

Oltre l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori?
Non un quesito abrogativo, ma un referendum *propositivo* inammissibile

Andra Morrone*
(21 dicembre 2016)

1. Nonostante quello che si sente dire nei dibattiti pubblici sulla presunta ammissibilità dei referendum promossi dalla Cgil contro il cd. *jobs act*, ritengo che il principale dei tre quesiti, quello sui licenziamenti illegittimi, sia *inammissibile* per una ragione cruciale e essenziale, ben presente nella consolidata giurisprudenza costituzionale. Per comprenderla, occorre individuare il fine perseguito dai Promotori *come oggettivato nella domanda* (sent. n. 25/2011).

Il quesito comprende due testi: (a) un decreto legislativo (d.lgs. n. 23/2015) – ma senza inserire la disposizione di delega che rimane fuori dall’oggetto e, quindi, sopravvivrà all’eventuale esito positivo del referendum (art. 1, co. 7, lett. c), legge n. 183/2014) – (b) l’art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, limitatamente ad alcuni suoi disposti, privi di autonomo significato, riscritto nella sua formulazione mediante una tecnica di accentuato ritaglio normativo.

L’Ufficio centrale per il referendum, nel dichiarare la regolarità della richiesta, ha stabilito la seguente denominazione al quesito: “Abrogazione disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi” (UCR ord. 9 dicembre 2016).

Contrariamente a quanto risulta dalla denominazione, l’oggetto della domanda eccede il fine di una mera abrogazione delle disposizioni vigenti in materia di licenziamenti illegittimi. L’oggetto della domanda, infatti, è duplice: (1) abroga le disposizioni sui licenziamenti illegittimi contenute nel decreto legislativo citato; (2) manipola il contenuto dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori, con l’obiettivo di fare della tutela reale (reintegrazione nel posto di lavoro) la regola per qualsiasi forma di licenziamento illegittimo, superando la tradizionale linea di divisione dei 15 dipendenti, ma introducendo quella dei 5 dipendenti *a prescindere dalla natura del datore di lavoro*. Questa regola, introdotta dalla legge n. 300/1970 e

confermata in tutti le novelle intervenute successivamente, stabilisce che la tutela reale si applica diversamente a seconda delle dimensioni dell'organizzazione datoriale, distinguendo i datori di lavoro che occupino più di 15 dipendenti e *più di 5 se si tratta di imprenditore agricolo*.

In buona sostanza l'oggetto del quesito persegue un duplice obiettivo: (1) abolire la disciplina del cd. *jobs act* relativa ai licenziamenti illegittimi, e (2) ampliare la tutela reale per i datori di lavoro, siano o meno imprenditori agricoli, che occupino più di 5 dipendenti. La regola speciale dei 5 dipendenti, prevista per le imprese agricole stante la natura particolare di dette aziende, diventa la regola generale per tutti i datori di lavoro.

Già da questo punto di vista appare evidente che l'oggetto-fine del quesito è duplice e, perciò, eterogeneo, perché si chiede non solo di eliminare una disciplina (i licenziamenti illegittimi), ma anche di introdurre una regola non prevista nel testo vigente dell'art. 18, che attraverso il ritaglio si vorrebbe introdurre *ex novo*. Quest'ultimo risultato, inoltre, non discende linearmente dall'ablazione referendaria, per effetto della ri-espansione di una regola già presente nel testo, ma è conseguito grazie alla particolare tecnica di "ritaglio" esperita dai promotori.

2. Proprio il carattere propositivo della domanda referendaria, non limitata all'abrogazione di disposti, ma comprensiva di una proposta diretta a introdurre una regola nuova rispetto al testo vigente, rende il referendum sull'art. 18 inammissibile, per *violazione del criterio dell'effetto di sistema*, con conseguente illegittima violazione del diritto dell'elettore di esprimere un voto consapevole (su questo criterio, nato con la giurisprudenza in materia di quesiti elettorali, a partire dalla sent. n. 29/1987, cfr. sent. n. 36/1997, sulla pubblicità RAI e poi sentt. nn. 38/2000, sulla responsabilità civile dei magistrati, 40/2000, sui termini processuali, 50/2000, sui termini massimi di custodia cautelare, 43/2003, sui combustibili da rifiuti tossici, 46/2003, sui residui tossici, 17/2016 sulle trivelle).

Per questa domanda referendaria si può replicare quanto stabilito a chiare lettere dal giudice costituzionale quando, nel caso del *referendum sulla pubblicità della Rai*, affermò che il “fine oggettivo nella domanda referendaria appare perseguito in modo inammissibile, in quanto contrario alla logica dell'istituto, giacché si adotta non una proposta referendaria puramente ablativa, bensì innovativa e sostitutiva di norme” (sent. n. 36/1997).

