

# La politica del lavoro del Governo Renzi

Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna  
del 23-24 ottobre 2014

a cura di  
**Franco Carinci**

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 40

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

## DIREZIONE

**Michele Tiraboschi** (*direttore responsabile*)

**Lilli Casano**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**Emmanuele Massagli**

**Flavia Pasquini**

**Pierluigi Rausei**

**Silvia Spattini**

**Davide Venturi**

## SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Gabriele Gamberini**

**Francesca Fazio**

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Francesco Nespoli**

**Giulia Rosolen**

**Francesco Seghezzi**

**Francesca Sperotti**



@ADAPT\_Press @adaptland @bollettinoADAPT

# La politica del lavoro del Governo Renzi

Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna  
del 23-24 ottobre 2014

a cura di  
**Franco Carinci**

## **La tutela del lavoro tra marketing politico ed esigenze reali**

di Alessandro Bellavista

Il dibattito sul c.d. *Jobs Act* s'è infiammato quando il Governo ha presentato un emendamento al ddl S 1428, in discussione al Senato, che mira a toccare tre materie estremamente sensibili: la tutela in caso di licenziamento ingiustificato, la disciplina delle mansioni e dei controlli a distanza. L'emendamento è stato approvato dalla Commissione senatoriale e trasmesso, insieme all'intero testo, per la discussione in aula.

Il nuovo art. 4 del disegno di legge prevede, così, tre criteri di delega. Il primo è relativo «alla previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio». Il secondo pertiene alla «revisione della disciplina delle mansioni, contemperando l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale con l'interesse alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita, prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento». Il terzo concerne la «revisione della disciplina dei controlli a distanza, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore».

Il primo criterio di delega è quello su cui s'è massicciamente concentrata la polemica politica. Ciò perché l'enunciato, sebbene formulato in modo un po' sibillino, lascia intendere che il contratto a tempo indeterminato, riservato alle nuove assunzioni, sarà assistito solo da tutele collegate all'aumento dell'anzianità di servizio e perciò di natura risarcitoria e non reintegratoria come oggi stabilisce l'art. 18 Stat. lav. In realtà, la disposizione potrebbe leggersi in altro modo: posto che la tutela dovrebbe crescere in base

all'anzianità di servizio non è detto che al raggiungimento di una determinata soglia non possa permanere la tutela reale.

Tuttavia, nel dibattito pubblico il testo è largamente letto come misura volta al superamento dell'art. 18 dello Statuto. E lo stesso presidente del consiglio ha letteralmente invaso lo spazio mediatico per spiegare agli italiani che l'art. 18 sarebbe oggi una norma del tutto inutile e anzi discriminatoria per quei lavoratori che non rientrano nel suo campo di applicazione.

Pertanto, alcune precisazioni sono doverose.

Intanto, l'art. 18 ha una portata diffusiva, nel senso che indirettamente protegge tutti i lavoratori. Questo perché le imprese dove si applica la disposizione sono quelle che forniscono il maggior numero di iscritti ai sindacati. Quest'ultimi, grazie al peso dei lavoratori iscritti, negoziano contratti collettivi dignitosi che poi si applicano a tutti i lavoratori, iscritti o non iscritti, e indipendentemente dalle dimensioni del datore di lavoro. L'eliminazione della tutela reale nei confronti del licenziamento ingiustificato comporterebbe l'effetto di disincentivare l'iscrizione al sindacato, nel timore di ritorsioni, e quindi indebolirebbe le OO.SS. già non tanto solide a causa della frammentazione del mercato del lavoro.

Lasciare l'applicazione dell'art. 18 ai soli licenziamenti discriminatori non è sufficiente. Invero, il lavoratore che impugna il licenziamento per motivi discriminatori deve dimostrare l'esistenza del suddetto motivo: e tale prova non è affatto facile. Insomma, è come se si dovesse presentare in giudizio una registrazione in cui il datore dichiara: ti licenzio perché svolgi attività sindacale.

Nemmeno appare condivisibile la soluzione, che pare profilarsi in queste ultime ore, di operare una scissione tra licenziamento per motivi soggettivi (discriminatorio e disciplinare) e per motivi oggettivi: in caso di ingiustificatezza, per il primo resterebbe la tutela reale, per il secondo ci sarebbe una mera monetizzazione. Il problema è che, nella realtà effettuale, le due ipotesi si bilanciano a vicenda: l'una esiste in funzione dell'altra.

Se il datore licenzia per una ragione oggettiva e questa risulta infondata, allora è evidente che il vero motivo riguarda il comportamento del lavoratore. Sicché, se le tutele fossero diversificate, il datore potrebbe liberarsi di tutti i lavoratori non graditi adducendo motivi oggettivi alla base del licenziamento. Perché al massimo, se si dimostrasse la loro inesistenza, egli sarebbe tenuto solo a pagare una somma di denaro. Per evitare di legittimare una sorta di nuovo recesso libero, bisogna quantomeno consentire al lavoratore di provare che il licenziamento per ragioni oggettive nasconde un motivo discriminatorio o un motivo disciplinare: e se questi fossero inesistenti, egli godrebbe della

tutela reale. E in sostanza è questo il piano su cui ha tentato di muoversi la riforma Fornero del 2012, adottando però soluzioni che appunto creano non pochi problemi sul piano della precisazione delle fattispecie e della ripartizione dell'onere probatorio.

Ciò dimostra che o si mantiene l'art. 18 per tutte le ipotesi di licenziamento ingiustificato o si ritorna ad un sistema come quello della l. n. 604/1966 in cui il recesso datoriale ingiustificato era associato solo ad una sanzione di natura monetaria.

Nulla impedisce, pur nel vigore dell'art. 18, di licenziare un lavoratore nullafacente. Solo che il datore di lavoro deve provare l'esistenza di ragioni oggettive alla base della sua decisione. In sostanza, non si può licenziare per capriccio oppure perché il lavoratore suscita antipatia. Semmai, il vero problema resta quello processuale. I lunghi tempi del processo fanno sì che perdura eccessivamente l'incertezza su chi abbia ragione nel giudizio sul licenziamento, con il rischio di un inevitabile aggravio di costi non solo economici per l'impresa. La riforma Fornero del 2012 non ha risolto questi problemi, anzi li ha aggravati con una modifica della disciplina foriera di enormi incertezze sul piano interpretativo.

Per rendere il sistema più semplice sarebbe sufficiente tornare al testo dell'art. 18 pre-riforma Fornero e incidere fortemente sui tempi processuali. Ma ciò richiede investimenti di uomini e mezzi nei tribunali del lavoro: cosa non semplice viste le attuali ristrettezze finanziarie.

Non v'è alcuna prova né alcun dato empirico che dimostrino la perversa capacità dell'art. 18 di ostacolare la crescita dimensionale delle imprese. Un classico argomento retorico è quello secondo cui le imprese non assumerebbero lavoratori pur necessari al di sopra della soglia dei 15, temendo di rientrare nel campo di applicazione del medesimo art. 18. In realtà, se ciò fosse vero, i dati statistici dovrebbero mettere in evidenza che gran parte delle imprese italiane si addensano nella fascia immediatamente inferiore alla soglia dei 16 dipendenti. In realtà, non è così. Il maggior numero di imprese ha pochissimi addetti: tra 1 e 5. E quindi è alquanto improbabile che esse siano lì ad attendere la fatidica abrogazione della norma per triplicare il loro personale. Seri studi mettono in evidenza che il problema (ormai indiscusso) del nanismo industriale italiano dipende soprattutto da ragioni di carattere fiscale, dal peso del costo del lavoro, dalla tipologia delle produzioni prevalenti, dall'ammasso di adempimenti burocratici che gravano sulle imprese medio-grandi. Sicché, la soluzione di siffatto problema richiede un'adeguata politica industriale volta a stimolare la crescita dimensionale, il mutamento di natura dell'attività produttiva, la semplificazione burocratica.

Proprio questi ultimi elementi segnalano un forte strabismo del Governo nell'affrontare la drammatica situazione economica e occupazionale del Paese. Il che avvalorata la sensazione che la riapertura del fronte sull'art. 18 sia una sorta di *escamotage* per distogliere l'attenzione dell'opinione pubblica dalle questioni reali nonché un modo per nascondere l'incapacità governativa di toccare interessi e posizioni di privilegio ormai consolidate. In effetti, il varo di una politica economica e fiscale di incentivazione significativa della crescita dimensionale richiederebbe una seria lotta all'evasione, per il recupero delle risorse necessarie, un apparato istituzionale e burocratico volto al sostegno delle iniziative imprenditoriali.

Proprio i toni del dibattito degli ultimi giorni, l'uso da parte di autorevoli esponenti del centrosinistra di tradizionali argomenti dell'armamentario ideologico del liberismo più sfrenato, la peculiare attenzione alle esigenze del fantomatico mercato, la riduzione di ogni appello ai valori fondamentali della persona che lavora ad una sorta di *optional* mettono in evidenza, comunque, una grande illusione (se non una vera impostura) delle politiche governative: e cioè il difetto di realismo, vale a dire pensare che cambiando la disciplina del mercato del lavoro si crei nuova occupazione. È noto a tutti, invece, che il contrasto alla disoccupazione e alla desertificazione industriale italiana vanno affrontati con una nuova politica industriale ed economica di cui la regolazione del mercato del lavoro è soltanto un piccolo tassello.

L'attenzione del dibattito s'è concentrata sul primo criterio di delega, ma, a ben vedere, gli altri due presentano aspetti di estrema pericolosità per gli interessi dei lavoratori e in relazione agli assetti di potere in azienda.

Il secondo criterio di delega mira a revisionare l'art. 13 Stat. lav. allargando la possibilità del demansionamento del lavoratore, forse anche al di là di quanto concede la giurisprudenza più avanzata. Anche qui il criterio di delega è alquanto evanescente, ma sembra che la nuova disposizione dovrebbe consentire al datore di lavoro di modificare le mansioni del lavoratore, in occasione di vicende aziendali individuate in modo estremamente ampio e con l'unica restrizione che andrebbero introdotti limiti alla modifica dell'inquadramento. Il timore è che si possa realizzare una situazione in azienda simile a quella rappresentata da un film come *Prestazione straordinaria*, in cui un lavoratore è ripetutamente promosso e retrocesso a seconda degli umori della sua diretta superiore che si era invaghita di lui.

Per evitare di concedere al legislatore delegato una sorta di delega in bianco, un temperamento opportuno è quello di mantenere l'attuale formula dell'art. 13 e semmai di abilitare espressamente la contrattazione collettiva (ovviamente non quella pirata) ad introdurre deroghe al divieto di adibizione a

mansioni inferiori e a definire il concetto di mansioni equivalenti. Bisogna anche tenere conto che lo spazio del legislatore nell'eventuale concessione di un largo potere modificativo delle mansioni al datore di lavoro va bilanciato con gli orientamenti della giurisprudenza. Questa, non solo sulla base dell'art. 13, riconosce al lavoratore tutele risarcitorie in caso di occupazione in un contesto di lavoro non dignitoso o lesivo della personalità: e non è detto che la fattispecie giurisprudenziale non possa abbracciare anche ipotesi di lavoratori impiegati a mo' di jolly senza fondate ragioni oggettive.

Il terzo criterio di delega apre alla revisione dell'art. 4 Stat. lav. Nonostante la labilità della formula normativa, il senso dell'innovazione è chiaro: l'intenzione è quella di eliminare la necessità di rispettare la procedura co-determinativa imposta dall'art. 4 per introdurre apparecchiature destinate al controllo a distanza dell'attività dei lavoratori.

Certo, tutto ciò è singolare. Dopo tanto inneggiare alla mancanza di un sistema di partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa, anche da parte degli ambienti imprenditoriali e del centrodestra, si cerca di eliminare uno dei pochi casi legislativi in cui è sancito il diritto di partecipazione dei lavoratori. E peraltro il sistema co-determinativo dell'art. 4 dello Statuto non è *un unicum*, bensì trova un omologo anche in Germania che peraltro, pure qui stando alla retorica politica, dovrebbe costituire il modello su cui edificare il nuovo diritto del lavoro italiano.

Comunque, l'eventuale abrogazione della procedura co-determinativa non flessibilizzerebbe più di tanto il ricorso datoriale al controllo a distanza. Ciò perché l'attività di controllo è assoggettata alla disciplina della protezione dei dati personali d'origine europea, la quale fissa tutta una serie di paletti allo svolgimento delle forme di sorveglianza tecnologica. Con il che il datore di lavoro sarebbe sempre esposto al rischio di denunce di effettuare controlli eccessivi, con il timore di subire le relative severe sanzioni penali, civili e amministrative. Se si conosce la realtà effettuale del mondo del lavoro si sa, infatti, benissimo, che il rispetto della procedura co-determinativa dell'art. 4 dello Statuto è un fortissimo strumento di garanzia per il datore. Infatti, o tramite l'accordo sindacale o, in alternativa, grazie al provvedimento dell'autorità amministrativa è possibile blindare tutta una serie di controlli particolarmente invasivi per la sfera privata dei lavoratori. Il che non sarebbe più possibile una volta scomparsa la procedura co-determinativa e potrebbe scoppiare una specie di Vietnam giudiziario sicuramente non gradito alle imprese.

Semmai la strada dovrebbe essere un'altra. Quella di varare una disciplina specifica del trattamento dei dati personali e dei controlli tecnologici sul luogo



di lavoro che consolidi gli orientamenti giurisprudenziali più significativi e che tenga conto dell'accurata produzione normativa di stampo europeo che l'Italia è peraltro obbligata a rispettare.

Beninteso, i tre criteri di delega appaiono, da un lato, espressione di un liberalismo di tipo manchesteriano in cui il fattore lavoro è ridotto a pure merce di cui il datore deve disporre in modo assoluto; e dall'altro, esemplificativi della tendenza del recente legislatore a cercare di ridurre ai margini, se non di eliminare del tutto, l'intervento del giudice nei rapporti di lavoro. Questo cinico ottimismo del legislatore ignora, però, che ogni innovazione va calata in un complesso sistema normativo con cui necessità di essere coordinata. E, *last but not least*, ci sarà sempre “un giudice a Berlino”!