



Numero 4 / 2024

Marco FERRARESI

**I referendum sul lavoro della Cgil del 2024:
questioni di ammissibilità e di opportunità**

I referendum sul lavoro della Cgil del 2024: questioni di ammissibilità e di opportunità

Marco FERRARESI

Professore ordinario di diritto del lavoro, Università di Pavia

Abstract

Il referendum abrogativo in materia di lavoro si è rivelato storicamente uno strumento fallimentare. I quattro referendum proposti dalla Cgil nel 2024 rischiano di perpetuare simile esperienza. Alcuni di essi potrebbero essere dichiarati inammissibili. Tutti, comunque, non sono condivisibili nell'ispirazione e nel merito.

The abrogative referendum on labour issues has historically failed. The four referendums proposed by the CGIL in 2024 risk perpetuating this experience. Some of them could be declared inadmissible. All, however, are unacceptable in inspiration and merit.

SOMMARIO: Premessa. Referendum abrogativi in materia di lavoro: un'esperienza fallimentare. – 1. L'abrogazione del contratto a tutele crescenti. – 2. Regime di diritto comune per i licenziamenti irrogati da piccoli datori? – 3. La piena causalità del contratto di lavoro a tempo determinato. – 4. La piena responsabilità solidale per il danno differenziale nelle esternalizzazioni.

Premessa. Referendum abrogativi in materia di lavoro: un'esperienza fallimentare.

In Italia i referendum abrogativi *ex art. 75 Cost.* in materia di lavoro si sono perlopiù rivelati storicamente infruttuosi. Talora, il popolo stesso ha respinto la proposta e il referendum si è ritorto in qualche modo contro i medesimi promotori¹; altre volte, con l'accoglimento del quesito si è determinato un difetto di regolazione normativa, cui hanno dovuto supplire il legislatore o la giurisprudenza²; altre ancora, il successo si è rivelato meramente apparente, come le vicende successive hanno mostrato³; infine, la disaffezione popolare ha condotto, nelle più recenti occasioni, all'invalida consultazione per il mancato *quorum*⁴. Senza dire dei quesiti non ammessi dalla Corte costituzionale, cosa di cui la stessa Cgil, promotrice dei referendum in commento, ha fatto esperienza pochi anni or sono e proprio su una delle materie oggi implicate⁵.

¹ Così per il quesito sull'indennità di contingenza del 1985, proposto dal Pci e respinto con il 54,3% di "No". Fu poi respinto, sebbene a stretta maggioranza, anche il quesito "massimale" del 1995 sull'art. 19 St. lav., promosso da Rifondazione Comunista.

² E' il caso del referendum radicale che nel 1995 ha portato alla soppressione dell'art. 26 St. lav. sul versamento dei contributi sindacali. Ma si pensi anche all'abrogazione, pure nel 1995, dell'art. 47, d.lgs. n. 29/1993, sui requisiti di rappresentatività sindacale nell'impiego pubblico, che ha comunque costretto il legislatore ordinario a un successivo intervento.

³ Come noto, il referendum abrogativo parziale del 1995 sull'art. 19 St. lav. ha ingenerato il problema del potere di accreditamento del datore di lavoro, tuttora non risolto.

⁴ Si v. in particolare i referendum del 2000 e del 2003, di opposta ispirazione, in tema di licenziamenti.

⁵ Con la sentenza n. 26/2017, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile, per il carattere manipolativo, il referendum della Cgil per l'estensione soggettiva e oggettiva delle tutele *ex art. 18 St. lav.*

Più di una sono le ragioni di tale insuccesso. Tra esse, va in particolare osservato che, probabilmente, l'elevato livello di tutele legislative nel rapporto di lavoro, raggiunto nel nostro ordinamento, ha reso controindicato uno strumento che permane puramente ablativo. Il referendum è stato così adoperato per sortire vantaggi di portata limitata, contribuendo a diffondere un senso di superfluità dell'istituto. O si è cercato di utilizzarlo impropriamente in chiave propositiva, con quesiti artatamente operanti un ritaglio del testo normativo, ma trovando pronta la Corte costituzionale, in tal caso, a fermare l'iniziativa.

