

**MEMORANDUM
PER UN PROGRAMMA DI RIFORME IN MATERIA DI LAVORO
(a cura del Prof. Piergiorgio Alleva)**

Lo scopo di questa nota è di individuare i punti salienti di un possibile programma di riforme in tema di lavoro e di rapporti collettivi e rappresentanza sindacale, ed insieme di sistemarli in un quadro sinottico il più possibile articolato e concreto.

Ad ogni tematica potrà quindi essere dedicato solo un essenziale riferimento ai problemi ed alle criticità da risolvere alla luce sia dell'esperienza concreta che di un minimo di riflessione teorica, adottando, per l'esposizione di quel quadro sinottico, la forma, per così dire, "metaforica" di un complessivo "**progetto di legge**" di riforma, articolato in "TITOLI", "CAPI" e "SEZIONI" per ogni tema o sottotema individuato.

E proprio qui occorre dare al lettore l'avvertimento più importante: il "progetto-metafora" che si espone, potrebbe divenire, invece, un vero progetto di legge di riforma, una proposta di legge di qualche decina di articoli al massimo, ma che, proprio come lo Statuto dei Lavoratori (composto di non più di quaranta articoli) rappresenterebbe una "svolta" epocale nel mondo del lavoro.

Per converso, potrebbe, invece, essere utilizzato come un "giacimento" o "magazzino" di singoli progetti di legge autonomi sulle varie tematiche da proporre e da "spendere" via via singolarmente secondo un programma politico (sperabilmente di un futuro governo) che stabilisca le priorità tra i diversi argomenti per una loro rapida realizzazione.

Premessa, dunque, questa fondamentale avvertenza, ci sembra che l'intero progetto possa essere articolato, anzitutto, in questi quattro titoli, dedicati:

1) Ad interventi normativi di riforma sui profili individuali del rapporto di lavoro, comprendendovi sia le necessarie modifiche della stessa disciplina del rapporto "standard" di lavoro subordinato a tempo indeterminato, sia le misure di contrasto ai modi e tentativi di "fuga" dalle sue tutele. E dunque contrasto all'utilizzo indebito di **forme di lavoro autonomo**

e parasubordinato, di rapporti precari di varia tipologia (lavoro a termine, somministrato a chiamata, a part-time involontario); di lavoro irregolare, totalmente o parzialmente non denunciato (lavoro “nero” e “grigio”).

2) Ad interventi normativi su profili superindividuali delle prestazioni lavorative, implicanti il coinvolgimento di più soggetti, interventi organizzabili in capitoli riguardanti: **a)** la revisione della disciplina degli ammortizzatori sociali e della crisi di impresa; **b)** i licenziamenti collettivi, le esternalizzazioni e le delocalizzazioni; **c)** gli appalti e le subforniture; **d)** il lavoro nei gruppi di imprese; **e)** la riduzione dell’orario di lavoro con introduzione della settimana “cortissima” in quattro giornate.

3) Ad interventi normativi sulle tutele processuali dei diritti dei lavoratori, al fine di contrastare il lungo “scivolamento” del processo del lavoro verso l’omologazione al processo civile, all’insegna del principio dispositivo, con proposta di ritorno, invece, al principio inquisitorio e con ogni conseguenza in ordine alla prova. Ripristino, altresì, di un vero ruolo della Corte di Cassazione, ormai ridotta “al lumicino” da restrizione dei motivi di ricorso e burocratizzazione della procedura, con pratica abolizione delle udienze pubbliche di discussione.

4) Ad interventi normativi di riforma o rifondazione della disciplina della rappresentanza ed attività sindacale, con superamento del T.U. 10 gennaio 2014 in direzione di una profonda democratizzazione secondo il criterio “al sindacato la negoziazione, ai lavoratori la decisione”. Avvertiamo, peraltro, che questo che indichiamo come Titolo IV del progetto di riforma potrebbe forse meglio costituire un autonomo progetto di riforma di diritto sindacale.

Si può, dunque, passare ad una essenzialissima illustrazione dei contenuti e problematiche dei singoli titoli, sempre allo scopo di tracciare una visione di insieme dei problemi, e del senso generale (non certo del dettaglio) delle singole proposte di riforma.

TITOLO I°

Il Titolo I° si apre, dunque, razionalmente con un:

CAPO I°, dedicato a proposte di riforma del rapporto di lavoro “standard”, **subordinato e a tempo indeterminato** che ha subito negli ultimi lustri molte manomissioni di disciplina su regole fondamentali, ad opera, soprattutto, della “Legge Fornero” e del “Job-Act”.

