

Referendum lavoro, il peso dei precedenti

L'attesa per la decisione della Consulta sul Jobs act - Una lunga storia di sentenze

I quesiti. Domani l'ammissibilità su voucher, articolo 18 e appalti

LA SENTENZA 36

La Corte disse 20 anni fa che la tecnica manipolativa non è ammessa perché non mira ad abrogare una disciplina ma a sostituirla con un'altra

di **Donatella Stasio**

Si giocherà sul filo dei "precedenti" la partita sui referendum in materia di lavoro, proposti dalla Cgil e sottoscritti da 3,3 milioni di italiani. A ventiquattr'ore dall'udienza a porte chiuse della Corte costituzionale, il quesito che ancora "balla" è quello sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, intitolato «Reintroduzione della reintegrazione in caso di licenziamento senza giusta causa e sua estensione alle imprese sopra i 5 addetti». Un quesito «manipolativo», secondo l'Avvocatura dello Stato, che si è costituita in giudizio in extremis per sostenerne l'inammissibilità in quanto non sarebbe «abrogativo» dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori come riformulato dalla legge Fornero e dal Jobs Act, ma «propositivo», finalizzato cioè a introdurre, attraverso un'operazione di ritaglio di singole parole, una disciplina «nuova e diversa rispetto alle riforme del 2012 e 2015» (si veda Il Sole 24 Ore del 6 gennaio). Tesi che trova sponda in alcuni giudici della Corte e che faleva su un "precedente" giurisprudenziale importante del 1997, con il quale è stata introdotta la distinzione tra referendum abrogativo (ammisibile) e propositivo (inammissibile); ma che non convince affatto altri giudici costituzionali, secondo i quali proprio i «solidissimi precedenti» della Corte, anche a cavallo del 1997, imporrebbbero di dare via libera al quesito poiché l'abrogazione parziale proposta puntualmente a «espandere» norme già presenti nel tessuto normativo interessato dalla richiesta referendaria (cioè la tutela reale oggi prevista per le aziende agricole con più di 5 dipendenti).

Corte spaccata

Molto si è scritto nei giorni scorsi sulla spaccatura della Consulta, che si presenta a questo appuntamento con 14 giudici (anziché 15) per l'assenza di Giuseppe Frigo, e sul peso che nella decisione potrebbe avere, quindi, il presidente Paolo Grossi: il suo voto, in caso di parità, vale doppio. Sempre che non vi siano altre assenze. Peraltro, fino a ieri i giudici non hanno mai avuto l'occasione di trovarsi tutti attorno a un tavolo, anche solo per uno scambio di opinioni. E fi-

IL NODO DEL LAVORO

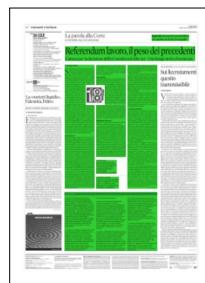
Non sono mancate decisioni positive su quesiti estensivi, come nel 2003. Occorre distinguere fra trasformare una legge e riadattarla

no alla conta - domani - ciascuno potrà cambiare opinione. Anche perché solo giovedì sera sono arrivate le memorie delle parti ed è stata depositata la relazione della relatrice Silvana Sciarra, giulsvorista di fama internazionale, allieva di Gino Giugni, eletta dal Parlamento in quota Pd. Le indiscrezioni dicono che lei sia favorevole all'ammissibilità, a differenza di Giuliano Amato. Ma, al di là delle personalizzazioni e delle strumentalizzazioni politiche, il confronto sarà tecnico, di natura esclusivamente costituzionale. Certo, le ripercussioni politiche della decisione possono pesare (fine anticipata della legislatura per evitare o rimandare il referendum, se dichiarato ammissibile) così come, del resto, pesa politicamente anche il diritto di voto dei 3 milioni di sottoscrittori e, in generale, l'esigenza di non comprimere uno strumento di democrazia diretta oltre i limiti stabiliti dalla Costituzione. E dalla giurisprudenza consolidata.

Ecco, allora, che i "precedenti" diventano ancoraggio più che mai necessario per confermare la continuità del valore della Costituzione e per salvaguardare «la stabilità del principio giuridico e la prevedibilità della sua applicazione».

I primi paletti

Già alla fine degli anni '70 si pone il problema di stabilire dei paletti ai referendum per evitarne l'abuso e la Corte lo fa con la sentenza n. 16 del 1978 che, però, non impedisce le successive ondate referendarie, a colpi di 20-30 quesiti alla volta. I criteri enunciati furono infatti applicati caso per caso, non sempre in modo coerente. Nel febbraio del 1997 (sentenza n. 36) viene affrontato il problema della distinzione tra referendum abrogativo e manipolativo (o propositivo), ponendo le premesse per un vaglio più rigoroso nel futuro. Per la prima volta si dice che la tecnica manipolativa non è ammessa perché, attraverso il ritaglio di singole parole, non mira alla pura e semplice abrogazione di una disciplina legislativa «ma alla sua sostituzione con un'altra delle tante possibili, in particolare quella creata ad arte dai promotori proprio attraverso la soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo».