Non paiono esenti da questi rischi i quesiti proposti nell'anno corrente dalla Cgil. Né inganni il numero, per sé importante, delle firme raccolte dichiarate (circa 4 milioni), perché oggi facilitate dalla digitalizzazione e perché, anche in caso di celebrazione della consultazione, non è affatto scontato che si raggiunga il *quorum* di partecipanti al voto.

Plurimi motivi, dunque, avrebbero dovuto indurre la principale confederazione sindacale dei lavoratori a prudenza⁶.

Scopo delle seguenti righe, tuttavia, è valutare i singoli quesiti nella prospettiva della loro ammissibilità costituzionale, delle opzioni di politica del diritto sottese, dei potenziali effetti sul sistema.

1. L'abrogazione del contratto a tutele crescenti.

Il primo quesito ha ad oggetto l'abrogazione integrale del d.lgs. n. 23/2015, dunque della disciplina del c.d. contratto a tutele crescenti o, se si preferisce, dell'apparato sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi applicabile ai lavoratori assunti a tempo indeterminato a partire dal 7 marzo 2015⁷. L'esito sarebbe perciò l'applicazione dell'art. 18 St. lav. alla generalità dei lavoratori dipendenti da datori "sopra soglia". Si tratta di quesito chiaro ed omogeneo, che non presenta profili di inammissibilità.

Non si può però non rimarcare come esso sia stato presentato in modo non veritiero⁸. Il titolo suggerito dai promotori è infatti "Abrogazione delle norme che impediscono il reintegro al lavoro in caso di licenziamenti illegittimi". In descrizione, si precisa poi che "il decreto legislativo n. 23 del 2015 ha sottratto la tutela della reintegra agli assunti a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015 prevedendo, in caso di licenziamento dichiarato illegittimo per assenza di giusta causa o di giustificato motivo, solo una monetizzazione". Ma, come noto, ciò non corrisponde al vero (tanto più, con riguardo al motivo oggettivo, dopo Corte cost. n. 128/2024).

Giuridicamente, non è nemmeno corretto il rilievo per cui "si è così creata – con le «tutele crescenti» – una ingiustificata disparità di trattamento, peraltro anche in caso di licenziamenti collettivi, in ragione della data di assunzione": qui pure la Consulta ha più volte validato, in quanto non irragionevole *ex art. 3 Cost.*, la diversa disciplina in base al momento costitutivo del rapporto di lavoro⁹.

Naturalmente, al di là del dato formale, si può discutere della condivisibilità o meno del contenuto del d.lgs. n. 23/2015 e della maggiore o minore appetibilità per i lavoratori dell'art. 18 St. lav., come modificato dalla l. n. 92/2012. A tal proposito, al netto delle questioni inerenti al nesso tra disciplina dei licenziamenti e precarietà dell'impiego¹⁰, occorrono alcune

⁶ Ma condivido, più in generale, le critiche di strategia sindacale mosse alla Cgil da E. MASSAGLI, *La differenza tra costruzione e abrogazione. Riflessioni sulla proposta di legge della CISL e sul referendum della CGIL*, in fondazionetarantelli.it, 20 maggio 2024.

⁷ Oltre che ai lavoratori di cui alle fattispecie *ex art. 1, cc. 2 e 3, d.lgs. n. 23/2015*.

⁸ Il riferimento è ai materiali pubblicati sul sito istituzionale della Cgil (cgil.it).

⁹ E ciò a partire da Corte cost. n. 194/2018.

