che l'azienda che intenda procedere a delle assunzioni nei 12 mesi successivi alla chiusura della procedura *ex art. 4* è tenuta, anche in assenza di richiesta dei medesimi lavoratori, ad offrire loro tali opportunità lavorativa se riferite mansioni o posizioni di lavoro "fungibili".

Stabilire per via legislativa e in maniera tassativa tali diritti significa sostanzialmente limitare la libertà di azione dell'impresa, il che è ancor più opprimente se si pretende di voler introdurre per via legislativa il concetto della fungibilità delle mansioni che, in questa circostanza, viene elevato addirittura a "criterio guida" per la selezione della manodopera da assumere.

Adirittura si prevede l'applicazione della procedura per licenziamento collettivo, ovvero di almeno 5 dipendenti, a partire dalle imprese con 10 dipendenti. Va da sé che un'impresa di tali dimensioni che dovesse procedere a ridurre i propri organici del 50% non sarebbe certo nelle condizioni di poter gestire un simile processo, dovendosi presupporre che la crisi sottostante sarebbe tale da stravolgere complessivamente la dimensione di impresa.

In pratica dal combinato disposto delle norme in materia di licenziamento, si andrebbe a disegnare uno scenario per il quale il contratto di lavoro subordinato sarebbe l'unico contratto inscindibile del nostro ordinamento, superabile, forse, con la chiusura dell'attività.

Conclusioni

In conclusione, per R.E TE. Imprese Italia il provvedimento in esame rappresenterebbe – ove divenisse legge – un gravissimo *vulnus* per il sistema delle imprese italiane e per il sistema economico in generale, compromettendo ogni possibilità di ripresa.

R.E TE. Imprese Italia, esprime la Sua netta contrarietà ad un provvedimento che considera l'intero impianto dell'ordinamento giuslavoristico italiano sprovvisto di qualsivoglia bilanciamento nella gestione di un rapporto che sottintende, oltre ad un sinallagma contrattuale, l'evidente necessità di un presupposto fiduciario e di diritti e doveri reciproci.

Si tratta di una proposta palesemente influenzata da una concezione delle relazioni sindacali e dei rapporti di lavoro di tipo antagonistico e conflittuale, nonché da un latente pregiudizio anti-impresa, che scoraggerebbe definitivamente ogni possibile investimento estero nel nostro Paese.

Il contrario di quello che necessita oggi alle imprese italiane per cercare di riprendere a crescere dopo la più grave crisi economica della storia del capitalismo.