

CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

Seduta n. 655 di lunedì 25 giugno 2012

A.C. 5256 – Questioni pregiudiziali

QUESTIONI PREGIUDIZIALI PER MOTIVI DI COSTITUZIONALITÀ

La Camera,

valutato il disegno di legge n. 5256, approvato dal Senato della Repubblica, recante «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita»; premesso che:

il rilievo costituzionale del diritto del lavoro costituisce una delle manifestazioni più significative ed importanti di quella caratterizzazione in senso sociale dello Stato democratico che trova nella Carta costituzionale la sua espressione fondamentale;

il disegno di legge governativo non si limita a modificare singole disposizioni o singole discipline regolate dal diritto del lavoro, ma lo novella nella sua totalità, intervenendo su ogni suo aspetto e in alcuni casi introducendo discipline *ex novo* che sostituiscono le previgenti: dalle tipologie contrattuali agli ammortizzatori sociali, dai fondi di solidarietà alla materia dei licenziamenti e delle tutele delle lavoratrici e dei lavoratori, limitandosi a citare alcuni ambiti e discipline a titolo di esempio;

si tratta, quindi, di un *corpus* normativo unitario, come emerge già dal titolo del provvedimento che contiene l'espressione «riforma del mercato del lavoro», nonostante la contestuale presenza del distico che la precede («Disposizioni in materia di») possa trarre in errore chi si appresti a leggerlo;

spetta dunque al Parlamento, anche mediante la valutazione attenta di un bilanciamento tra principi costituzionali, verificare se il disegno di legge nel suo insieme rispetta i numerosi principi contenuti in Costituzione in materia di lavoro e attua i diritti fondamentali che essa riconosce e garantisce alle lavoratrici e ai lavoratori;

il ruolo centrale assegnato dalla Costituzione al lavoro emerge dal fatto che questo è posto come valore base dell'ordinamento nazionale (articolo 1 della Costituzione). La Carta costituzionale, nel momento in cui afferma che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro, sancisce l'importanza centrale del lavoro nell'ordinamento costituzionale. Il lavoro viene configurato come un vero e proprio diritto sociale, in quanto costituisce la fonte del sostentamento per l'individuo e la sua famiglia e lo strumento tramite il quale l'individuo afferma la sua dignità sociale e sviluppa la sua persona (articoli 2 e 3 della Costituzione);

l'articolo 4, comma 1, della Costituzione riconosce ad ogni cittadino il diritto al lavoro. La norma deve essere letta in connessione con l'articolo 3, comma 2, che stabilisce il principio dell'uguaglianza sostanziale, e va intesa come obiettivo da raggiungere mediante l'impegno e l'utilizzo di tutti gli organi operanti in seno allo Stato repubblicano. Pur non essendo assimilabile ad un diritto soggettivo, il diritto al lavoro mantiene una fondamentale valenza di parametro costituzionale e qualitativo del buon andamento dell'attività generale della politica di Governo. Esso è inteso anche come diritto alla realizzazione da parte dello Stato di tutte le condizioni utili per agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro;

l'articolo 35, comma 1, della Costituzione conferma che la tutela del lavoro assume per lo Stato repubblicano valenza primaria essendo un suo compito fondamentale;

l'articolo 36 della Costituzione sancisce il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, che sia in ogni caso sufficiente ad assicurare a

sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Sulla base di esso la giurisprudenza ha individuato nelle retribuzioni stabilite dalla contrattazione collettiva il trattamento minimo inderogabile che deve essere riconosciuto ai lavoratori, anche nel caso in cui ad essi non si applichi alcun contratto collettivo. Lo stesso articolo riconosce come irrinunciabili il diritto al riposo settimanale e alle ferie annuali retribuite;

l'articolo 38, comma 2, della Costituzione sancisce che ai lavoratori devono essere previsti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Ai compiti previsti da questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato;

gli articoli 39 e 40 della Costituzione assicurano la libertà sindacale e il diritto di sciopero;

l'articolo 41 della Costituzione sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata, vietandone però lo svolgimento in contrasto con l'utilità sociale o in modo da cagionare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana. La collocazione della norma all'interno del testo costituzionale e vicina alle norme sul lavoro indica il tentativo della Carta di individuare un equilibrio tra il fattore lavoro e quello capitalistico della produzione, teso al necessario sviluppo economico nel continuo miglioramento delle condizioni delle lavoratrici e dei lavoratori;

le disposizioni costituzionali indicate ai punti precedenti non esauriscono l'intero tessuto di principi e garanzie concernenti il lavoro, le lavoratrici e i lavoratori, ma ne rappresentano la trama e la vascolarizzazione profonda;

il disegno di legge del Governo, nella sua struttura complessiva, non è compatibile con i predetti principi, diritti e doveri costituzionali;

sul versante delle tipologie contrattuali non opera né una semplificazione né una riduzione. Sono conservate le cinque principali tipologie di rapporti subordinati (a tempo indeterminato; a tempo determinato; a tempo parziale; di inserimento; di apprendistato) e quelle di lavoro parasubordinato, come il contratto a progetto, le partite IVA e la somministrazione;

il lavoro a tempo indeterminato, pur essendo ancora indicato come il contratto di lavoro subordinato normale, continua ad essere eroso dalle altre tipologie contrattuali, in particolare quelle che pur essendo di fatto subordinate, nella forma non lo sono. Tale erosione si manifesta nella certificazione di una precarietà che non risiede nell'onere del lavoratore di adattarsi a cambiare più lavori, ma nel mantenimento di un sistema che priva il lavoro della giusta retribuzione e non garantisce continuità e adeguatezza di versamenti contributivi e coperture assicurative. Nel disegno di legge ciò avviene, ad esempio: attraverso l'eliminazione della causalità nei contratti a tempo determinato; l'aumento del rapporto tra lavoratori dell'azienda e apprendisti, nonché la possibilità di continuare ad assumerne di nuovi anche se non vengono stabilizzati quelli già impiegati; la conservazione del lavoro intermittente; l'equiparazione dei contributi nel lavoro a progetto ma non delle prestazioni dovute rispetto agli altri lavoratori (ad esempio la maternità, la copertura della malattia e dell'infortunio);

l'allentamento dei criteri di presunta subordinazione, ma soprattutto l'individuazione di un livello reddituale molto basso (al di sotto di 18 mila euro annui lordi, pari a poco più di 750 euro mensili) superato il quale non possono operare le azioni di conversione delle false partite IVA e al contempo, in caso di conversione, l'obbligo per il giudice di dichiarare la sussistenza di un contratto di lavoro a progetto, anziché subordinato a tempo indeterminato;

sul versante dei licenziamenti individuali e collettivi si procede nella direzione della riduzione di garanzie al lavoratore attraverso l'introduzione o il rafforzamento di elementi vessatori, che è possibile desumere da: la decorrenza del licenziamento economico fin dalla sua comunicazione in caso di insuccesso della procedura di conciliazione e il riconoscimento dell'ASpl subordinato al successo della conciliazione; la tutela reale nel caso di insussistenza di licenziamenti motivati da ragioni economiche rimessa alla discrezionalità del giudice e non prevista esplicitamente come sanzione per l'illegittimità del licenziamento; l'insussistenza del fatto posto a base del licenziamento economico che deve apparire «manifesto» perché possa essere riconosciuta l'illegittimità; il riconoscimento dell'indennizzo e non del reintegro, in caso di licenziamento

illegittimo, in caso di presenza di vizi formali nella procedura o di carenza di motivazione; l'indennità risarcitoria parametrata, in presenza di un riconosciuto licenziamento illegittimo, a quanto il lavoratore ha fatto o avrebbe potuto fare per procurarsi un nuovo lavoro;

sul versante degli ammortizzatori sociali viene smantellato l'attuale sistema, per crearne uno la cui unica ragione sociale dichiarata non viene realizzata perché non raggiunge l'obiettivo dell'universalità, non include effettivamente i lavoratori discontinui e non migliora le prestazioni: la cosiddetta mini ASpl viene riconosciuta per la metà delle settimane su cui sono stati versati i contributi, producendo un taglio rispetto al valore dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti attualmente corrisposta; la previsione di copertura figurativa delle settimane lavorate nel biennio mobile, cumulata alla riduzione della durata di erogazione dell'indennità, produce un peggioramento significativo dei diritti previdenziali. I collaboratori a progetto non vengono inclusi strutturalmente nel sistema e i requisiti di accesso e le modalità di calcolo dell'indennità non estendono la sua applicazione e fanno diminuire gli importi spettanti. Pur procrastinato al 2017, l'abbassamento delle tutele nei confronti di chi oggi beneficia dell'indennità di mobilità è fortissimo, specie per i lavoratori più anziani. Il mantenimento di condizioni agevolate di finanziamento degli ammortizzatori sociali per alcuni settori non garantisce un sistema universale finanziato in eguale misura da tutti anche attraverso l'estensione delle tutele. Infine, per quanto riguarda gli ammortizzatori in deroga la previsione di spesa è insufficiente, avuto anche riguardo al perdurare della crisi e al venire meno, dal 2012, del concorso economico e funzionale delle regioni, l'intesa con le quali scade nel 2012 e non è previsto il rinnovo;

sul versante dei fondi di solidarietà il sistema è discriminatorio in quanto esclude dalla loro copertura i lavoratori occupati in imprese con meno di 15 dipendenti. In tal modo il sistema non riesce ad essere universale, senza che sia possibile supplire all'esclusione attraverso il ricorso al modello alternativo previsto al comma 14 dell'articolo 3, consistente in un adeguamento di quanto oggi è previsto in alcuni settori, come l'artigianato. Infatti, l'universalità delle tutele in costanza di rapporto di lavoro non viene assolto dalla riproposizione di un'esperienza di fonte pattizia che era giustificata proprio per l'assenza di uno strumento pubblico cui ricorrere. Inoltre il diritto all'erogazione dell'ASpl viene fatto derivare dall'avvenuta preventiva erogazione di un intervento integrativo da parte dell'ente bilaterale. Infine si realizza un trasferimento di risorse dai fondi interprofessionali, che sono uno strumento di politica attiva del lavoro, ad uno strumento di politica passiva;

gli elementi che precedono, esemplificativi ma non esaustivi, letti unitariamente appalesano una violazione del tessuto organico rappresentato dalle disposizioni della Costituzione precedentemente indicate;

la valutazione del disegno di legge come *corpus* normativo unitario non consente di salvarne l'impianto mediante la valorizzazione degli aspetti positivi che è possibile cogliere in singole disposizioni o commi;

inoltre lo stesso comportamento del Governo ha impedito di poter salvare nel disegno di legge le parti che non pongono problemi di costituzionalità;

infatti, il Governo ha alterato il procedimento legislativo che richiede l'approvazione dei disegni di legge articolo per articolo e con votazione finale (articolo 72 della Costituzione), mediante l'*escamotage* di accorpare gli originari 77 articoli di cui si componeva il disegno di legge in soli 4 articoli, su ciascuno dei quali ha posto al Senato questioni di fiducia il 30 e 31 maggio 2012;

la scelta del Governo di annunciare la posizione della questione di fiducia sul provvedimento anche alla Camera dei deputati, senza consentire nessuna modifica al testo licenziato dal Senato, rafforza le ragioni di incostituzionalità, in quanto sottrae al Parlamento la funzione legislativa che è esercitata collettivamente dalle due Camere (articolo 70 della Costituzione), in una materia caratterizzata da diritti fondamentali ed indisponibili;

lo strumento della posizione della fiducia, pur essendo una prerogativa del Governo (articolo 94 della Costituzione), in uno con le altre scelte consentite dai regolamenti, si presta anche

ad un uso distorto che finisce col diventare incompatibile con la Costituzione e la funzione legislativa,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge.

n. 1. Donadi, Di Pietro, Paladini, Formisano, Evangelisti, Borghesi.

La Camera,

in sede di esame del disegno di legge Atto Camera 5256, recante «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita»;

premesso che:

innanzitutto, la scelta del Governo di procedere ad una riforma del mercato del lavoro coprendone i relativi oneri attraverso nuove imposizioni fiscali e maggiori costi aziendali, colpendo cittadini e famiglie già drammaticamente lesi dalla crisi economica in atto, invece che percorrendo la strada dei tagli alla spesa pubblica, in un'ottica di risparmio e riduzione degli sprechi, evidenzia una violazione del principio di cui al secondo comma dell'articolo 54 della Costituzione;

rilevato nel merito che:

il provvedimento all'esame nulla attua in merito al superamento del dualismo tra sistema pubblico e sistema privato demandando, al comma 8 dell'articolo 1, in un futuro senza certezza dei tempi, l'armonizzazione della disciplina lavoristica del settore pubblico a quello privato; nessuna norma immediatamente precettiva che equipari, con l'obiettivo di aumentare la produttività a parità di salario, l'orario ordinario di lavoro applicato al comparto del pubblico impiego a quello del settore privato (oggi rispettivamente di 36 e di 40 ore); nessuna disposizione volta a prevedere e regolare anche nel pubblico impiego i licenziamenti individuali per giusta causa o giustificato motivo;

la predetta esclusione del settore statale della riforma viola palesemente il principio di eguaglianza sancito ex articolo 3 della Costituzione;

l'aumento del cuneo fiscale, ovvero la differenza tra costo del lavoro pagato dalle imprese e reddito percepito dal lavoratore, di cui al comma 28, dell'articolo 2 del provvedimento, non genererà virtuosismi occupazionali, come utopicamente auspicato, perché il sistema delle imprese non è in grado oggi di sostenere nuovi ed ulteriori oneri; invero, si rischia che il maggior carico contributivo sia fatto pagare ai lavoratori sotto forma di salari più bassi; ciò in manifesta inadempienza del dettame costituzionale ex articolo 36;

l'impianto normativo messo in atto, ai sensi del comma 26 dell'articolo 1 del provvedimento all'esame, per contrastare fenomeni distorsivi del mercato del lavoro nel ricorso a prestazioni di lavoro occasionale, muove da una presunzione di colpevolezza invece che di innocenza fino a prova contraria, come sancito dall'articolo 27 della Costituzione;

si ravvisa, inoltre, una violazione del principio ex articolo 81, ultimo comma, della Costituzione, relativamente alle disposizioni sulla flessibilità in uscita dal punto di vista processuale, mancando *ab origine* una quantificazione degli oneri scaturenti dal nuovo carico di lavoro per la magistratura;

in conclusione appare evidente il profilo di incostituzionalità in violazione degli articoli 3, 4, 27, 35, 36, 37, 38, 54, 81 e 117 della Costituzione e delibera di non procedere all'esame dell'Atto Camera n. 5256.

n. 2. Dozzo, Volpi, Fedriga, Caparini, Bonino, Munerato, Alessandri, Allasia, Bitonci, Bossi, Bragantini, Buonanno, Callegari, Cavallotto, Chiappori, Comaroli, Consiglio, Crosio, Dal Lago, D'Amico, Desiderati, Di Vizia, Dussin, Fabi, Fava, Fogliato, Follegot, Forcolin, Fugatti, Gidoni, Giorgetti, Goisis, Grimoldi, Isidori, Lanzarin, Lussana, Maggioni, Maroni, Martini, Meroni, Molgora, Laura Molteni, Nicola Molteni, Montagnoli, Negro, Paolini, Pastore, Pini, Polledri, Rainieri, Reguzzoni, Rivolta, Rondini, Simonetti, Stefani, Stucchi, Togni, Torazzi, Vanalli.