Appaiono urgenti interventi di ripristino e miglioramento, organizzabili in diverse sezioni:

a) Sez. I, in tema di licenziamenti e dimissioni.

Sez. I - 1. dedicata al ripristino della **tutela di stabilità reale** del rapporto attraverso una

nuova generalizzazione della “reintegra”, in continuità, peraltro, degli interventi riparatori in tale direzione, sia della Corte Costituzionale, con la nota lunga serie di sentenze riguardanti in particolare il Dlgs n. 23/2015, sia soprattutto del legislatore, che con l’art. 63bis Dlgs n. 165/2001 ha restituito ai lavoratori del settore pubblico una tutela tanto semplice quanto efficace, prevedendo che l’annullamento o la dichiarazione di nullità del licenziamento comporta sempre la reintegrazione nel posto di lavoro, con ogni conseguenza anche retributiva. Vi è solo da estendere questa disciplina anche al settore privato, eliminando il confuso coacervo di regole e regolette stipate nella nuova formulazione dell’art. 18 Legge n. 300/1970, con una avvertenza che resta opportuna o necessaria: che nel settore privato con meno di 10 dipendenti, la facoltà di “scambio” della reintegra con 15 mensilità di stipendio (in aggiunta ovviamente al risarcimento della retribuzione perduta) sia concessa, oltre che al lavoratore, anche al datore di lavoro.

Importante è anche tornare sulla definizione del licenziamento per giustificato motivo oggettivo sia per chiarire che la ragione organizzativa deve esistere “**a monte**” della decisione di abolire quel posto in organico, e non può consistere nel medesimo ridimensionamento, sia per escludere che lo possa essere una semplice esternalizzazione della mansione.

Sez. I – 2. Va contrastata l’assurda tesi dell’INPS che, con ben due circolari, in caso di trasferimento a più di 50 km dalla residenza del lavoratore e/o raggiungibile in oltre 80 minuti con i mezzi pubblici, nega il diritto del lavoratore alla NASpI ove egli si dimetta, condizionando tale diritto alla prova dell’illegittimità del trasferimento, contrariamente a quanto avviene in caso di risoluzione consensuale. Pur avendo la giurisprudenza di merito evidenziato la discriminazione che si verrebbe a creare tra le due ipotesi (condizionando il diritto previdenziale al consenso - e quindi alla benevolenza - del datore) la tesi dell’INPS è stata, incomprensibilmente, confermata da Cass. 21.4.2026, n. 10559.

Occorrerà pertanto intervenire con immediatezza stabilendo espressamente che “*In caso di trasferimento a più di 50 km dalla residenza del lavoratore e/o raggiungibile in oltre 80 minuti con i mezzi pubblici, la cessazione del rapporto di lavoro dà diritto alla NASpI anche in caso di dimissioni che devono ritenersi rassegnate per giusta causa a prescindere dalla legittimità o meno del trasferimento*”

b) Sez. II, dedicata al ripristino, **nella disciplina delle mansioni** (art. 2103 cod. civ.), del criterio dell’equivalenza professionale in senso sostanziale, del rispetto del bagaglio professionale già acquisito dal lavoratore, senza prestarsi ad una equivalenza solo formale, data dalla appartenenza dei diversi profili professionali (di “partenza” e di “arrivo”) ad un

medesimo livello di inquadramento in qualifica.

L'equivalenza solo formale è, invero, sicuramente non rispettosa del diritto costituzionale della personalità del lavoratore, ed assurda nelle sue conseguenze pratiche (si pensi, ad esempio, agli oltre 100 profili professionali del 5° livello di qualifica del CCNL Commercio: sono forse tutti fungibili tra loro?). Ritenere che lo siano è ridicolo, eppure la fungibilità giuridica sarebbe consequenziale alla ricordata teoria della "equivalenza formale".

c) Sez. III, dedicata al tema della **sicurezza fisica, morale, professionale, dei lavoratori**.

Tema ben trattato, da ultimo, dalla giurisprudenza sull'art. 2087 c.c., ma che necessita di un esplicito "riepilogo" normativo e, finalmente, di una disciplina del risarcimento per danno **non patrimoniale** subito dal lavoratore, sia con riguardo alla tipologia, sia alla quantificazione, sia al nesso eziologico e modalità di prova, con riguardo in particolare a quelle fattispecie di danno, come il danno morale, che attengono al "foro interno" e rivalutano, pertanto, il criterio del "danno *in re ipsa*".

