

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XV LEGISLATURA —————

**N. 135**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore MALABARBA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MAGGIO 2006**

—————

Estensione dei diritti e delle tutele dell’articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, in materia di reintegrazione nel posto di lavoro

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Oltre dieci milioni di cittadine e cittadini nel giugno 2003 hanno votato sì al *referendum* per l'estensione dell'articolo 18 dello Statuto dei diritti dei lavoratori (obbligo della riassunzione in caso di licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo).

Il *referendum* è stata una risposta in avanti allo straordinario movimento di lotta che è sceso in campo contro la pretesa di Governo e Confindustria di peggiorare le norme di tutela dei licenziamenti e, al tempo stesso, ha indicato una risposta più complessiva alla crisi sociale che stiamo vivendo. La proposta è, in sostanza, che i diritti sociali si difendono estendendoli a tutte e a tutti; che è possibile passare, dalla difesa delle conquiste dei decenni passati dall'incalzare delle politiche neoliberiste, all'offensiva, cercando di riunificare quelle realtà del mondo del lavoro e quei soggetti sociali che in questi anni sono stati divisi, disarticolati o addirittura contrapposti.

Con il presente disegno di legge si propone in forma di articolato abrogativo il quesito referendario per l'estensione dell'articolo 18 che, com'è stato giustamente argomentato dai più autorevoli giuslavoristi, non è affatto in contrasto anzi è funzionale all'approvazione di proposte di legge in materia, quali quella promossa per iniziativa popolare dalla Cgil.

Lo Statuto dei lavoratori è il risultato degli anni di grande fermento sociale e civile che vanno sotto il nome di «autunno caldo».

Sono gli anni del conflitto e del grande protagonismo operaio e della contestazione giovanile e studentesca, gli anni dei grandi conflitti industriali nelle fabbriche, gli anni della partecipazione, della spontaneità e della radicalità. Le lotte hanno come principali

protagonisti: l'operaio massa, il lavoratore dequalificato impiegato nella produzione *taylor-fordista*, spesso immigrato dal sud, la cui rabbia e il cui disagio sociale si incontra con l'avanguardia operaia che ha resistito agli anni 50, grazie a una travagliata rielaborazione politica e alla capacità di proporre un coraggioso dibattito interno e lo studente massa, proveniente dalle classi meno abbienti, fino a poco tempo prima escluse dall'accesso all'istruzione superiore.

Sono gli anni dell'unità sindacale. Il 1° maggio del 1970, per la prima volta dal 1948, le tre confederazioni celebrano insieme la festa dei lavoratori e preparano, dopo decenni di aspri conflitti, il processo che nel 1972 porterà all'unificazione organizzativa.

Sono gli anni dei consigli di fabbrica. La struttura sindacale vive in questi anni un processo di profonda trasformazione da cui nascono forme di rappresentanza dirette dei lavoratori, in grado di intervenire efficacemente nella messa in discussione dei livelli di sfruttamento nel posto di lavoro.

La Statuto dei lavoratori garantisce il rispetto delle libertà costituzionali in fabbrica, promovendo e sostenendo la piena cittadinanza del sindacato nei luoghi di lavoro.

L'articolo 18 integra la disciplina prevista dalla legge 15 luglio 1966, n. 604, in materia di licenziamento individuale.

Esso prevede che il giudice, rilevando l'inefficacia di un licenziamento perché privo di giusta causa o giustificato motivo possa ordinare al datore di lavoro di reintegrare il lavoratore nel posto di lavoro.

Il valore principale dell'articolo 18 è nella sua funzione di contenere preventivamente un utilizzo disinvolto della procedura di licenziamento individuale da parte dei datori di lavoro. Anche se in Italia il numero dei li-

enziamenti individuali impugnati e conclusi con sentenza di accoglimento attraverso la reintegrazione è relativamente scarso, è evidente che l'abolizione dell'articolo 18, esporrebbe i lavoratori alla privazione delle tutele fondamentali e alla minaccia alla dignità personale.

La tutela in materia di licenziamento rappresenta un principio di emancipazione e un valore decisivo ed è condizione essenziale per garantire il processo di sindacalizzazione nei posti di lavoro. Esso regola i rapporti di potere all'interno dell'impresa e attenua in parte lo squilibrio tra lavoratori e datori di lavoro.

