

Quanto vale l'articolo 18?

Brevi spunti critici sulla riforma

di Nicola C. Salerno

Il dibattito sulle modifiche o sulla cancellazione integrale dell'articolo 18 dello Statuto dei lavori contiene quattro inesattezze di fondo. La prima: che la reintegrazione nel posto di lavoro sia una specificità anomala italiana. La seconda: che il nanismo delle imprese italiane si spieghi con la soglia dei 15 addetti dipendenti a tempo indeterminato oltre quale scattano le previsioni sulla reintegrazione (cfr. testo in vigore in appendice). La terza: che l'articolo 18 non coinvolga alcun diritto fondamentale, altrimenti la sua difesa non riguarderebbe solo le imprese al di sopra della soglia dei 15. La quarta: che la rimozione dell'articolo 18 sia un passaggio di modernizzazione pro-lavoro che aiuterà il rilancio dell'economia.

Anomalia italiana? – No, non è una anomalia italiana. Un studio di Italia Lavoro di marzo 2014 (cfr. "La Flessibilità in uscita in Europa") mostra che, a fronte di licenziamenti individuali nulli o privi di giustificato motivo soggettivo o oggettivo, l'istituto del reintegro esiste in molti Paesi europei. Ci sono differenze, che dipendono dal contesto istituzionale generale e in particolare dal funzionamento del sistema giuridico, ma il principio c'è, il principio che la continuità del lavoro non possa essere interrotta per una scelta unilaterale del datore di lavoro. Sollevano stupore due aspetti: che il Governo non utilizzi e non citi un lavoro di un'Agenzia governativa; che solo per l'Italia i richiami della Bce alla riforma del mercato del lavoro si traducano tout court in necessità di superare l'articolo 18.

Quanto pesa sulla crescita dimensionale delle imprese? – Non sono molti i lavori che hanno affrontato questa domanda in maniera approfondita. Nel 2003 l'Isae ci ha dedicato il Rapporto trimestrale "Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione". La conclusione, dopo una analisi qualitativa (di economia&diritto) e quantitativa (con stime kernel della densità delle imprese per classe dimensionale), è in sintonia con la poca letteratura empirica sul caso italiano: si rileva un effetto di freno alla crescita a ridosso della soglia dei 15 addetti, ma di dimensioni modeste. Dunque non una determinante chiara, ma un aspetto secondario che concorre assieme a tanti altri a definire le scelte imprenditoriali. In particolare, nel rapporto si evidenzia la numerosità delle soglie dimensionali prese a riferimento a vari fini dalla normativa italiana. La soglia dei 15 non rileva solo per le previsioni dell'articolo 18. Infine, si sottolineano gli effetti distorsivi e disincentivanti dell'alta imposizione (diretta, indiretta e contributiva) che, come accade per le tutte le scelte che implicano una assunzione di crescente responsabilità imprenditoriale, impatta anche sulla dinamica dimensionale.

I diritti fondamentali – Si tenta di negare l'importanza della tutela dell'articolo 18, osservando che, se fossero coinvolti diritti fondamentali, la copertura non si limiterebbe alle imprese con più di 15 addetti ma abbraccerebbe tutti, indipendentemente dalle dimensioni. Con la stessa logica giuridica si potrebbe, però, sostenere esattamente il contrario, e cioè che l'applicazione dell'articolo 18 è stata sinora contraddittoria e parziale e, per sanare il vulnus, è necessaria una sua generalizzazione. D'altro canto non sarebbe questo l'unico esempio di incongruenza o disallineamento tra corpo normativo in essere e principi della Costituzione reale. Va poi ricordato che l'applicazione al di sopra della soglia dei 15 nacque non in negativo, come un affievolimento tout court del diritto a vantaggio della parte datoriale, ma per semplificare ex lege la risoluzione delle controversie nelle realtà più piccole, dove i contatti personali sul luogo di lavoro sono quotidiani, diretti e stretti.

È un aiuto per superare la crisi? – In questo momento è difficile immaginare come possa. Se bastasse sgravare i contratti a tempo indeterminato dall'articolo 18 per dare sfogo alle scelte di assunzione e di ampliamento imprenditoriale, avremmo dovuto osservare negli ultimi anni andamenti molto diversi delle assunzioni a tempo determinato e di quelle in parasubordinazione (non coperte dal 18), sia in termini di nuovi contratti che di rinnovi degli esistenti. Se, nella versione finale dopo il passaggio parlamentare, riduzione/eliminazione del reintegro dovessero riguardare tutti, anche i già occupati, l'incertezza che si diffonderebbe sulla stabilità del rapporto di lavoro contribuirebbe a indebolire le aspettative sul futuro e la domanda delle famiglie, proprio in un momento in cui la domanda aggregata manca. Ma poi: siamo pronti ad affrontare un'eventuale prima "ondata" di interruzione di contratti, senza avere ancora in piedi un moderno ed efficace sistema di ammortizzatori? Se l'intervento fosse circoscritto ai nuovi assunti a tempo indeterminato, in futuro per le generazioni giovani diventerebbe ancora più difficile, di quanto già non lo sia oggi, mantenere la continuità lavorativa. Nella logica in cui sono state riformate le pensioni e lungo la quale si dovrebbe continuare a modernizzare il sistema di welfare (pensioni contributive, multipilastro, diversificazione degli istituti, etc.), la continuità lavorativa sarà cemento indispensabile. Le riforme degli ultimi venti anni hanno mirato a rendere il welfare sostenibile e orientato alla crescita, mentre le modifiche annunciate dell'articolo 18 vanno adesso in direzione opposta. C'è poi un'altra dimensione, poco discussa ma connessa anch'essa alla crescita: è facile distinguere la casistica di discriminazione più evidente (religione, razza, sesso, idee politiche, etc.), per la quale la tutela dell'articolo 18 dovrebbe permanere; più difficile, invece, è riconoscere i casi in cui la discriminazione possa riguardare l'etica professionale e il rispetto delle leggi e delle regole. Un rapporto bilanciato tra i due lati del contratto è garanzia anche di trasparenza nella conduzione del lavoro, in un Paese che soffre di endemici problemi di legalità che sono tra i fattori ostativi per gli investimenti e la crescita.

I principi – Passate in disamina le ragioni economico-giuridiche per esprimere una valutazione critica del progetto di riforma, si può, senza timore di apparire retorici, sottolineare quelle di principio. Il lavoro non è un punto, non si esaurisce nelle mansioni di una giornata; è un percorso che parte da lontano (dalla formazione) e procede per accumulazione di esperienza e costruzione di capitale umano. Una scelta lavorativa, come quella di impegnarsi a tempo indeterminato in un'impresa, implica mettere a disposizione di quest'ultima la propria dote professionale in esclusiva e, al tempo stesso, modificare aspetti della sfera privata. È una scelta coinvolgente, che non matura in un istante e ha molteplici punti di non reversibilità o di reversibilità faticosa e costosa (molto molto più costosa, per fare un esempio, del numero delle mensilità di cui adesso si discute come termine di

monetizzazione della cancellazione del reintegro). L'articolo 18 è a garanzia che sia le ristrutturazioni aziendali che le crisi economiche vengano affrontate il più possibile attraverso il disegno, e la sufficiente capitalizzazione, di ammortizzatori di natura collettiva, evitando che una concentrazione di rischio in capo al singolo ne possa compromettere il percorso professionale. In questa luce, l'articolo 18 ha un altro collegamento con la crescita, che passa per la formazione e l'accumulazione di capitale umano. Se diventerà più facile, e senza necessità di giusta motivazione, l'interruzione del rapporto di lavoro e la separazione del lavoratore dalla realtà in cui si realizzano le sue capacità, che ne sarà tra qualche anno della qualità e della specializzazione? È un legame che un paese in deficit di capitale umano e di innovazione, e per di più con problemi di interconnessione tra sistema di istruzione e sistema produttivo, non può permettersi di prendere sottogamba.

Deboli, debolissime fondamenta economiche e giuridiche per l'annunciata riforma dell'articolo 18. Eppure è questa che sta tenendo banco e che consuma tempo e energie. La creazione di lavoro passa per il rilancio della domanda aggregata, per la riduzione non estemporanea della pressione fiscale e contributiva (il cuneo), per la creazione di fiducia nelle Istituzioni e nei rapporti civili di cui quello di lavoro è parte. Dietro la riforma non si riconosce né l'attenzione dei Democratici per le tematiche del lavoro e della coesione, né l'attenzione dei Liberali per l'efficienza e il ridimensionamento del peso fiscale. Si è detto che è un successo che all'Italia serve per sedersi nel consesso europeo con più credibilità, dopo aver dimostrato di saper essere incisiva nelle riforme di struttura e di non aver paura del cambiamento. Peccato, però, che intervenire sul 18 ci allontanerebbe dai modelli giuslavoristici europei. Quello che appare, alla fine, è una scelta poco ragionata, relativamente facile da attuarsi, e per ciò stesso sintomo delle difficoltà a riformare e a cambiare.

Ncs

www.reforming.it
e-mail: nicola.salerno@tin.it
twitter: [nicolacsalerno](https://twitter.com/nicolacsalerno)
+39 347 - 90.23.927

Appendice normativa

Statuto dei lavoratori

(Legge 20 maggio 1970, n. 300)

(GU 27 maggio 1970, n. 131)

Articolo 18 - Reintegrazione nel posto di lavoro (1)

Il giudice, con la sentenza con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio ai sensi dell'articolo 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108, ovvero intimato in concomitanza col matrimonio ai sensi dell'articolo 35 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, o in violazione dei divieti di licenziamento di cui all'articolo 54, commi 1, 6, 7 e 9, del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, e successive modificazioni, ovvero perché riconducibile ad altri casi di nullità previsti dalla legge o determinato da un motivo illecito determinante ai sensi dell'articolo 1345 del codice civile, ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto e quale che sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro. La presente disposizione si applica anche ai dirigenti. A seguito dell'ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'indennità di cui al terzo comma del presente articolo. Il regime di cui al presente articolo si applica anche al licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale. (2)

Il giudice, con la sentenza di cui al primo comma, condanna altresì il datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore per il licenziamento di cui sia stata accertata la nullità, stabilendo a tal fine un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative. In ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità della retribuzione globale di fatto. Il datore di lavoro è condannato inoltre, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali. (2)

Fermo restando il diritto al risarcimento del danno come previsto al secondo comma, al lavoratore è data la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, la cui richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro, e che non è assoggettata a contribuzione previdenziale. La richiesta dell'indennità deve essere effettuata entro trenta giorni dalla comunicazione del deposito della sentenza, o dall'invito del datore di lavoro a riprendere servizio, se anteriore alla predetta comunicazione. (2)

Il giudice, nelle ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa adottati dal datore di lavoro, per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel

posto di lavoro di cui al primo comma e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. In ogni caso la misura dell'indennità risarcitoria non può essere superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto. Il datore di lavoro è condannato, altresì, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello della effettiva reintegrazione, maggiorati degli interessi nella misura legale senza applicazione di sanzioni per omessa o ritardata contribuzione, per un importo pari al differenziale contributivo esistente tra la contribuzione che sarebbe stata maturata nel rapporto di lavoro risolto dall'illegittimo licenziamento e quella accreditata al lavoratore in conseguenza dello svolgimento di altre attività lavorative. In quest'ultimo caso, qualora i contributi afferiscano ad altra gestione previdenziale, essi sono imputati d'ufficio alla gestione corrispondente all'attività lavorativa svolta dal dipendente licenziato, con addebito dei relativi costi al datore di lavoro. A seguito dell'ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'indennità sostitutiva della reintegrazione nel posto di lavoro ai sensi del terzo comma. (2)

Il giudice, nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro, dichiara risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all'anzianità del lavoratore e tenuto conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti, con onere di specifica motivazione a tale riguardo. (2)

Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia dichiarato inefficace per violazione del requisito di motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, della procedura di cui all'articolo 7 della presente legge, o della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, si applica il regime di cui al quinto comma, ma con attribuzione al lavoratore di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, con onere di specifica motivazione a tale riguardo, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti che vi è anche un difetto di giustificazione del licenziamento, nel qual caso applica, in luogo di quelle previste dal presente comma, le tutele di cui ai commi quarto, quinto o settimo. (3)

Il giudice applica la medesima disciplina di cui al quarto comma del presente articolo nell'ipotesi in cui accerti il difetto di giustificazione del licenziamento intimato, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68, per motivo oggettivo consistente nell'inidoneità fisica o psichica del lavoratore, ovvero che il licenziamento è stato intimato in violazione dell'articolo 2110, secondo comma, del codice civile. Può altresì applicare la predetta disciplina nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo; nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del predetto giustificato motivo, il giudice applica la disciplina di cui al quinto comma. In tale ultimo caso il giudice, ai fini della

determinazione dell'indennità tra il minimo e il massimo previsti, tiene conto, oltre ai criteri di cui al quinto comma, delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione e del comportamento delle parti nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni. Qualora, nel corso del giudizio, sulla base della domanda formulata dal lavoratore, il licenziamento risulti determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari, trovano applicazione le relative tutele previste dal presente articolo. (4)

Le disposizioni dei commi dal quarto al settimo si applicano al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, nonché al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che nell'ambito dello stesso comune occupa più di quindici dipendenti e all'impresa agricola che nel medesimo ambito territoriale occupa 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 più di sessanta dipendenti. (2) (4)

Ai fini del computo del numero dei dipendenti di cui all'ottavo comma si tiene conto dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato parziale per la quota di orario effettivamente svolto, tenendo conto, a tale proposito, che il computo delle unità lavorative fa riferimento all'orario previsto dalla contrattazione collettiva del settore. Non si computano il coniuge e i parenti del datore di lavoro entro il secondo grado in linea diretta e in linea collaterale. Il computo dei limiti occupazionali di cui all'ottavo comma non incide su norme o istituti che prevedono agevolazioni finanziarie o creditizie. (4)

Nell'ipotesi di revoca del licenziamento, purché effettuata entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione al datore di lavoro dell'impugnazione del medesimo, il rapporto di lavoro si intende ripristinato senza soluzione di continuità, con diritto del lavoratore alla retribuzione maturata nel periodo precedente alla revoca, e non trovano applicazione i regimi sanzionatori previsti dal presente articolo. (4)

Nell'ipotesi di licenziamento dei lavoratori di cui all'articolo 22 [Trasferimento dei dirigenti delle rappresentanze sindacali aziendali.], su istanza congiunta del lavoratore e del sindacato cui questi aderisce o conferisca mandato, il giudice, in ogni stato e grado del giudizio di merito, può disporre con ordinanza, quando ritenga irrilevanti o insufficienti gli elementi di prova forniti dal datore di lavoro, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro.

L'ordinanza di cui al comma precedente può essere impugnata con reclamo immediato al giudice medesimo che l'ha pronunciata. Si applicano le disposizioni dell'articolo 178, terzo, quarto, quinto e sesto comma del codice di procedura civile. L'ordinanza può essere revocata con la sentenza che decide la causa.

Nell'ipotesi di licenziamento dei lavoratori di cui all'articolo 22, il datore di lavoro che non ottempera alla sentenza di cui al primo comma ovvero all'ordinanza di cui all'undicesimo comma, non impugnata o confermata dal giudice che l'ha pronunciata, è tenuto anche, per ogni giorno di ritardo, al pagamento a favore del Fondo adeguamento pensioni di una somma pari all'importo della retribuzione dovuta al lavoratore. (5)

- (1) Rubrica così sostituita dall'art. 1, comma 42, lett. a), L. 28 giugno 2012, n. 92
- (2) Comma così sostituito dall' art. 1, comma 42, lett. b), L. 28 giugno 2012, n. 92, che ha sostituito gli originari commi dal primo al sesto con gli attuali commi dal primo al decimo. In precedenza il presente comma era stato sostituito dall' art. 1, L. 11 maggio 1990, n. 108
- (3) Comma così sostituito dall'art. 1, comma 42, lett. b), L. 28 giugno 2012, n. 92, che ha sostituito i commi dal primo al sesto con gli attuali commi dal primo al decimo
- (4) Comma aggiunto dall' art. 1, comma 42, lett. b), L. 28 giugno 2012, n. 92, che ha sostituito gli originari commi dal primo al sesto con gli attuali commi dal primo al decimo
- (5) Comma così modificato dall'art. 1, comma 42, lett. c), L. 28 giugno 2012, n. 92