d) Sez. IV, dedicata alla tematica della retribuzione del **salario legale minimo** ed al rapporto tra art. 36 Cost. e clausole dei contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Lo scopo precipuo e preminente di questa specifica riforma è, da un parte, quello di riconoscere come costituzionalmente dovuto ad ogni lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost., un trattamento economico-normativo uguale o equivalente a quello previsto dai contratti collettivi di settore stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi ma, per altro verso, di ribadire nel modo più netto la primazia, come fonte normativa, anche in materia salariale, del principio costituzionale dell'art. 36. Con possibilità, quindi, che il giudice, in applicazione di questa norma, statuisca la debenza di una retribuzione anche superiore, eventualmente, alle clausole dei contratti collettivi, pur sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi. La riprova, ed insieme il simbolo, di questa gerarchia di fonti sarebbe costituita, appunto, dalla clausola legale di corresponsione di un salario minimo orario di importo determinato (es. 9 Euro o altro), costituente norma precettiva non derogabile né dall'autonomia contrattuale individuale né da quella collettiva. Si comprende che, viceversa, limitare la portata dell'art. 36 Cost. alla semplice generalizzazione delle clausole salariali del contratto collettivo significherebbe degradare il rango e la portata della norma costituzionale. Va sempre ricordato, d'altra parte, che quanto si vorrebbe riconosciuto espressamente in legge costituisce già il portato implicito di recenti importanti sentenze della Corte di Cassazione (Cass. n. 28320/2023; Cass. n. 28321/2023; Cass. 27710/2023, ecc).

Va profondamente criticato, al contrario, l'implicito "abbassamento di rango" della norma

costituzionale provocato dal recente DL 30 aprile 2026 n. 62, il quale nel suo art. 7 definisce “salario giusto”, e quindi legalmente corretto, quello consistente in un trattamento economico complessivo (TEC) non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. **Ergo**, il rispetto dell’art. 36 Cost. si traduce nella corresponsione al lavoratore di quel trattamento, **anche** quando la determinazione contrattual-collettiva risulti inadeguata, o per “debolezza” intrinseca della contrattazione, o per suo “invecchiamento” a fronte di una dinamica inflazionistica. E ciò è inammissibile, dovendo l’art. 36 Cost. mantenere il suo rango di norma primaria e prevalente sulla stessa contrattazione collettiva. Peraltro, sarebbe sufficiente, avendo questa idea ben chiara, correggere la previsione iniziale dell’art. 7 DL n. 62/2026, nel senso che la contrattazione collettiva costituisce lo strumento per la determinazione del salario giusto “ai sensi e per gli effetti **minimi**” dell’art. 36 Cost., il quale, dunque, assicurerebbe, appunto, come minimo, la fruizione di quei trattamenti senza escludere, però, la loro “correzione” giudiziaria nei casi di patologica insufficienza.

e) Sez. V – Tutela antinflazionistica del salari

Si tratta di una problematica che non può essere più a lungo ignorata o rinviata, a fronte dell’evidente caduta del poteri di acquisto della retribuzione e della insufficienza della dinamica della contrattazione collettiva, che dovrebbe porre rimedio secondo quanto assunto come criterio-base di una “grande” intesa interconfederale e trilatera all’epoca (1993) della abolizione della “scala mobile”. Ciò non significa che quel criterio debba essere abbandonato perché, anzi, occorre rafforzare la contrattazione come espressione della capacità di autotutela della classe lavoratrice, ma, insieme, occorre accedere, anche per le retribuzioni, a quell’istituto di “perequazione” che, nel nostro ordinamento, già presiede alla salvaguardia antinflazionistica delle pensioni. Con le opportune e dovute differenziazioni, ovviamente, proprio perché per i pensionati manca una fonte di autonomia collettiva con funzioni di autodifesa, la quale invece esiste – e va valorizzata – per i lavoratori in attività.

Concetto-base della perequazione è che in ogni pensione (come in ogni salario) esiste una parte o fascia “medio-bassa” che esprime il livello del reddito indispensabile e che quindi va salvaguardata integralmente contro l’erosione inflazionistica, con una tutela automatica che, invece, si attenua per i livelli superiori. Come si sa, per le pensioni INPS, attualmente, la “fascia” garantita al 100% dall’inflazione è uguale a quattro volte il trattamento minimo (€ 2.413 mensili lordi). Per importi superiori la garanzia diviene del 90% e poi del 75%. Un criterio analogo ben potrebbe, dunque, essere utilizzato anche per le retribuzioni,

proteggendo integralmente un valore retributivo pari a quello previsto per gli inquadramenti medio-bassi della contrattazione collettiva (ad esempio: € 1.400 mensili), ma ciò in quanto, appunto, la perequazione salariale deve integrare ma non sostituire la contrattazione collettiva.