¹⁰ Osserva criticamente, con riguardo sia ai recenti provvedimenti legislativi promossi dall'attuale Governo sia ai quesiti referendari, M. LEONARDI, *Un primo maggio dai bersagli sbagliati*, lavoce.info, 30 aprile 2024: "I dipendenti a tempo indeterminato

sottolineature: i) la tutela reintegratoria del 2015 è piena quanto ai licenziamenti dettati dalla sopravvenuta inidoneità psico-fisica del prestatore, mentre è attenuata nella l. n. 92/2012; ii) è parificata rispetto al 2012 con riguardo ai licenziamenti discriminatori e comunque nulli¹¹; iii) è parificata, dopo gli interventi del giudice delle leggi, con riguardo al licenziamento privo di motivo oggettivo; iv) è applicabile, a differenza di quella del 2012, anche “ai datori di lavoro non imprenditori, che svolgono senza fine di lucro attività di natura politica, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o di culto” (art. 9, c. 2); v) l’indennità onnicomprensiva, dopo il c.d. Decreto dignità, ha un tetto massimo di 36 mensilità, a fronte delle 24 di cui all’art. 18 St. lav.¹²; vi) restano per contro spazi maggiori per la reintegrazione *ex* l. n. 92/2012 in caso di licenziamenti disciplinari ingiustificati e di violazione dei criteri di scelta nei licenziamenti collettivi.

E’ pertanto quantomeno discutibile l’affermazione dei proponenti per cui “nell’immediato il ritorno alla disciplina dell’articolo 18 rafforza la posizione del lavoratore nei confronti del datore di lavoro e determina un importante effetto dissuasivo”.

2. Regime di diritto comune per i licenziamenti irrogati da piccoli datori?

Più problematica è l’ammissibilità del secondo quesito, intitolato dalla Cgil “Abrogazione delle norme che facilitano i licenziamenti illegittimi nelle piccole imprese”: la “facilitazione” è ovviamente riferita alla modesta forbice ordinaria dell’indennizzo, *ex* art. 8, l. n. 604/1966, tra 2,5 e 6 mensilità della retribuzione, che Corte cost. n. 183/2022 – sebbene con riguardo alla (analoga) disciplina di cui al d.lgs. n. 23/2015 – ha già ritenuto non congrua e non dissuasiva. Il quesito mira all’eliminazione di qualsivoglia tetto massimo all’indennizzo (mantenendo unicamente quello minimo), anche quello di 10 o 14 mensilità per anzianità aziendali superiori a 10 o 20 anni (per datori comunque occupanti oltre 15 dipendenti)¹³.

Non si può escludere che la Corte ravvisi qui il carattere manipolativo del referendum, ottenuto mediante un ritaglio di parole che condurrebbe a un precetto del tutto nuovo, in alcun modo prefigurabile dal legislatore storico. In effetti, in caso di accoglimento, il regime sanzionatorio dei licenziamenti presso i piccoli datori verrebbe sostanzialmente ricondotto, in assenza di limiti posti al giudice, al diritto comune, con la possibilità di liquidare un ristoro integrale dei danni patrimoniali e non.

Secondo gli estensori del quesito, la quantificazione del risarcimento sarebbe in ogni caso vincolata ai parametri di cui alla disposizione, non toccati dal referendum¹⁴ (cioè “avuto riguardo al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell’impresa, all’anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti”)¹⁵.

sono cresciuti molto più di quelli a tempo determinato, tanto che da agosto 2023 l’incidenza dei dipendenti a termine sul totale è scesa sotto al 16 per cento”.

¹¹ Soprattutto dopo l’espunzione dell’avverbio “espressamente”, dovuto a Corte cost. n. 22/2024.

¹² Come osserva M. DEL CONTE, *Lavoro e Jobs Act, eterogenesi dei fini di un referendum*, ne ilfoglio.it, 25 maggio 2024.