Non è assolutamente vero che in Italia non si licenzino i lavoratori. Secondo l'Istat, negli ultimi dieci anni, vi sono stati 2 milioni e mezzo di licenziamenti, con una media, quindi, di 250.000 licenziamenti all'anno. Questi licenziamenti rientrano nella stragrande maggioranza nella fattispecie dei licenziamenti collettivi, derivanti da processi di ristrutturazione aziendali.

Va ricordato, invece, che l'articolo 18 può essere attivato esclusivamente nei casi dei licenziamenti individuali.

Le norme che, nel nostro Paese, regolano i licenziamenti individuali dei lavoratori dipendenti, si differenziano a seconda della «soglia dimensionale» del datore di lavoro (il numero dei dipendenti dell'impresa), ad esclusione di situazioni assai particolari per le quali sussiste il cosiddetto regime di «libera recedibilità» (i dirigenti, i prestatori di lavoro domestico, gli sportivi professionisti, i lavoratori assunti in prova).

La disciplina vigente distingue tra «tutela reale», prevista dall'articolo 18 dello Statuto dei diritti dei lavoratori e «tutela obbligatoria», prevista dalla precedente normativa (la legge n. 604 del 1966).

Nel primo caso (tutela reale), il datore di lavoro, nell'ipotesi di licenziamento illegittimo o ingiusto, ha l'obbligo di reintegrare il lavoratore (a meno che, quest'ultimo non preferisca farsi liquidare un'indennità sostitui-

tiva della reintegrazione), nel secondo caso è il datore di lavoro che può scegliere tra reintegrazione e corresponsione di un'indennità, stabilita tra un minimo di 2,5 fino a un massimo di sei mensilità dell'ultima retribuzione.

Il primo caso (obbligo della reintegrazione - la cosiddetta «tutela reale») si applica nei confronti dei datori di lavoro che occupino più di quindici dipendenti (ovvero cinque dipendenti per gli imprenditori agricoli) in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento.

Il secondo caso (cosiddetta «tutela obbligatoria»), si applica per le imprese fino a quindici dipendenti nonché ai datori di lavoro non imprenditori, che svolgono attività di natura politica, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o culto.

L'articolo 18 parla di licenziamenti senza «giusta causa o giustificato motivo».

Cosa vogliono dire questi termini?

Per giusta causa (articolo 2119 del codice civile), si intende il verificarsi di una causa che «non consenta la prosecuzione anche provvisoria del rapporto» di lavoro. Il medesimo articolo del codice civile, stabilisce che non costituisce giusta causa il fallimento o la liquidazione dell'azienda (le due fattispecie rientrano nel concetto di «giustificato motivo»).

La «giusta causa», quindi, fa riferimento al ricorrere di fatti che, valutati oggettivamente e soggettivamente, sono tali da configurare una grave ed irrimediabile negazione degli elementi essenziali del rapporto di lavoro (possono, quindi, verificarsi anche esternamente alla sfera del contratto, per esempio una condanna penale del lavoratore).

Per giustificato motivo (articolo 3 della legge n. 604 del 1966) si intende un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del lavoratore (cosiddetto giustificato motivo soggettivo) ovvero ragioni inerenti l'attività produttiva, l'organizzazione del lavoro e il regolare funzionamento della stessa, come

per esempio la soppressione di un reparto o di una lavorazione (cosiddetto giustificato motivo oggettivo).

Frequentemente, nei contratti di lavoro di categoria si è provveduto alla tipizzazione delle condotte che legittimano il licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo.

È, comunque, sempre l'autorità giudiziaria a valutare la legittimità o la giustificazione del licenziamento, dopo aver sentito le parti in causa.

Possiamo citare a tale proposito la valutazione dei giuristi della consulta giuridica della CGIL a commento della delega al Governo per il mercato del lavoro. Essi parlano di triplice valenza positiva dell'articolo 18:

tutela della dignità e della sicurezza del lavoratore al momento in cui perde il lavoro per un motivo ingiusto. Un licenziamento arbitrario non può essere compensato con un rimborso meramente economico (in più assai modesto e tale da non poter compensare il danno del licenziamento);

tutela preventiva del lavoratore contro la rappresaglia datoriale per esercizio da parte del lavoratore degli altri diritti sanciti dalle leggi e dai contratti di lavoro. In pratica, solo chi ha la ragionevole certezza di non subire la rappresaglia del licenziamento, possiede le condizioni oggettive per richiedere altri diritti negati (riconoscimento di mansioni, pagamento degli straordinari, misure di sicurezza, eccetera);

efficacia diffusiva delle migliori condizioni di lavoro. L'esercizio del fondamentale diritto a non essere licenziato ingiustamente favorisce la diffusione di norme di protezione e tutela anche in altri ambiti che regolano la vita lavorativa (salute, orario, agibilità sindacale, eccetera)

La reintegrazione è ordinata dal giudice con l'emanazione di una sentenza che dichiara inefficace il licenziamento per mancanza della forma scritta o della comunicazione, sempre in forma scritta, delle motiva-

zioni del licenziamento o annulla il licenziamento, perché intimato senza giusta causa o giustificato motivo o, infine, dichiara nullo il licenziamento in quanto discriminatorio (perché motivato da ragioni di credo politico, religioso, razziali, di lingua, sesso, eccetera). Con la medesima sentenza, che è immediatamente esecutiva, il datore di lavoro è condannato al risarcimento del danno, che non può essere inferiore a cinque mensilità di retribuzione globale. Fermo restando il suddetto risarcimento economico, il lavoratore ha la facoltà di chiedere, al posto della reintegrazione in servizio, la liquidazione di un'ulteriore indennità pari a quindici mensilità di retribuzione globale.

La vittoria del *referendum* avrebbe esteso anche alle imprese fino a quindici dipendenti l'applicazione della cosiddetta «tutela reale», ovvero l'obbligo della reintegrazione in caso di licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo.

Inoltre, si sarebbe eliminata la deroga prevista per partiti, sindacati, ordini religiosi e così via. Quindi, di fronte alla medesima ingiustizia, di un licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo (decretata da una sentenza emessa da un giudice), si avrebbe il medesimo diritto al risarcimento del «danno reale», ovvero il reintegro in servizio (salvo la facoltà per il lavoratore di optare per un'indennità di quindici mensilità).

In Italia, circa il 92 per cento delle imprese conta meno di quindici dipendenti, quota di 2,23 volte superiore alla media europea, (e anche questo dovrebbe dire qualcosa circa l'arretratezza della struttura economica e della polverizzazione della produzione). La maggior parte delle imprese con meno di quindici dipendenti è collocata al sud (95 per cento in Calabria, 94 per cento in Sardegna e Sicilia), mentre i settori più interessati sono quelli delle costruzioni e dell'edilizia (il 60,6 per cento dei dipendenti è in imprese sotto la soglia delle quindici unità). L'estensione dell'articolo 18 non si applicherebbe a tutte le «microimprese», es-

sendo moltissime di queste costituite da liberi professionisti, coadiuvanti familiari, con contrattazione atipica e così via. L'estensione dell'articolo 18 riguarderebbe direttamente le figure di lavoro dipendente in imprese con meno di sedici dipendenti (secondo le varie stime tra 3.000.000 e 3.500.000 lavoratori, che si aggiungerebbero ai circa 9.000.000 oggi tutelati).

Naturalmente, l'estensione dell'articolo 18 non ha solo un enorme valore politico simbolico. Riguarda direttamente una porzione di lavoratori (circa tre milioni e mezzo) ma parla, più generalmente, del tema dell'allargamento dei diritti a tutti i lavoratori esclusi dalle tutele (circa 14.000.000, il 62 per cento del totale degli occupati), indipendentemente dalla tipologia contrattuale con la quale sono stati assunti.

La flessibilità del lavoro con l'estensione dell'articolo 18 non c'entra nulla. Il tema dell'abrogazione, infatti, riguarda esclusivamente la disciplina dei licenziamenti individuali mentre il tema della flessibilità è regolato da altre norme e leggi.

È chiaro, però, che il *referendum* solleva un problema più generale. C'è già troppa flessibilità: in Italia è tra le più elevate d'Europa e noi la contrastiamo per affermare i diritti sul lavoro e del lavoro. Attraverso il *referendum* si vuole, quindi, affrontare criticamente il tema della precarizzazione delle condizioni di lavoro. Il tema dell'allargamento delle tutele dell'articolo 18 alle piccole imprese parla dell'apertura di una nuova stagione di diritti del lavoro e di diritti sociali. Si collega, per esempio, alla proposta di salario minimo intercategoriale e allo stabilire una soglia di diritti di cui debbono godere tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia del contratto.

Effettivamente, quindi, proponiamo l'introduzione di nuove rigidità contro la precarietà determinate dalle politiche neoliberiste.

Nel Parlamento è stata approvata la legge 14 febbraio 2003, n. 30, sul mercato del lavoro. È un intervento totalmente destruttu-

rante dell'insieme delle garanzie e delle tutele del lavoro. Con la sua approvazione la precarietà si estende fino a farne l'elemento sostanziale di qualsiasi rapporto di lavoro: si liberalizza il collocamento, si cancella la norma che vieta l'intermediazione di mano d'opera e si introducono nuove flessibilità come il lavoro a chiamata, il «lavoro in affitto» viene ulteriormente ampliato e reso condizione stabile di lavoro. In uno stesso stabilimento, addirittura nel medesimo reparto, potranno essere impiegati perennemente lavoratori con stipendi, orari, condizioni di lavoro e tutele del tutto differenti tra loro. In pratica, si arriva all'obiettivo di eliminare il contratto nazionale di lavoro. Anche, rispetto a questo intervento, l'estensione dell'articolo 18 costituisce un argine di grande valore politico proprio perché indica una strada opposta: rendere il lavoratore titolare di diritti fondamentali e inalienabili, indipendentemente dal tipo di azienda e dalla condizione contrattuale.

Il lavoro nero in Italia c'è ed è due volte superiore a quello di Francia e Germania.

Secondo i dati forniti dagli istituti di ricerca, l'economia che è sorretta dal lavoro nero si aggira a quasi il 25 per cento del prodotto interno lordo. L'evasione contributiva in Italia è di alcune decine di migliaia di miliardi di vecchie lire (almeno 20 milioni di euro) e i dati delle poche ispezioni che vengono effettuate dimostrano che, specialmente nell'edilizia, il ricorso al lavoro nero è superiore al 50 per cento.

Non è un caso che l'Italia è, tra i Paesi con maggiore ricchezza in Europa, quello con la più alta incidenza di incidenti e morti sul lavoro (oltre 1000 l'anno).

Eppure, oggi, non c'è l'estensione dell'articolo 18.

Il lavoro nero, in realtà, si va estendendo a causa della politica del Governo delle destre. Quando si approvano in Parlamento tutta una serie di condoni e di sanatorie in favore dell'evasione fiscale, anche di quella contributiva, il messaggio è chiaro: è un incentivo

ad evadere e ad aggirare le normative sulla regolarità del lavoro. Il risultato di tutte le sanatorie e dei cosiddetti incentivi all'emersione è stato insignificante. Il lavoro nero si contrasta con le leggi, gli strumenti per applicarle, gli Ispettorati del lavoro, la sindacalizzazione, efficaci politiche del lavoro, eccetera

Inoltre, purtroppo, esistono molte forme giuridiche di rapporto di lavoro diverso dal tempo indeterminato, ma neppure a queste accedono quanti sfruttano il lavoro nero.

La vittoria del *referendum* non avrebbe esteso l'area del lavoro nero, al contrario estendendo la tutela fondamentale del diritto al reintegro se licenziato ingiustamente, avrebbe favorito la sindacalizzazione e, quindi, l'introduzione di tutele maggiori.

L'estensione dell'applicazione dell'articolo 18 servirebbe, anche, solo per fare un esempio molto concreto, a dare la possibilità a un lavoratore di una piccola impresa (quelle dove si condensano il maggior numero di morti bianche) di poter rivendicare le norme sulla sicurezza senza correre il rischio di essere licenziato.

La critica che l'estensione dell'articolo 18 danneggerebbe l'economia è veramente assurda. Cosa c'entra, infatti, una norma che tutela i lavoratori dai licenziamenti ingiustificati con lo sviluppo economico del Paese? In realtà, chi avanza questa obiezione lo fa in nome di un ragionamento che possiamo così sintetizzare: lo sviluppo economico ha bisogno che vengano tolti tutti i «lacci e laccioli» che vincolano la libertà dell'impresa di competere sul mercato globale.

Parliamo, quindi, dell'impianto fondamentale delle politiche neoliberiste: privatizzare qualsiasi forma di intervento pubblico, liberalizzare il mercato da qualsiasi regola, inseguire il costo del lavoro al più basso livello possibile, deregolamentare tutele e garanzie del lavoro, estendendo ogni forma di precarietà possibile.

Contro questa impostazione, avanziamo una critica di fondo e lanciamo una sfida aperta.

Questa politica, infatti, è allo stesso tempo iniqua e sbagliata, crea ingiustizie e disuguaglianze e neanche è in grado di saper affrontare i nodi di fondo dello sviluppo economico.