A questo proposito – va detto per inciso - che il compito forse più importante del futuro legislatore è quello di promuovere, con ogni strumento idoneo, una contrattazione di secondo livello che raggiunga tutti i luoghi di lavoro (contrattazione aziendale, ma anche territoriale) e non solo una parte, neanche maggioritaria (21% circa delle imprese con più di 10 dipendenti). Proprio questo è stato, storicamente, il “tallone d’Achille” della “storica intesa” del 1993: abolita la scala mobile, la funzione di garanzia del valore reale del salario veniva affidato alla contrattazione nazionale e quello di ripartizione degli incrementi di produttività e di ricchezza alla contrattazione di secondo livello, aziendale e territoriale, ma questa non si è sviluppata come sperato e previsto e l’altra, quella nazionale, solo in certi periodi è riuscita a tenere il passo con l’inflazione.

* *

Seguono, poi, sempre all’interno del recinto del Titolo I°, attinente alla disciplina dei profili individuali della prestazione lavorativa, i Cap. II, III e IV dedicati agli “**altri**” **rapporti** di lavoro che costituiscono alternative o “vie di fuga” rispetto al rapporto di lavoro “standard” subordinato e a tempo indeterminato. Gli interventi di riforma andrebbero, a parere nostro così articolati:

CAPO II°, contenente misure di contrasto **al falso lavoro autonomo**, alla riconduzione alla disciplina del lavoro subordinato nei rapporti co.co.co. eterorganizzato, e soprattutto della **distinzione/incompatibilità** tra residue fattispecie legittime di co.co.co. e rapporti d’opera con Partita Iva, massicciamente usati attualmente anche a fini di evasione del pagamento di contribuzione alla gestione separata INPS.

CAPO III°, dedicato alla **regolamentazione/contrasto** alle **forme di lavoro precario** e, dunque, suddiviso almeno nelle seguenti Sezioni:

a) Sez. I, riguardante **i contratti a termine**, con il ripristino dei **tre limiti** la cui violazione dovrebbe produrre la trasformazione a tempo indeterminato, ossia: **1)** la sussistenza “*ab initio*” di adeguata causale o, quanto meno, delle concrete caratteristiche, debitamente esplicitate nella lettera di assunzione, di temporaneità delle esigenze lavorative; **2)** il limite massimo di durata, proroga o rinnovo; **3)** la percentuale massima di lavoratori a termine (cui

sommare i somministrati) nell'organico aziendale. Particolare attenzione andrebbe dedicata alla nozione e disciplina dei rapporti di lavoro **stagionali**, concetto e nozione di cui, recentemente, si è molto abusato anche nella contrattazione collettiva.

Fondamentale sarebbe poi la introduzione di un diritto di preferenza per i lavoratori a termine in vista di successive occasioni aziendali sia di lavoro a termine, sia di assunzioni a tempo indeterminato.

b) Sez. II, riguardante **i rapporti di lavoro somministrato**, di cui occorre limitare l'abuso ormai addirittura codificato, che ne fa il mezzo "standard" o, nel concreto unico, di rapporto lavorativo per **i lavoratori "fragili"** ai quali si prospetta la sola possibilità di un precariato permanente. Va ricondotto alla sua "*ratio*" originale di facilitazione di una **prima collocazione** presso un datore di lavoro, perché non vi è motivo che quest'ultimo, una volta che abbia conosciuto, ed apprezzato, quel lavoratore, non lo riassuma **direttamente** in caso di nuova esigenza assuntiva, a termine o a tempo indeterminato.

c) Sez. III, riguardante il contratto di **lavoro a chiamata**, tendenzialmente da eliminare, perché risaputo strumento di frodi.

d) Sez. IV, riguardante strumenti ed incentivi di trasformazione a "full-time" di rapporti di **"part-time" involontario**, tramite la previsione di un esteso diritto di prelazione del lavoratore rispetto a sopravvenute esigenze di aumento o ricostruzione del monte-ore aziendale complessivo, ed oggetto, quindi, di obbligo di "*denuntiatio*" del datore di lavoro, onde rendere possibile l'esercizio della prelazione stessa. Trattasi di misura importantissima per il lavoro femminile, ossia per le lavoratrici "a part-time", che risulta "involontario" al 70%.

CAPO IV°, contenente misure legislative **per la eliminazione del lavoro irregolare** ("**lavoro nero**" e "**lavoro grigio**"). E' una riforma di fondamentale importanza e di non difficile realizzazione, purché si adotti un punto di vista metodologico fino ad ora negletto. Invero, si è sempre cercato di utilizzare sistemi di repressione amministrativa o anche penale del "**lavoro nero**", ossia non denunciato e non regolarizzato affatto, o del "**lavoro grigio**", ossia del rapporto di lavoro in realtà a tempo pieno ma denunciato (e spesso anche retribuito) solo in parte, come (finto) rapporto "part-time".

L'approccio **repressivo** (o unicamente repressivo) si appalesa erroneo e poco produttivo, e rischia addirittura di creare (forzate) complicità tra datore di lavoro e lavoratore "in nero", il quale, invece, deve essere potentemente incentivato a denunciare lui la situazione di irregolarità, perché da questa denuncia otterrebbe grandi benefici, introdotti dalla legge di riforma. Lo strumento potrebbe essere la presunzione legislativa "*iuris et de iure*" (senza

possibilità, cioè, di prova contraria) di sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato quando sussista la prova di un certo numero di prestazioni lavorative in un determinato lasso di tempo. Con l'aggiunta di dotare questo rapporto di lavoro a tempo indeterminato – ritenuto sussistente per presunzione assoluta – della stabilità reale indipendentemente da numero dei dipendenti.

Va ricordato che detta presunzione “*iuris et de iure*” sarebbe costituzionalmente legittima perché, come chiarito da Corte Cost. n. 121/1993; Corte Cost. n. 115/1994; Corte Cost. n. 76/2015, è giuridicamente possibile per il legislatore configurare un rapporto come subordinato “per legge”, mentre non è possibile, al contrario, configurarlo come autonomo per legge, e ciò per l'importanza centrale che la Costituzione attribuisce al lavoro subordinato.

Dare “lavoro in nero” risulterebbe così talmente “pericoloso” per la parte datoriale da eliminare la tentazione di ricorrervi, in specie se alle azioni individuali del lavoratore si affiancasse la possibilità di una azione collettiva “di bonifica” delle organizzazioni sindacali.

Similmente, per la eliminazione del lavoro “grigio” basterebbe prevedere che la prova di avvenuta effettuazione di un certo numero di ore lavorative maggiori di quanto indicato nel contratto a “part-time”, comporti la previsione di sussistenza di un rapporto a “full-time” fin dall'inizio. Sono riforme fondamentali del mercato del lavoro, realizzabili con due-tre articoli di legge.

TITOLO II°

A questo Titolo appartengono le tematiche di riforma di istituti che implicano la presenza, l'interazione ed il coinvolgimento di più rapporti di lavoro, così da coinvolgere ordinariamente anche l'azione di organizzazioni sindacali: si tratta, per intendersi, di tematiche di grande rilievo socio-economico e politico come: **1)** ammortizzatori sociali e crisi di impresa; **2)** licenziamenti collettivi, esternalizzazioni e delocalizzazioni; **3)** regime **degli appalti e subforniture** e relative problematiche di legittimità, di tutele e responsabilità; **4)** lavoro nei **gruppi di imprese**; ed ancora **5)** riduzione e gestione degli **orari collettivi di lavoro** con introduzione generalizzata della **settimana lavorativa di quattro giornate**, a fini di difesa ed espansione occupazionale.

Ad ognuna di queste tematiche dovrebbe essere dedicato un “Capo” normativo del Titolo II°, con eventuale articolazione in “Sezioni”, come qui di seguito esemplificato e proposto in linea di larga massima.

CAPO I°: ammortizzatori sociali e crisi di impresa

La tematica comprende tutta la materia delle integrazioni salariali da un lato e delle procedure

legali di governo della crisi mediante procedure di tipo concorsuale e paraconcorsuale, accentuando e/o recuperando lo scopo di **prevenzione** dell'insolvenza e di salvaguardia dell'occupazione. Il che comprende:

Sez. I: revisione delle **integrazioni salariali** straordinarie e disciplina rinnovata ed ampliata dei contratti di solidarietà difensiva.

Sez. II: **revisione delle procedure concorsuali** nel senso: **1)** da un lato della **esclusione della necessità** di realizzazione attraverso di esse dei crediti dei lavoratori (garantiti, invece, in via amministrativa e previdenziale attraverso un allargamento/rifacimento del sistema dei Fondi di Garanzia) e **2)** dall'altro di accentuazione degli strumenti di salvaguardia della continuità dell'impresa in crisi e di suo rilancio attraverso cessione e ricapitalizzazione, ivi compresi, in primo luogo, i processi "Workers Buy Out" (WBO), ossia di rilievo dell'azienda da parte di cooperative di suoi lavoratori.

CAPO II°: licenziamenti collettivi, esternalizzazioni, delocalizzazioni

Si tratta di argomenti nei quali si è esercitato in modo pesante, e talvolta distruttivo, il tentativo di stampo neo-liberistico di "sfondamento delle tutele e dei diritti". Tentativo particolarmente esplicitato con riguardo alla eliminazione tendenziale di ogni sanzione (non meramente e blandamente risarcitoria) in caso di violazione delle regole-base della procedura e dei criteri di scelta della Legge 223/1991.