¹³ Rileva in proposito P. ICHINO, *Referendum Cgil: ecco perché non ha senso firmarlo*, in libertaeguale.it, 6 maggio 2024, che con questo quesito implicitamente la Cgil ha accettato il superamento della reintegrazione quale tutela fondamentale: “ora invece per le imprese più piccole la Cgil propone soltanto la possibilità di un aumento dell’indennizzo: ammette, dunque, che il regime della reintegrazione non può considerarsi un «diritto universale», un «diritto fondamentale della persona». È un passo avanti apprezzabile, che però mina alla base l’argomento sempre proposto dalla Cgil contro Legge Fornero e Jobs Act: quello, cioè, secondo il quale la sanzione reintegratoria contro il licenziamento ritenuto dal giudice non sufficientemente giustificato costituirebbe un diritto fondamentale della persona”.

¹⁴ Sul punto, v. F. FOCARETA, *Lavoro, i referendum della Cgil: ecco le ragioni del sì e del no*, in stream24.ilsole24ore.com, 28 giugno 2024.

¹⁵ Si dovrebbero comunque aggiungere i parametri di cui all’art. 30, c. 3, l. n. 183/2010, per cui “Nel definire le conseguenze da riconnettere al licenziamento ai sensi dell’articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, il giudice tiene egualmente conto di elementi e di parametri fissati dai predetti contratti e comunque considera le dimensioni e le

In vero, tali criteri conservano un senso unicamente quando il giudice sia vincolato a limiti minimi e massimi, come nel sistema di cui al d.lgs. n. 23/2015, e debba dunque fissare il *quantum* in tale cornice. La norma di risulta del referendum, dunque, oltre che nuova, sarebbe in se stessa problematica.

Mantenendo poi l'applicazione (soltanto) dell'art. 18 St. lav. ai datori di maggiori dimensioni, si verificherebbe il paradosso di un regime indennitario di maggior favore per i dipendenti dei piccoli datori, in contrasto con il principio di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*

Va infine osservato che il referendum, intervenendo su un profilo che attiene al riequilibrio delle tutele in caso di licenziamenti, investe una questione per la quale Corte cost. n. 183/2022, in ragione della complessità della materia, ha richiesto l'intervento del legislatore (ordinario): "Il legislatore ben potrebbe tratteggiare criteri distintivi più duttili e complessi, che non si appiattiscano sul requisito del numero degli occupati e si raccordino alle differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui esse operano".

Il legislatore referendario, per sua natura, non è in grado di effettuare simile ponderazione di interessi, non conseguibile in via demolitoria, come la Corte costituzionale ha ritenuto, riconoscendo di non poter intervenire essa stessa con una propria pronuncia¹⁶.

Può darsi che, tra gli obiettivi dei promotori, vi sia anche la sollecitazione alla rivisitazione legislativa della materia, secondo il monito della Consulta. Ciò sarebbe per sé condivisibile, se non per il fatto che l'interventismo del giudice costituzionale degli ultimi anni ha prodotto, esso stesso, un effetto dissuasivo, perché mortificante per il legislatore ordinario.

3. La piena causalità del contratto di lavoro a tempo determinato.

Carattere propositivo e manipolativo assume pure il terzo quesito, con il quale il sindacato si prefigge di introdurre la causalità di ogni contratto di lavoro a tempo determinato, compreso il primo (ogni qual volta la durata sia superiore a 12 giorni¹⁷).

Per conseguire questo obiettivo si è reso necessario un artificioso ritaglio dell'art. 19, d.lgs. n. 81/2015, che prevede la causalità unicamente superati i 12 mesi di durata. Come è stato osservato, l'esito sarebbe del tutto innovativo, sortendo una disciplina ancor più vincolistica rispetto a quella della storica l. n. 230/1962¹⁸.