Basta riflettere attentamente sulla tecnica di ritaglio operata sul testo del comma 8 dell'art. 18. E, infatti, mentre il testo vigente così stabilisce: “*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.*”, la proposta referendaria vuole abrogare i seguenti tre frammenti lessicali: (1) “*in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento*”; (2) “*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*”; (3) “*, 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*”.

Il risultato che si consegue, dopo il ritaglio di parole giuridicamente inespressive di alcun senso, è la seguente previsione: “*Le disposizioni dei commi dal quarto al settimo si applicano al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che (...) occupa alle sue dipendenze più di (...) cinque dipendenti (...).*”.

E' dunque evidente che l'obiettivo di allargare la cd. tutela reale a tutti i datori di lavoro che occupino più di cinque dipendenti viene conseguito in maniera illegittima perché mediante la "saldatura" di due frammenti di disposizioni diverse: il risultato non è, infatti, la espansione di una regola implicita nell'art. 18 (o nell'ordinamento vigente), ma l'applicazione estensiva di una regola speciale, quasi che i promotori fossero il legislatore. Nel testo del comma 8 dell'art. 18, infatti, l'ambito di applicazione della tutela reale viene stabilito differenziando a seconda che il datore di lavoro occupi più di 15 o più di 5 dipendenti: la disposizione contiene due regole speciali, la prima regola vale per organizzazioni diverse dalle imprese agricole, la seconda solo per le imprese agricole.

Di conseguenza "non si produce certo, come invece richiesto dalla disciplina sul referendum abrogativo, un effetto di ablazione puro e semplice: non si verificherebbe, quindi, il *proprium* del referendum abrogativo, che è essenziale per l'istituto". Nella fattispecie, infatti, si produce una norma (la tutela reale per tutti i datori di lavoro con più di cinque dipendenti) che "sicuramente non deriva dalla fisiologica espansione delle norme residue, o dai consueti criteri di autointegrazione dell'ordinamento, bensì dalla particolare tecnica di ritaglio adottata" (sent. n. 36/1997), che chiarissimamente estrae il limite dei 5 dipendenti, previsto come ripetuto solo ed esclusivamente per le imprese agricole, per applicarlo a tutti i datori di lavoro, a prescindere dal tipo di attività svolta.

Il risultato voluto dai promotori non deriva *con effetto di sistema* dalla mera ablazione, ma esclusivamente dalla tecnica di ritaglio, che definisce l'ambito applicativo del "nuovo" art. 18 utilizzando il criterio speciale che, nel testo, vale solo per le imprese agricole. Anche in questo referendum si può pertanto riconoscere che "l'individuazione allora, nella struttura del quesito, accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo, del profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso

la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, pone in luce il carattere propositivo del quesito stesso". Ma, "se così è, si fuoriesce dallo schema tipo dell'abrogazione "parziale", proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita." (sent. n. 36/1997).

3. Un modo corretto, forse ammissibile, di costruire il quesito sarebbe stato quello di abolire integralmente il comma 8, eliminando qualsiasi criterio dimensionale, non certo quello, fatto in concreto, di applicare a tutti i datori di lavoro la regola speciale prevista per una categoria determinata di datori di lavoro, come gli imprenditori agricoli.

Da questo punto di vista il presente quesito sull'abrogazione delle disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi *si distingue nettamente* dal quesito presentato dal Comitato "Socialismo 2000" e deciso nel senso dell'ammissibilità dalla Corte costituzionale con la sent. n. 41/2003. Allora la domanda aveva ad oggetto plurime disposizioni (tra cui l'art. 18) con l'obiettivo di estendere la garanzia reale ai datori di lavoro che, invece, in base alle dimensioni dell'azienda, godevano solo della tutela obbligatoria. Per conseguire questo risultato, il quesito abrogava *entrambi* i riferimenti ai 15 e ai 5 dipendenti, con il chiaro intento di generalizzare la reintegrazione senza alcuna soglia dimensionale (la denominazione era: "*Reintegrazione dei lavoratori illegittimamente licenziati: abrogazione delle norme che stabiliscono limiti numerici ed esenzioni per l'applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori*"). La Corte costituzionale riconobbe il quesito *omogeneo*, dato che "la domanda di abrogazione (...) chiarisce la propria obbiettiva *ratio* unitaria consistente, conformemente al titolo assegnato al referendum dall'Ufficio centrale, nell'estensione della garanzia della reintegrazione e del risarcimento del danno contenuta nell'art. 18 dello statuto dei lavoratori, in modo da comprendere in essa anche l'ambito in cui oggi vale la tutela obbligatoria".