L'intervento di riforma potrebbe essere così articolato:

Sez. I: revisione delle procedure di licenziamento collettivo: con affermazione della necessaria **priorità** giuridica del ricorso a mezzi ed istituti di governo dell'esubero **conservativi** dell'occupazione (teoria della "ultima ratio") e della vincolatività dei criteri di scelta e loro applicazione controllabile, a pena di invalidità/inefficacia dei licenziamenti finali.

Sez. II: disciplina delle esternalizzazioni produttive: occorre distinguere l'ipotesi di ricorso allo "**outsourcing**" e cioè ad imprese esterne indipendenti di subfornitura (del che si dirà più sotto) dai processi – che sono stati tipici negli ultimi anni dei grandi gruppi bancari (Intesa, BNL, MPS) – di creazione di "newco" controllate dalla stessa impresa-madre al fine di trasferirvi, invocando l'art. 2112 cod. civ., la parte meno produttiva del personale. E di utilizzare, poi, le "newco" come appaltatori a condizioni peggiorative per i lavoratori divenuti loro dipendenti. L'intervento regolativo deve puntare a stabilire in modo esplicito che la "newco", come appaltatore deve avere capacità imprenditoriale autentica, ossia di operare sul mercato anche in favore di terzi e non solo dell'impresa madre cedente e poi appaltatrice.

Sez. III: disciplina delle delocalizzazioni produttive (in particolare in territori esteri): la

disciplina legale che presiede alla delicata tematica del trasferimento territoriale (essenzialmente all'estero) delle attività produttive non ha dato soddisfacenti risultati nonostante i ripetuti interventi (art. 1, commi 224-231 Legge n. 231/2001; art. 37 DL n. 144/2022; art. 8 DL n. 104/2023) del legislatore.

La duplice strategia seguita fino ad ora dal legislatore è quella, da una parte, di una accentuata “proceduralizzazione” della vicenda, con la previsione di obblighi informativi e di confronto con le parti politiche e sociali, con ricaduta di eventuali violazioni procedurali sull'efficacia dei licenziamenti finali, e dall'altra della previsione come sanzioni o disincentivi della possibilità di revoca di benefici economici pubblici concessi a suo tempo all'impresa ora delocalizzante. E' sentita l'esigenza di una semplificazione procedurale ma, altresì, dell'apprestamento di strumenti amministrativi di garanzia della continuità produttiva e dell'occupazione anche “*invito domino*” (requisizioni e commissariamenti temporanei, ecc.).

CAPO III°: appalti e subforniture

La tematica è stata in questi anni quanto mai dibattuta, per l'evidente tentativo di parte imprenditoriale di rilegittimare addirittura l'appalto di mera mano d'opera, seppure spesso (ma non sempre) “in guanti gialli”, approfittando di interpretazioni strumentali dell'art. 29 Dlgs n. 276/2003, e della formale abrogazione della Legge n. 1369/1960 e, soprattutto del suo art. 3 contenente la basilare regola di **parità di trattamento** tra i dipendenti dell'impresa committente e quelli dell'impresa appaltatrice. Per altro verso, recenti e quasi sbalorditive esperienze di speculazione nel rapporto costi/prezzi (ad esempio nel settore della moda) evidenziano che l'intento legislativo di tutela dei diritti (anzitutto salariali) non può essere **compresso** nello schema tecnico del contratto di appalto in senso proprio ma deve estendersi alla considerazione del più comprensivo rapporto di “subfornitura”, che è giuridicamente diverso da quello di appalto. Pertanto questo “Capo” dell'intervento di riforma legislativa dovrebbe comprendere almeno queste tre Sezioni.

Sez. I: divieto di appalto di mera mano d'opera e cd “appalti leggeri” (o *labour intensive*): si tratta di mettere a frutto l'esperienza vertenziale di questi anni esplicitando nel modo più comprensivo il divieto di mera mano d'opera con correzione, probabilmente indispensabile, dell'art. 29 Dlgs n. 276/2003 e definizione dell'appalto “leggero” come fattispecie compiuta di impresa, idonea ad operare sul mercato per una platea indifferenziata di utenti. Ovviamente la sanzione per l'appalto di mera mano d'opera è quella civilistica della riconduzione del rapporto di lavoro in capo al committente, ma appare opportuna anche la previsione di sanzioni amministrative e penali a conferma del rigetto da parte

dell'ordinamento di questa fattispecie deteriore.