L'attuale normativa si basa però su un equilibrio frutto del concorso di molteplici previsioni, come quelle inerenti alla forma, ai divieti, alla durata massima, alle proroghe e ai rinnovi, agli intervalli, ai periodi di tolleranza, ecc. Le causali, oggi previste solo oltre i 12 mesi, si inseriscono per l'appunto in questo reticolo di garanzie finalizzato sia a soddisfare le esigenze di flessibilità delle imprese, sia a prevenire il ricorso abusivo a una serie di contratti, come prescritto dalla clausola 5 dell'accordo quadro europeo recepito nella direttiva CE n. 1999/70.

Va ricordato che l'unica causale direttamente posta dal legislatore è attualmente quella sostitutiva; per il resto, si rinvia ai contratti collettivi *leader ex art. 51, d.lgs. n. 81/2015*, in

condizioni dell'attività esercitata dal datore di lavoro, la situazione del mercato del lavoro locale, l'anzianità e le condizioni del lavoratore, nonché il comportamento delle parti anche prima del licenziamento".

¹⁶ "Il rimettente non chiede a questa Corte di caducare un meccanismo di determinazione, parte integrante di un sistema che comunque si ricompone secondo linee coerenti. La richiesta concerne piuttosto la ridefinizione – in melius per il lavoratore illegittimamente licenziato – della stessa soglia massima dell'indennità, in difetto di soluzioni predefinite che possano circoscrivere il carattere manipolativo dell'intervento auspicato, ridefinizione che spazia in un intervallo di plurime soluzioni possibili, anche in ragione delle diverse caratteristiche dei datori di lavoro di piccole dimensioni".

¹⁷ *Ex art. 19, c. 4, d.lgs. n. 81/2015.*

¹⁸ Come osserva A. MARESCA, *Lavoro, i referendum della Cgil: ecco le ragioni del sì e del no*, in *stream24.ilsole24ore.com*, 28 giugno 2024.

carenza dei quali si può ricorrere ai contratti collettivi comunque applicati in azienda o alla negoziazione individuale (ma solo sino al 31 dicembre 2024).

Con il referendum, la causale sostitutiva o quella individuata esclusivamente dai contratti collettivi *ex art. 51*¹⁹ diverrebbe necessaria per ogni rapporto a tempo determinato, oltre che per proroghe e rinnovi. In mancanza, avverrebbe la trasformazione in contratto a tempo indeterminato sin dalla data della stipulazione²⁰.

I promotori giustificano l'iniziativa con la necessità di “di ridurre la diffusione di lavoro precario”. Non pare tuttavia che, al presente, il quantitativo di contratti a termine nel nostro ordinamento sia anomalo, né che le riforme degli ultimi anni abbiano favorito un simile scenario. Una recrudescenza dei limiti potrebbe anzi incidere negativamente sulle occasioni di lavoro e sulla domanda di occupazione genuinamente temporanea da parte delle imprese²¹.

4. La piena responsabilità solidale per il danno differenziale nelle esternalizzazioni.

Il quarto quesito, inerente alla tutela del lavoro nelle esternalizzazioni, è il più interessante e delicato. Focalizza infatti l'attenzione su problemi di straordinaria urgenza, che richiederebbero però interventi (anche) legislativi complessi²². Di recente²³, una modifica normativa all'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, è stata introdotta in chiave antifraudolenta, con il c. 1-*bis*, per la garanzia di trattamenti economici e normativi non inferiori a quelli previsti dai contratti *leader*, nazionali e territoriali, “nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto”. Ma si tratta di un provvedimento insufficiente ad affrontare l'emergenza.

La scure referendaria, per sé già inadatta, si risolverebbe vieppiù in un rimedio peggiore del male, finendo per assumere un carattere punitivo, paradossalmente, per i committenti di appalti genuini. Intervenendo sul testo dell'art. 26, c. 4, d.lgs. n. 81/2008, vorrebbe estendere la responsabilità solidale del committente per il danno differenziale, dovuto all'infortunio occorso ai dipendenti delle imprese (sub)appaltatrici, anche “ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività” delle medesime. Su tale ultimo profilo, infatti, la solidarietà è oggi esclusa. Resterebbe ovviamente ferma la già prevista “responsabilità solidale per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi”.