L'ammissibilità, dunque, dipendeva dal fatto che eliminando qualsiasi criterio dimensionale, si abrogavano le norme speciali che servivano a distinguere il regime valevole per i datori di lavoro in genere e le imprese agricole in particolare. Non si estendeva una regola speciale alla generalità dei datori di lavoro, ma si eliminava qualsiasi limite dimensionale, presupposto necessario per distinguere il dante causa in ragione della natura dell'attività lavorativa.

In definitiva, la sent. n. 41/2003 non rappresenta un precedente in termini, utile per dichiarare ammissibile la presente domanda, ma, invece, proprio un caso da utilizzare come prova, tutto al contrario, della natura propositiva e non meramente abrogativa del quesito di cui si discorre. Un classico *abuso di potere referendario* che finisce per trarre in inganno l'elettore: dato che "in tal modo si verrebbero a produrre nell'ordinamento, in caso di approvazione, innovazioni non consentite al referendum abrogativo" (sent. n. 28/1987).

Ad abundantiam, si può ricordare che nell'altra occasione in cui ad essere fatto oggetto di domanda referendaria era ancora l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, quando il Partito radicale ne proponeva l'eliminazione al fine di abrogare la tutela reale lasciando solo quella obbligatoria, la Corte costituzionale ritenne ammissibile il referendum perché "il quesito risulta[va] formulato in modo univoco e chiaro, investendo una disciplina unitaria, contenuta in un solo articolo di legge, in riferimento ad un tipo specifico di tutela avverso il licenziamento individuale (...) in vista di effetti meramente abrogativi e non manipolativi" (Corte cost. sent. n. 46/2000). Ancora una volta, dunque, la Corte costituzionale ha tracciato in maniera netta il confine tra abrogazione ammissibile e manipolazione creativa illegittima.

4. Si potrebbe ritenere la formulazione del quesito frutto di una svista o di un vero e proprio errore di confezione? E che, addirittura, detto errore potrebbe essere corretto da parte dell'Ufficio centrale anche dopo la raccolta delle firme? Non credo: lo dimostrano chiaramente dati oggettivi. Le tre domande di referendum abrogativo sono dirette a sostenere una proposta di legge popolare

relativa alla “*Carta dei Diritti Universali del Lavoro ovvero nuovo Statuto di tutte le Lavoratrici e di tutti i Lavoratori*”. Nell’art. 83 della Carta, recante *Modifica dell’articolo 18 della L. 20 maggio 1970, n. 300*, si stabilisce chiaramente che la regola del reintegro vale per le organizzazioni datoriali con più di cinque dipendenti, dato che per quelle con meno di cinque l’applicazione dipende da scelte caso per caso del giudice. Come si legge nel documento illustrativo della proposta di referendum sui licenziamenti illegittimi: “Secondo la normativa vigente, un licenziamento ingiustificato prevede il pagamento di un’indennità che cresce con l’anzianità di servizio, con un minimo di 4 e un massimo di 24 mensilità. La Cgil chiede il referendum per il reintegro nel posto di lavoro in caso di licenziamento disciplinare giudicato illegittimo, estendendolo anche per le aziende sotto i 15 dipendenti, fino a 5 dipendenti. Nelle aziende con meno di 5 addetti il reintegro non sarà automatico ma a discrezione del giudice. In caso di reintegro, sarà il lavoratore a scegliere il risarcimento congruo o il rientro. Il referendum vuole ripristinare un principio fondamentale di giustizia nel lavoro.” (cfr. <http://www.cgil.it/tre-referendum-la-proposta-legge-la-carta/>).

Chi ha formulato il quesito, dunque, ha voluto realizzare alla lettera l’obiettivo del Comitato promotore di mantenere il limite dei cinque dipendenti come soglia dimensionale per applicare la tutela reale. In ogni caso, non potrebbe neppure ipotizzarsi un intervento correttivo: non solo perché contrario al fine voluto dalla Cgil e cristallizzato nella domanda, ma perché una manipolazione *ex post* equivarrebbe chiaramente ad una riscrittura del quesito, illegittima proprio perché a valle della raccolta delle firme dei cittadini, la cui volontà si è manifestata proprio sul quesito ora al vaglio della Corte costituzionale.

In estrema sintesi: il quesito è inammissibile (1) per *eterogeneità della domanda*, che contiene due fini oggettivi diversi, l’uno abrogativo delle disposizioni sui licenziamenti illegittimi e l’altro propositivo quanto all’estensione della tutela reale; (2) per la *natura propositivo-innovativa*, e non meramente abrogativa della domanda, poiché l’estensione della tutela reale avviene, mediante un abile ritaglio di parole, applicando a tutte le organizzazioni datoriali

una regola speciale dettata solo ed esclusivamente per le imprese agricole, in ragione della natura particolare di queste forme imprenditoriali, con violazione del criterio dell'effetto di sistema, che limita la portata innovativa del referendum alla naturale e automatica espansione di regole generali preesistenti.

* Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Bologna

Forum di Quaderni Costituzionali