Sez. II: parità di trattamento economico-normativo ed estensione “in profondità” della responsabilità solidale: le forze sindacali e politiche progressiste sono riuscite, in questi anni ad implementare l'art. 29 Dlgs 276/2003 nel senso dell'estensione della responsabilità solidale della stazione appaltante per tutti i “gradini” dell'eventuale subappalto, ma - e questo è il limite - come garanzia per i dipendenti del subappalto di ottenimento dei trattamenti economico-normativi discendenti dal CCNL loro applicati, ma senza garanzia di un trattamento economico-normativo uguale a quello dei dipendenti del committente. Ed invece questa regola (già sancita dall'art. 3 Legge n. 1369/1960) è proprio quella che, scoraggiando gli appalti finalizzati a speculare sul lavoro, lascerebbe in vita quelli determinati da effettive esigenze di specializzazione produttiva.

Sez. III: estensione delle tutele ai rapporti di subfornitura: si tratta di un tema “di frontiera”, nel senso che recenti esperienze, ad esempio nel settore della moda, hanno dimostrato che gli episodi più clamorosi di sfruttamento “passano” attraverso rapporti contrattuali tra imprese che non appartengono alla figura tecnico-giuridica dell'appalto, ma a schemi contrattuali diversi come quello della subfornitura o della vendita di cosa futura. Ma ciò non toglie, appunto, che il legislatore, preso atto di questa realtà, provveda ad apprestare strumenti opportuni di estensione delle tutele, ancora da progettare e mettere a punto con la dovuta urgenza. Sicuramente il punto di partenza sarebbe costituito dalla garanzia di trasparenza del rapporto tra costi di lavoro dei prodotti e semilavorati di subfornitura inglobati nella produzione dell'impresa e prezzi di vendita al pubblico.

CAPO IV°: lavoro nei gruppi di impresa

Si tratta di una tradizionale tematica contenziosa, generata all'origine, con riguardo al rapporto di lavoro, dal tentativo di utilizzare la separata personalità giuridica di diverse società riconducibili ad una unica proprietà, per “frammentare” l'impresa complessiva, e restare “sotto la soglia” dei 16 dipendenti al fine di sottrarsi al regime di stabilità reale del posto di lavoro. Da questo inizio la problematica si è evoluta toccando temi diversi, ma sempre all'insegna della medesima finalità evasiva di diritti individuali e collettivi. Peraltro, non sono derivati benefici, per la materia lavoristica, dalle novità poi emerse nel diritto societario con la definizione normativa del controllo e del collegamento tra società (art. 2359 cod. civ.) e con il riconoscimento della responsabilità degli amministratori della società controllante (artt. 2497 - 2497septies cod.civ.).

La giurisprudenza lavoristica, infatti, è rimasta ancorata al vecchio criterio per il quale si può

parlare di “unico centro di imputazione”, e dunque considerare le diverse società come unica società con un organo lavorativo complessivo solo in quanto si siano verificate situazioni irregolari di utilizzo promiscuo del personale e di confusione patrimoniale, confinando così la tematica (e la tutela dei lavoratori) solo a fattispecie patologiche. Per molti decenni dopo lo Statuto dei Lavoratori, insomma, non si è arrivati alla conclusione che il riconoscimento, da parte dell’ordinamento, della rilevanza giuridica ai gruppi di società, ovviamente suggerisce, e cioè che l’organico lavorativo debba essere, ai fini degli istituti lavoristici, considerato unico tra imprese controllanti e controllate (o, in certi casi anche solo collegate) con responsabilità solidale complessiva anche per i profili economico-retributivi.

Fortunatamente di recente le cose stanno cambiando e, almeno con riguardo alla materia dei licenziamenti collettivi la Cassazione dell’8 novembre 2022 n. 32834 ha stabilito che quando si configura un unico centro di imputazione datoriale tra più società, il licenziamento collettivo avviato da una di esse deve coinvolgere tutti i lavoratori del gruppo ai fini della procedura e dell’applicazione dei criteri di scelta, **anche se non vi è prova** dell’utilizzo **promiscuo** dell’attività dei dipendenti licenziati.

Ormai il passo decisivo è stato così compiuto e basterebbe davvero una modifica normativa “di due righe”, che sancisca la sommatoria degli organici al fine di tutela dei lavoratori per le società di cui all’art. 2359 cod. civ., per realizzare un importantissimo intervento riformatore.