Referendum sul lavoro

Tuttavia, la storia dei referendum in materia di lavoro comincia ben prima del 1997.

Già nel 1981 fu presentata una richiesta di abrogazione parziale di alcuni articoli della legge 300 del 1970, fra i quali l'allora articolo 35, limitatamente alla determinazione della soglia dimensionale fissata per applicare la tutela reale dell'articolo 18. La Corte la dichiarò inammissibile (sentenza n. 27 del 1982) perché la proposta di abrogazione sull'articolo 35 era stata accorpata, nel medesimo quesito, ad altre due richieste ma mancava la necessaria «matrice razionalmente unitaria» richiesta per poter considerare omogeneo il quesito referendario.

Per ragioni in parte analoghe a questa, oggi l'Avvocatura contesta l'omogeneità del quesito sull'articolo 18, là dove estende la tutela reale anche alle aziende con più di 5 dipendenti. Qualcuno ha ipotizzato addirittura che la Corte possa "spacchettare" il quesito per salvare la prima parte e bocciare la seconda: strada impervia, però, visto che le firme riguardano un quesito unitario, il cui contenuto, peraltro, sembra corrispondere al suo titolo. Il che, sostengono i fautori dell'ammissibilità, prova la «matrice razionalmente unitaria».

Nel 1990 viene ripresentata una richiesta analoga a quella bocciata nel 1982 e stavolta è dichiarata ammissibile (sentenza n. 65) perché, attraverso l'abrogazione delle parole «dell'articolo 18 e», alla Corte appare «claro ed univoco» che «l'intendimento dei promotori del referendum è diretto, con l'abrogazione parziale dell'articolo 35, primo comma citato, ad ampliare la tutela dei lavoratori nelle unità produttive indipendentemente dal numero dei relativi dipendenti».

Dieci anni dopo, con la sentenza n. 46 del 2000, la Corte dà via libera a una nuova richiesta di referendum abrogativo, stavolta di segno diametralmente opposto perché diretta all'abrogazione integrale dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, al fine di cancellare del tutto la reintegrazione al lavoro del dipendente illegittimamente licenziato (la consultazione non raggiunse il quorum).

La sentenza del 2003

E si arriva al 2003. La richiesta referendaria riguarda l'estensione della tutela reale ai lavoratori di qualunque azienda, a prescindere dalla soglia dei dipendenti occupati, quindi anche con uno solo. La Corte, con la sentenza n. 41, la dichiara ammissibile. Un'estensione ben più ampia, dunque, di quella che si verificherebbe con l'ammissibilità del quesito proposto oggi dalla Cgil, e in un contesto politico non meno delicato di quello attuale, perché proprio in quel periodo il Senato stava discutendo il Ddl delega per la sospensione sperimentale per tre anni dell'articolo 18 nei confronti delle aziende che, assumendo, superassero i 15 dipendenti (la delega recepiva l'accordo raggiunto tra il governo, Cisl e Uil, con il Patto per l'Italia). Insomma, un quesito (e una decisione) che andava in direzione completamente opposta alle politiche del lavoro dell'epoca.

Il referendum non raggiunse il quorum, ma quella sentenza è considerata un precedente importante, anche se non citati "precedenti". In quell'occasione la Corte ritenne che il quesito fosse «omogeneo» e che avesse una «matrice razionalmente unitaria» assicurata «dall'obiettivo comune di estendere l'ambito di operatività della tutela reale in settori in quali attualmente non opera», proponendo «al corpo elettorale un'alternativa netta tra il mantenimento dell'attuale disciplina, caratterizzata dalla coesistenza di due parallele forme di tutela, quella obbligatoria e quella reale, e l'estensione della seconda».

Come si vede, i paletti stabiliti dalla Corte nel 1997 non hanno impedito di dar corso a referendum manipolativi. Tutto sta a intendersi, però, sul significato di «propositivo»: se, cioè, significhi trasformare del tutto la disciplina vigente oppure solo riadattarla, creando una parificazione nel tessuto normativo. In quest'ultimo caso, il ritaglio avrebbe una sua logica; nel primo caso, invece, no. È una questione di puro diritto costituzionale, non di diritto del lavoro né di opportunità politica. Ma è una questione che a ventiquattr'ore dal verdetto ancora divide la Corte.

IL QUESITO

■ Primo quesito (reintroduzione della reintegrazione in caso di licenziamento senza giusta causa e sua estensione alle imprese sopra i 5 addetti – “articolo 18”): «Volete voi l’abrogazione del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, recante “Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183” nella sua interezza e dell’art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante “Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento” comma 1, limitatamente alle parole “previsti dalla legge o determinato da un motivo illecito determinante ai sensi dell’art. 1345 del codice civile”;

■ comma 4, limitatamente alle parole: “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,” e alle parole “, 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”;

■ comma 5 nella sua interezza;

■ comma 6, limitatamente alla parola “quinto” e alle parole “, 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” e alle parole “, quinto o settimo”;

■ comma 7, limitatamente alle parole “che il licenziamento è stato intimato in violazione dell’art. 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” e alle parole “; 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’art. 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”;

■ comma 8, limitatamente alle parole “in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento”, alle parole “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” e alle parole “, 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”».