Un intervento sulla materia richiederebbe, in realtà, di ripensare gli stessi requisiti di liceità delle esternalizzazioni, ridefinendo il confine con l'interposizione vietata, per scongiurare appalti e subappalti aventi a mero oggetto parti di attività ricomprese nell'oggetto sociale del committente, a soli fini di abbattimento del costo del lavoro. Ciò che l'attuale art. 29, c. 1, d.lgs. n. 276/2003, consente, quando ammette (sub)appaltatori senza disponibilità di mezzi o di mezzi propri. D'altro canto, le prerogative datoriali sulla propria manodopera sono spesso

¹⁹ Verrebbe infatti abrogato il possibile ricorso ad altri contratti collettivi e al contratto individuale.

²⁰ E ciò per effetto dell'intervento sul c. 1-*bis* dell'art. 19, con l'espunzione delle parole “dalla data di superamento del termine di dodici mesi”.

²¹ Secondo F. ROTONDI, *Referendum abrogativi del Jobs Act. Attenzione a non riportare indietro le lancette dell'orologio*, in *Ipsos Quotidiano*, 25 maggio 2024, “è, invece, facilmente verificabile che le aziende non si siano assunte il rischio di utilizzare causali così stringenti come quelle introdotte con il decreto Dignità, che in assenza di sensibili incrementi di contratti a tempo indeterminato sta a significare che esiste una quota di opportunità di lavoro non colte”.

²² Simile complessità è riconosciuta, pur in una valutazione positiva di tutti i quesiti referendari, anche nell'intervista a G. ORLANDINI, *“I referendum riportano il lavoro al centro della discussione”*, www.collettiva.it, 20 giugno 2024: “Quando parliamo di referendum è bene ricordare sempre che in Italia sono solo abrogativi, quindi è chiaro che in quello sugli appalti, ad esempio, si è andati a toccare una delle poche disposizioni che si poteva aggredire con referendum [...] Il quesito sugli appalti è forse tecnicamente un po' più particolare ma è chiaro il suo senso politico, cioè estendere la responsabilità del committente su qualsiasi danno alla salute subisca il lavoratore. Quella sugli appalti è una disciplina molto complessa, e il quesito mi sembra abbia un segno politico forte, suscitare un dibattito sul tema della sicurezza”.

²³ Con il d.l. n. 19/2024, conv. dalla l. n. 56/2024.

condizionate o compresse dai poteri incisivamente esercitati dal committente ai sensi degli artt. 1661 e 1662 c.c., o con il controllo sulle scelte del personale altrui a mezzo delle c.d. clausole di gradimento.

Il referendum finirebbe invece per investire ipotesi generalmente di appalto genuino, posto che l'attuale art. 26, c. 4, d.lgs. n. 81/2008, si riferisce all'attività e ai rischi propri dell'impresa affidataria dell'opera o del servizio, distinguendo dunque tra responsabilità solidale del committente dovuta all'interferenza e responsabilità esclusiva riconducibile al *core* dell'impresa controparte.

Estendere sul punto la responsabilità solidale significa supporre che il committente sia in grado di valutare capacità e organizzazione di mezzi di un'impresa afferente ad altro settore merceologico. Un onere irragionevolmente esigibile, nella generale assenza di un efficace sistema di qualificazione delle imprese²⁴.

²⁴ Quello *ex* art. 27, d.lgs. n. 81/2008, secondo il d.l. 19/2024, conv. dalla l. n. 56/2024, oltre a dover essere ancora implementato, concerne il solo settore dei cantieri temporanei o mobili, salva la possibile estensione, ai sensi del c. 14, "ad altri ambiti di attività individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative". L'operatività del sistema di qualificazione dei soggetti operanti in ambienti sospetti di inquinamento e confinati, ai sensi del d.p.r. n. 177/2011, è invece agevolata dall'attività delle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro.