



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

XI Commissione Lavoro

Camera dei Deputati

31 maggio 2017



CONFINDUSTRIA

Disegno di Legge AC n. 4388 – 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.

Disegno di Legge AC n. 4064 – Carta dei diritti universali del lavoro. nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori.

A cura di:
Pierangelo Albini

Direttore Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano

AC n. 4064 – Carta dei diritti universali del lavoro. nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori.

L'audizione di oggi ha ad oggetto due disegni di legge, l'AC n. 4064 – Proposta di legge d'iniziativa popolare recante la Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori. E l'AC n. 4388 recante 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.

Ragioni di ordine sistematico inducono a prendere in esame prima l'AC n. 4064 trattandosi di un disegno di riforma del mercato del lavoro e del nostro sistema di relazioni industriali più complessivo e che racchiude in sé anche una disciplina dei licenziamenti sostanzialmente coincidente con quanto previsto dal ddl AC n. 4388. Le tematiche relative alla disciplina del licenziamento saranno, quindi, più diffusamente affrontate nella parte dell'audizione relativa a quest'ultimo disegno di legge.

La “Carta dei diritti universali del lavoro” è un progetto di legge di iniziativa popolare, elaborato dalla Cgil, che, in buona sostanza, delinea una riforma integrale dell'ordinamento italiano in tema di lavoro e relazioni sindacali, improntata alla pervasività della disciplina legislativa, a tutto scapito dell'autonomia contrattuale, ed in aperto contrasto con il progressivo sforzo riformatore compiuto dal legislatore negli ultimi venti anni, volto a rendere il mercato del lavoro italiano sempre più adeguato ai mutati contesti produttivi ed alle sfide poste dalla globalizzazione.

È bene fin d'ora però svolgere due considerazioni.

La prima su ciò che manca in questo progetto di riforma. La “Carta”, infatti, trascurava integralmente i temi delle politiche passive e delle politiche attive che pure costituiscono un pilastro fondamentale del mercato del lavoro.

L'importanza di un corretto bilanciamento di queste politiche per la realizzazione di un mercato del lavoro moderno è fondamentale. Per questo Confindustria, proprio con Cgil, Cisl e Uil, ha condiviso il 1° settembre 2016 un documento di “Proposte per le Politiche del Lavoro” volto a richiamare l'attenzione del Governo e del Legislatore sull'importanza di portare a compimento il riassetto del sistema di politiche attive e passive e, allo stesso tempo, offrire il contributo delle parti sociali al suo funzionamento.

La seconda su ciò che, invece, è presente nel disegno riformatore promosso dalla Cgil. Un impianto normativo rigido teso a definire, attraverso una pluralità di disposizioni di legge inderogabili, una pluralità di regole che trovano applicazione a tutti gli operatori del mercato del lavoro, siano essi lavoratori subordinati, autonomi, o finanche titolari di un rapporto associativo ovvero di un mero *stage* (cfr. art. 1).

Si tratta di un modello di mercato del lavoro non solo in aperto contrasto con il progressivo sforzo riformatore compiuto negli ultimi

venti anni, ma caratterizzato da un'errata impostazione di fondo perché prospetta un modello persino più rigido del mercato del lavoro degli anni '70.

Un modello in controtendenza e che non trova eguali in nessun Paese del mondo.

Paesi con le quali le imprese italiane sono chiamate a confrontarsi e a competere raccogliendo le sfide poste dalla globalizzazione che richiede di saper adeguare la propria organizzazione aziendale ai mutati contesti produttivi.

Dunque la posizione di Confindustria è di aperta contrarietà ai contenuti complessivi di questa proposta.

Ciò che però, in prima battuta, riteniamo essenziale evidenziare non è tanto, o non solo, il marcato dissenso di Confindustria rispetto alle proposte formulate nella proposta di legge in merito alla disciplina del rapporto di lavoro, in senso lato, su cui torneremo in seguito.

Quello che Confindustria ritiene invece essenziale evidenziare fin da subito sono alcune scelte contenute nel progetto di legge, in materia di relazioni industriali che, a nostro avviso, si pongono in aperto contrasto con i contenuti di accordi interconfederali che Confindustria ha, anche recentemente, condiviso con la stessa Cgil.

1. **Contrattazione collettiva:** si tratta di uno dei profili più critici della proposta che, di fatto, delinea un modello di trattazione pervasivo, fortemente gerarchico e avente solamente funzione acquisitiva:
 - la previsione più grave, di dubbia tenuta costituzionale, è senza dubbio quella che istituisce un vero e proprio obbligo di trattazione a carico del datore di lavoro in caso di richiesta delle rappresentanze sindacali (art. 36);
 - vengono inoltre moltiplicati i livelli di trattazione, attraverso la previsione di una rappresentanza anche di livello territoriale con espressa funzione negoziale (art. 31, comma 14 e ss.);
 - si prevede anche una rigida gerarchia tra i livelli della trattazione collettiva, escludendo ogni possibilità di deroga da parte del contratto collettivo di secondo livello nei confronti del contratto nazionale (art. 38).

Ciò determina un significativo arretramento anche rispetto al Testo Unico sulla Rappresentanza del 2014 (e dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, trasfuso nel Testo Unico), perché si promuove una visione del contratto collettivo di secondo livello quale strumento finalizzato solo all'acquisizione di nuovi diritti e non in funzione di adeguamento della disciplina della categoria al contesto produttivo delle singole imprese.

Questa visione è rafforzata dalla previsione dell'ultrattività, per ben 3 anni, del contratto collettivo anche a seguito della sua scadenza o di un'eventuale disdetta, cristallizzando così i trattamenti ivi previsti. Infine, contrariamente a quanto previsto nel Testo Unico, si prevede l'obbligo di approvazione referendaria da parte dei lavoratori del contratto collettivo di secondo livello con efficacia generale.

2. **Rappresentanza:** la disciplina della rappresentanza prospettata dalla proposta è molto articolata. Il cuore della proposta è dare attuazione – a distanza di quasi 70 anni dalla sua entrata in vigore – all’art. 39 della Costituzione ed al meccanismo ivi previsto per attribuire ai contratti collettivi efficacia generale nei confronti di tutti i lavoratori della categoria. Viene, a tal fine, istituita un’apposita Commissione che provvederà alla registrazione delle organizzazioni sindacali che ne facciano richiesta (artt. 28-29).

Particolarmente critica è la previsione di estendere la possibilità di costituire rappresentanze sindacali in azienda presso i datori di lavoro che occupino, complessivamente, più di 15 dipendenti, a prescindere dall’attuale riferimento all’unità produttiva (art. 31) che costituisce, da almeno quarantacinque anni, il principale parametro, universalmente condiviso, per costituire la rappresentanza a livello aziendale.

Viene cristallizzato nella legge il meccanismo di misurazione della rappresentanza previsto dal Testo Unico del 2014, ma non si tratta di una trasposizione fedele dei contenuti dell’accordo, quanto meno sotto il profilo della costituzione delle RSA e delle RSU.

Infine, tornando più propriamente ai profili della proposta di legge relativi alla disciplina del rapporto di lavoro, a mero titolo esemplificativo ci limitiamo ad alcune brevi considerazioni sui seguenti istituti:

1. **Appalti:** viene resa estremamente difficile la possibilità di concludere contratti di appalto e si creano numerose incertezze sulle modalità di corretta stipulazione e gestione di tale contratto;

2. **Contratto a tempo determinato:** si rende estremamente difficile il ricorso a tale contratto, prevedendo ipotesi estremamente rigide e di carattere eccezionale a fronte delle quali è possibile apporre un termine al contratto di lavoro;
3. **Contratto di somministrazione:** viene del tutto abolita la somministrazione a tempo indeterminato ed, allo stesso tempo, si rende estremamente difficile il ricorso alla somministrazione a tempo determinato analogamente a quanto previsto per il contratto a tempo determinato;
4. **Controlli a distanza e nuove tecnologie:** viene delineata una disciplina perfino più rigida a quella precedentemente prevista dallo Statuto dei Lavoratori e recentemente modificata dal Jobs Act;
5. **Equiparazione dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi:** la proposta estende i diritti attualmente previsti per i lavoratori subordinati alla generalità dei lavoratori e, in particolare, anche ai lavoratori autonomi.

