

Il contratto a tutele crescenti sotto la lente del Comitato europeo dei diritti sociali e della Corte costituzionale italiana: un possibile dialogo “complice” la Cgil?

Per comprendere meglio la vicenda oggetto di questo veloce contributo, occorre partire dall'ultimo atto di quello che è stato definito come il “mutamento di codice genetico” del diritto del lavoro in Italia consumatosi – come è noto - con la legge n. 183/2014, che ha delegato il governo di centro-sinistra alla formulazione di diversi decreti che hanno disciplinato organicamente l'ordinamento lavoristico (il cosiddetto *jobs act*).

Tra gli otto decreti del *Jobs act* formulati dal Governo Renzi e approvati dal Parlamento nel 2015 senza tenere in alcun conto il parere contrario della Cgil, né – in alcuni casi – quello delle Commissioni parlamentari, quello che può essere considerato la chiave di volta del sistema è sicuramente il decreto legislativo n.23/2015, che ha quasi definitivamente escluso la tutela reintegratoria in caso di licenziamenti illegittimi, sostituendola con un sistema di esigua monetizzazione del danno patito dal lavoratore (le cosiddette “tutele crescenti”).

Al compimento di questo disegno regressivo di politica del diritto, la Cgil, dopo anni di lotte per contrastare tale involuzione, ha deciso quindi di proporre una propria generale visione di politica del diritto attraverso la formulazione di una proposta di legge di iniziativa popolare che ha ricevuto circa 1.200.000 firme, unitamente ad una iniziativa referendaria.

La proposta di legge denominata “Carta dei diritti universali del lavoro” è stata formulata, nell'arco di qualche mese, da un gruppo di giuristi di area pro-labour su impulso politico della Segreteria della Cgil che ha voluto, così, offrire al dibattito pubblico non solo una complessiva e coerente proposta di disciplina giuridica del diritto del lavoro, ma soprattutto una nuova visione di società più solidale, più partecipata, più democratica e soprattutto legata ai principi costituzionali di valorizzazione del lavoro. In sintesi estrema, la Carta dei diritti non solo fornisce una elaborazione alternativa alla richiamata destrutturazione del diritto del lavoro, ma offre risposte certe ed azionabili giudizialmente da parte dei lavoratori.

In contemporanea e a sostegno di questa proposta, che ora è all'attenzione del Parlamento, la Cgil, per la prima volta nella sua storia, ha formulato tre referendum popolari per abrogare alcune parti dell'ordinamento lavoristico italiano considerate più contrarie agli interessi dei lavoratori: il primo quesito riguardava l'abrogazione dei “buoni lavoro” (i cosiddetti voucher) che erano diventati, a giudizio della Cgil, uno strumento di diffuso sfruttamento dei lavoratori “occasional”; il secondo quesito intendeva abrogare la disciplina dei licenziamenti del recente *Jobs act*; il terzo referendum ha invece voluto reintrodurre il principio della solidarietà negli appalti.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 26/2017, che ha suscitato molte polemiche, ha bloccato il referendum politicamente più esplosivo, cioè quello sulla nuova disciplina dei licenziamenti contenuta nel “*jobs act*”.

In questo quadro complessivo, la Cgil ha quindi deciso di mettere in campo una strategia “giudiziaria” di contrasto, sia dal punto di vista dell'ordinamento interno che da quello sovranazionale.

Sotto il primo profilo, l'Ufficio giuridico confederale ha lavorato per arrivare alla Corte costituzionale attraverso una causa “ordinaria” che potesse offrire la possibilità di far dichiarare incostituzionale la norma cardine dell'impianto, cioè il contratto a tutele crescenti e la relativa disciplina di sostanziale abrogazione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori: i tentativi sono stati coronati da successo perché il Tribunale di Roma, nel luglio 2017, in una causa patrocinata dall'Ufficio vertenze di Roma, ha sollevato la questione di illegittimità del “*jobs act*” di fronte alla Corte costituzionale per violazione di vari articoli

della Carta fondamentale.

Nel contempo, sul fronte sovranazionale, la Cgil ha anche presentato il reclamo collettivo n. 158/2017 al Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) per ottenere una dichiarazione di non conformità del *jobs act* rispetto all'articolo 24 della Carta Sociale Europea (CSE, ratificata dall'Italia nel 1999). Si è quindi creata una situazione potenzialmente virtuosa tra i due giudizi proposti dalla Cgil: entrambi, infatti, verteranno sulla violazione di una norma sovranazionale che impone una adeguata riparazione al danno subito dal lavoratore in caso di licenziamento illegittimo: l'art. 24 della Carta Sociale Europea. Questa norma infatti prevede che, in caso di licenziamento ingiustificato, il lavoratore deve avere diritto ad un risarcimento "congruo" o ad "altra adeguata riparazione".

Il CEDS, che non ha funzioni giurisdizionali ma svolge il compito essenziale di verificare la corretta attuazione della Carta negli Stati nazionali, ha elaborato una serie di decisioni che possono assumere un valore essenziale ai fini della valutazione della congruità dell'indennizzo di cui al decreto n. 23/2015.

In tale ambito, questo organismo ha ribadito che *«il risarcimento per il licenziamento illegittimo deve essere allo stesso tempo proporzionato rispetto alla perdita sofferta dalla vittima e sufficientemente dissuasivo per i datori di lavoro. Qualsiasi limite massimo al risarcimento che impedisce che i danni siano commisurati al pregiudizio subito e che non abbia un carattere sufficientemente dissuasivo è proibito»*.