Infatti, come abbiamo già detto precedentemente, siamo entrati in fase di stagnazione e di vera e propria recessione. In Europa sale il tasso di disoccupazione e si riduce la domanda a causa della perdita del potere di acquisto delle retribuzioni, cresce la fascia della popolazione che vive sotto la soglia della povertà (ormai 8 milioni di persone) che comprende, ormai, non solo i disoccupati e i pensionati al minimo ma, anche, porzioni crescenti di lavoratori dipendenti (basta leggere i dati recenti dell'indagine dell'Eurispes).

Il caso della FIAT è emblematico. L'azienda torinese, in questi anni, ha potuto fare ciò che voleva: attraverso le ristrutturazioni ha potuto drasticamente ridurre la forza lavoro e ha introdotto forme estreme di flessibilità, ha goduto di ingenti finanziamenti pubblici: il risultato è sotto l'occhio di tutti, la crisi e il fallimento. Il punto di fondo è che le politiche neoliberiste hanno fallito nella promessa fondamentale che, tagliando regole e garanzie e ogni forma di controllo pubblico, si sarebbe assicurato sviluppo e progresso.

Occorre cambiare quella politica: un nuovo intervento pubblico, regole e garanzie per tutti i lavoratori, sottrarre alla logica del profitto i beni e i servizi essenziali (l'acqua, l'energia, i trasporti eccetera).

L'estensione dell'articolo 18, inoltre, coglie un elemento fondamentale collegato ai processi di ristrutturazione dell'apparato produttivo: diminuiscono gli occupati nelle grandi imprese e le produzioni vengono sempre di più polverizzate, sono sempre meno i lavoratori tutelati dal diritto al reintegro in

caso di licenziamento ingiustificato e si espande l'area della non tutela.

La stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, approvata a Nizza il 7 dicembre 2000, prevede che: «ogni lavoratore ha diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato» e non fa alcuna distinzione tra pubblico e privato, tra aziende con più o meno di quindici dipendenti, tra lavoratori a termine o a tempo indeterminato, tra subordinati e atipici. Inoltre afferma, che l'esercizio del diritto deve essere effettivo e non mera enunciazione di principio (vedi l'articolo 51, paragrafo 1).

È assolutamente falso che estendere l'articolo 18 impedirebbe alle imprese di licenziare. Chi usa questo argomento fa disinformazione. In Italia, si fanno circa 250.000 licenziamenti l'anno e, di questi, meno dell'1 per cento è sanzionato attraverso lo Statuto dei diritti dei lavoratori. L'articolo 18, infatti, riguarda solo i licenziamenti individuali senza giusta causa o giustificato motivo, circostanza che viene accertata dal giudice attraverso un'udienza nella quale le parti hanno la facoltà di far sentire le proprie ragioni.

Come ricordato, il valore principale dell'articolo 18 consiste nel prevenire comportamenti scorretti da parte dei datori di lavoro.

Se, come dicono le associazioni di categoria delle piccole imprese e delle associazioni artigiane: «Nelle microimprese, al di sotto dei 15 dipendenti, a differenza di quanto sostengono i referendari, non sono mai venuti meno i diritti fondamentali e non ci sono stati licenziamenti individuali indiscriminati» (comunicato del 17 gennaio 2003 della Cgia - Associazione artigiani e piccole imprese), perché tanta ostilità all'estensione dell'articolo 18 che si applica esclusivamente a quella tipologia di licenziamenti?

Se, inoltre, dalla propaganda si passa alla realtà dei fatti si vede come, in realtà, l'estensione dell'articolo 18 riguarda direttamente solo i lavoratori dipendenti in imprese sotto i sedici dipendenti (compresi tra circa 3 milioni e 3 milioni e mezzo di lavoratori), mentre la maggior parte delle imprese artigiane, commerciali e dei lavoratori autonomi (le piccolissime imprese) hanno rapporti di lavoro che non rientrano nella categoria «lavoratori dipendenti».

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. All'articolo 18, comma primo, della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, le parole «che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici prestatori di lavoro o più di cinque se trattasi di imprenditore agricolo», e le parole: «Tali disposizioni si applicano altresì ai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, che nell'ambito dello stesso comune occupano più di quindici dipendenti ed alle imprese agricole che nel medesimo ambito territoriale occupano più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa alle sue dipendenze più di sessanta prestatori di lavoro», sono soppresse.

2. I commi secondo e terzo dell'articolo 18, della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, sono abrogati.

3. Il comma 1 dell'articolo 2 della legge 11 maggio 1990, n. 108, è abrogato.

4. L'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, è abrogato.

5. All'articolo 4, comma 1, della legge 11 maggio 1990, n. 108, il secondo periodo è soppresso.