AC n. 4388 – 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.

Il disegno di legge AC n. 4388 contiene le disposizioni sulla disciplina delle conseguenze del licenziamento illegittimo (riscrivendo l’art. 18 della Legge n. 300/1970), le procedure che precedono l’intimazione di licenziamenti per giustificato motivo oggettivo ed i licenziamenti collettivi che fanno parte anche della Carta dei diritti universali del lavoro.

A ragione della forte connotazione politica che riveste la materia dei licenziamenti, riteniamo opportuno che la discussione prenda le mosse dagli effetti che la riforma del nostro mercato del lavoro (cd. *Jobs Act*) sta producendo.

Nella “relazione per paese relativa all’Italia 2017”, la Commissione Europea riconosce espressamente che *“il “Jobs Act” ha ridotto i costi e l’incertezza dei licenziamenti individuali [...] avvicinando il mercato italiano del lavoro al modello della flessicurezza”* e che *“alcuni effetti positivi sono già riscontrabili, con un aumento dell’occupazione e un calo del dualismo”*.

In altre parole, l’Unione Europea riconosce che con la riforma del mercato del lavoro l’Italia si è mossa nella giusta direzione e riconosce altresì che si tratta di una delle principali riforme compiute negli ultimi anni nel nostro Paese.

Per Confindustria, pertanto, ogni proposta che si muova nella logica di ritornare all'assetto di regolamentazione pregresso è semplicemente un errore.

Al contrario, a nostro avviso, occorre uno sforzo per completare il processo avviato dal Jobs Act e portare a compimento il processo di trasformazione del nostro mercato del lavoro da un sistema fondato sulla tutela del lavoratore “dal” mercato e sulle politiche passive ad una tutela “nel” mercato e basato sulle politiche attive.

Si tratta della stessa direzione di marcia che il Consiglio dell'Unione Europea raccomanda all'Italia invitando espressamente il nostro Paese *“nonostante il graduale miglioramento del mercato del lavoro, grazie alle riforme”* ad *“assicurare efficaci politiche attive del mercato del lavoro”*¹.

Analoghe considerazioni sono svolte dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) che riconosce come *“il Jobs Act e la riforma della Buona Scuola vanno nella giusta direzione e richiedono di essere integralmente attuate”* (ndr. traduzione nostra)².

Per questo motivo, il progetto di legge in esame sconta un'errata impostazione di fondo perché farebbe tornare indietro la discussione politica, le regole e l'assetto del nostro mercato del lavoro agli anni '70.

Anzi, a ben vedere, il ddl prospetta un modello perfino più rigido rispetto alla formulazione dell'articolo 18 precedente la cd. Riforma Fornero (legge n.

¹ Cfr. Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Italia; COM(2017) 511 final.

² Così l'*OECD Economic Surveys: Italy 2017* pag. 12. Di seguito il passaggio in lingua originale: *“The Jobs Act and the Good School reform go in the right direction and need to be fully implemented”*.

92/2012), laddove estende il regime della reintegrazione a tutte le imprese indipendentemente dalla loro base occupazionale (cfr. art. 1, comma 9, del ddl).

Pertanto, anziché consentire quel processo di riforma richiesto, non solo e non tanto dalle istituzioni internazionali ma prima ancora dalla rapida evoluzione dei mercati internazionali, il disegno di legge segnerebbe un deciso passo indietro rispetto ai risultati raggiunti dalla riforma.

A tal proposito, risultano emblematici i dati del Ministero della Giustizia riportati dal Sen. Prof. Pietro Ichino che evidenziano come il Jobs Act abbia determinato un importante effetto deflattivo del contenzioso facilitando il raggiungimento di soluzioni conciliative tra le parti³.

L'articolo riporta, infatti, che dal 2012 al 2016 le liti davanti alle sezioni specializzate sono diminuite di un terzo e che, più in particolare, le liti in materia di contratti a termine e licenziamenti si sono ridotte del 69% nel medesimo quinquennio.

È bene poi evidenziare come l'adozione delle riforme non abbia affatto determinato un incremento del ricorso al licenziamento da parte delle imprese come, sempre ideologicamente, viene spesso lasciato intendere dai detrattori della riforma.

Il Rapporto annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie 2016 del Ministero del Lavoro evidenzia che:

³ Cfr. Pietro Ichino, *Licenziamenti: il crollo del contenzioso giudiziale*, disponibile su: <http://www.pietroichino.it/?p=43821>.

“per quanto riguarda i licenziamenti, che nel 2015 ammontano a circa 842mila rapporti cessati (pari all’8,4% del totale delle cessazioni), il trend tendenziale continua ad essere in diminuzione: nel 2014 si è verificata una diminuzione pari a -1,2 punti percentuali, che ha raggiunto valore di -8,4 punti percentuali nel 2015”⁴.

Alla luce dei dati e delle considerazioni finora svolte, non possiamo che esprimere la nostra radicale contrarietà al ddl in esame perché, da un lato, ripropone soluzioni che alimentano l’incertezza dei costi del recesso e, dall’altro, raggiunge dei livelli sanzionatori così elevati da risultare potenzialmente irragionevoli.

Riteniamo qui sufficiente evidenziare questi profili richiamando due aspetti di merito del disegno di legge.

Sul piano della certezza del diritto, non può non evidenziarsi come il disegno di legge ampli gli spazi di discrezionalità del giudice. Viene, infatti, rimessa a quest’ultimo la decisione circa la sanzione da applicare (reintegrazione o indennità risarcitoria) in alcune ipotesi di illegittimità del licenziamento intimato da micro-imprese (ovvero quelle che occupano fino a cinque dipendenti; cfr. art. 1, comma 9), nonché per i licenziamenti intimati per giustificato motivo oggettivo (cfr. art. 1, comma 10).

Questa incertezza sugli esiti del giudizio non favorisce l’individuazione di soluzioni conciliative tra le parti e, quindi, finisce per costituire un ostacolo oggettivo al raggiungimento dell’obiettivo della certezza delle vicende

⁴ Così la sintesi del Rapporto annuale C.O. 2016.

giuridiche che rappresenta, invece, un elemento di interesse primario per le imprese.

Inoltre, il disincentivo all'individuazione di soluzioni conciliative, crea un ulteriore aggravio per il già oberato sistema giudiziario, con conseguente inevitabile allungamento dei tempi processuali. Tutto ciò con un notevole incremento del "costo di separazione" che, nel caso della reintegrazione, è direttamente proporzionale alla durata del processo.

Infine, non può non segnalarsi come alcune norme del provvedimento vadano ben oltre la logica del risarcimento del lavoratore a fronte dell'illegittimità del licenziamento e finiscano per introdurre penalizzazioni così elevati da risultare irragionevoli per sproporzione.

Emblematica è la disposizione che prevede che, nel caso in cui un'impresa delocalizzi all'estero, per ragioni economico-produttive, ed effettui dei licenziamenti collettivi, sarà tenuta all'integrale restituzione di qualsiasi tipo di sussidio pubblico di cui abbia goduto nel corso dei cinque anni precedenti l'avvio delle procedure di licenziamento collettivo.

Ciò a prescindere da qualunque valutazione sui presupposti di legittimità del licenziamento collettivo.

Per concludere, non possiamo che esprimere la contrarietà di Confindustria sui disegni di legge oggetto dell'odierna audizione. Ciò non solo per i loro contenuti ma, prima ancora, per l'impostazione che vorrebbero imprimere al

nostro mercato del lavoro e che risulta antitetica anche alla linea condivisa dalle parti sociali con l'accordo del 1° settembre 2016.

Per Confindustria restano ferme le parole espresse dal Presidente Vincenzo Boccia nell'ambito dell'Assemblea pubblica dello scorso 24 maggio :

“Il Jobs Act e gli strumenti inseriti nella legge di Bilancio 2016 e rinnovato o potenziati in quella del 2017 [...] stanno dando i frutti attesi.

Occorre preservare e rinnovare queste misure, che si stanno rivelando molto utili per rilanciare gli investimenti e la nostra competitività”.

Tornare indietro costituirebbe, dunque, un grave danno per il nostro mercato del lavoro e per il nostro Paese nel suo complesso.