Il principio descritto ha carattere generale ed è stato più volte espresso dal Comitato. Esso è stato recentemente ribadito con una decisione del 31 gennaio 2017, riferita alla Finlandia, dove si è censurato il tetto massimo risarcitorio di 24 mesi.

Sul versante dell'ordinanza di Roma, invece, l'art. 24 della Carta Sociale sarà un criterio di giudizio della costituzionalità del d.lgs. 23/2015.

L'art. 117 Cost., infatti, impone al legislatore nazionale il rispetto dei *«vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»*.

In base a tale disposizione, la Corte costituzionale ha statuito che le norme internazionali pattizie, come ad esempio la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), siano "norme interposte" e devono essere utilizzate *«come parametro di validità delle leggi, in quanto da esse derivano obblighi che, pur appartenendo di per sé al diritto internazionale convenzionale, in forza dell'art. 117 citato si trasformano in obblighi di diritto costituzionale»*.

La CEDU è stata qualificata come *«un trattato internazionale multilaterale»* ed in questo ambito rientra, a nostro parere, certamente anche la Carta Sociale Europea, il cui contenuto, tra l'altro, è stato interamente recepito dall'art. 2 della l. n. 70/1999.

Pertanto, sia in conseguenza della legge di recepimento - che rende vincolante per lo Stato italiano tutte le disposizioni della Carta -, sia per effetto dei principi sopra descritti, l'art. 24 dovrà costituire un parametro per valutare la conformità alla Costituzione dell'indennità risarcitoria. E, alla luce dei principi espressi dal Comitato Europeo, l'incostituzionalità per "inadeguatezza" sembrerebbe indiscutibile, sia per l'esiguità del risarcimento, sia per il limite massimo dei 24 mesi.

Ora, occorre rilevare che dai tempi della decisione del Comitato dipende buona parte della sua effettività e del suo impatto nell'ordinamento italiano, in ragione della contemporanea pendenza davanti alla Corte costituzionale nazionale di una questione di costituzionalità sulla medesima normativa oggetto del reclamo. La decisione della Corte costituzionale italiana dipenderà sia dal rilievo giuridico che essa attribuirà alla CSE, sia dall'interpretazione che essa adotterà in merito al contenuto dell'art. 24 CSE.

Nella sua pregressa giurisprudenza, la Corte costituzionale italiana ha richiamato raramente la CSE e, nei casi in cui ciò è avvenuto, sempre come mero strumento per interpretare il diritto interno. La CSE non è mai stata equiparata alla Convenzione Europea

dei Diritti dell'Uomo quanto ai suoi effetti giuridici nell'ordinamento nazionale. In particolare - al contrario appunto di quanto accaduto con la CEDU - non è mai stata espressamente riconosciuta la sua natura di "fonte interposta" ai sensi dell'art. 117 della Costituzione italiana; norma, quest'ultima, che impone il rispetto da parte del legislatore nazionale dei "vincoli derivanti dagli obblighi internazionali" e che rende quindi incostituzionale una legge in contrasto con essi.

Come detto, nei rari casi in cui la Corte costituzionale ha richiamato la CSE ne ha fatto uso come mera fonte di interpretazione delle norme costituzionali interne, cioè per rafforzare sul piano argomentativo le proprie conclusioni. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella recente sentenza n. 178 del 2015, dove la CSE è stata citata insieme ad altre fonti internazionali (Convenzioni OIL e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) per giungere ad una declaratoria di incostituzionalità del reiterato blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, in quanto lesivo della libertà sindacale e del connesso diritto alla contrattazione collettiva sancito dall'art. 39, comma 1, della Costituzione italiana.

Nella precedente sentenza n. 46 del 2000, la Corte costituzionale italiana ha fatto, invece, riferimento all'art. 24 CSE per giustificare l'ammissibilità di un referendum con il quale si intendeva abrogare la sanzione della reintegrazione prevista dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori (referendum poi fallito); in questo caso, la norma della CSE è stata invocata dando per scontata la compatibilità con essa del regime sanzionatorio previsto dalla legge n. 604 del 1966 che prevede, in caso di licenziamento illegittimo, un tetto massimo all'indennizzo di 6 mensilità (e che avrebbe acquisito portata generale in caso di successo del referendum).

Quest'ultimo caso segnala come la Corte costituzionale, anche negli sporadici casi nei quali si è avvalsa della CSE nel suo iter argomentativo, ne ha adottato una propria interpretazione senza mai considerare le decisioni e le conclusioni del Comitato. In altre parole, neppure nei casi in cui la Corte costituzionale ha riconosciuto un rilievo alla CSE (seppur indiretto e di mero supporto alla sua argomentazione) si è mai attivata alcuna forma di dialogo e confronto con l'organismo deputato ad interpretarla. Il che ha ridotto fortemente il rilievo giuridico della CSE nell'ordinamento italiano.

La concomitanza di due casi pendenti sulla medesima disposizione della CSE costituisce dunque un'occasione per attivare un simile dialogo e per garantire effettività alla Carta stessa. E' evidente, infatti, che una decisione del Comitato che arrivasse successivamente alla sentenza della Corte costituzionale italiana sarebbe pressochè priva di effetti: i giudici di merito e di legittimità, così come il legislatore, sarebbero tenuti al rispetto di quanto deciso dalla Corte costituzionale. Di conseguenza, la decisione del Comitato rischierebbe di essere ignorata o, di fatto, non rispettata. Aumenterebbero, pertanto, i rischi di un contrasto tra gli orientamenti dei due organismi, fatalmente destinato a ridurre ulteriormente la portata giuridica della CSE nell'ordinamento italiano.

Lorenzo Fassina (Responsabile Ufficio giuridico e vertenze Cgil nazionale)