CAPO V°: introduzione della giornata lavorativa di 4 giornate

Includiamo questo argomento nel Titolo II°, perché non si tratta solo di disciplinare diversamente l’orario di lavoro dei singoli rapporti di lavoro, bensì di guidare anche (e soprattutto), con idonei mezzi, un processo **di tipo redistributivo**, nel quale alla diminuzione a 4 giornate della settimana lavorativa dei lavoratori che vogliano godere di maggior “tempo di vita”, corrisponda l’assunzione di giovani disoccupati, senza riduzione salariale per i primi, e senza oneri eccessivi per l’impresa. Tra gli strumenti giuridici andrebbe annoverata una nuova disciplina dei contratti di solidarietà “espansivi” e l’impegno di risorse finanziarie altrimenti destinate all’assistenza dei disoccupati, ecc. A titolo esemplificativo si può far riferimento al progetto n. 8621/2019 (ai sensi dell’art. 121, comma 2, Costituzione) presentato dalla Regione Emilia Romagna. E’ un tema di enorme importanza, anche in vista di possibili crisi occupazionali “tecnologiche” conseguenti alla introduzione di sistemi di “Intelligenza Artificiale”.

TITOLO III°

Tutela dei diritti dei lavoratori

Una considerazione preliminare riguarda la necessità di garantire una tutela effettiva ai diritti di lavoratrici e lavoratori, che può realizzarsi soltanto rendendo nuovamente accessibile la giustizia a chi non ha mezzi economici adeguati.

Ciò può essere realizzato soltanto ripristinando il fondamentale principio di gratuità del processo del lavoro, e dunque abolendo il contributo unificato e facilitando la possibilità per il Giudice di non condannare le lavoratrici ed i lavoratori alle spese in caso di soccombenza, come già avveniva in passato.

Negli ultimi anni infatti si è registrato un decremento costante del contenzioso determinato non dal fatto che non ci siano diritti da rivendicare, ma esclusivamente dal deterrente costituito dai costi eccessivi.

Poiché quasi nulla è cambiato dopo la debole sentenza n.77/2018 della Corte costituzionale sull'art 92 c.p.c., è a questo punto indifferibile un intervento legislativo che si muova in tale direzione.

Il processo del lavoro, introdotto con Legge n. 533/1973, ha rappresentato infatti una delle più incisive, ed insieme, sapienti leggi di riforma e di tutela del lavoro del dopoguerra, ed il degno completamento, nella prospettiva di loro salvaguardia giudiziaria, dei nuovi diritti sostanziali introdotti dallo Statuto dei Lavoratori. Dopo 60 anni di ottimo servizio (almeno se paragonato agli altri settori della giustizia civile) il processo del lavoro, però, necessita di un intervento consapevole di manutenzione, restauro e rafforzamento. E non perché il trascorrere degli anni e dei decenni abbia messo in luce debolezze occulte della sua struttura – che resta, anzi, un esempio insuperato di razionalità ed efficacia nella realizzazione dei suoi scopi di tutela – ma perché la prassi quotidiana di operatori non sempre consapevoli, ha indotto uno scivolamento progressivo, ed ora più veloce, verso un ritorno a modi e concetti della giustizia civile ordinaria. Un ritorno ormai visibilissimo e sintetizzabile nella usurpazione da parte del criterio o principio “**dispositivo**”, tipico della controversia civile “tra pari” (ossia tra soggetti di omogeneo potere socio-economico) dello spazio originario che nel processo del lavoro appartiene, invece, al principio **inquisitorio**, obiettivamente finalizzato alla tutela della parte debole, previa declaratoria di incompatibilità dell'articolo 127-ter c.p.c. (deposito di note scritte in sostituzione dell'udienza) con il rito del lavoro e salva solo la possibilità di tenere udienze (non istruttorie) “da remoto”.

Di questa mutazione genetica peggiorativa ha sofferto soprattutto il regime della prova, con pratica obliterazione del criterio-principe della ricerca della verità materiale, sempre sintonica alla tutela della parte debole. In materia di prove si è assistito, invece, al moltiplicarsi

di decadenze, tardività e inammissibilità, con un risultato perfettamente congruo all'atteggiamento difensivo-formalistico della parte forte "del rapporto di lavoro".

Una considerazione a sé merita, poi, il giudizio di Cassazione, che ha subito un'involuzione anche più accentuata, con l'eliminazione dei motivi di ricorso di maggior respiro, e chiusure formalistiche talvolta spinte al limite del paradosso (ed il risultato statistico parla chiaro: su tre giudizi di Cassazione, due li vince il datore ed uno solo il lavoratore).

Si ritiene, dunque, che sotto questo Titolo III, vadano programmati interventi di riforma sussumibili ad un

CAPO I°: principio di ricerca della verità materiale, articolato in

Sez. I: poteri inquisitori del Giudice del Lavoro.

Basta rileggere l'art. 421 c.p.c. per rendersi conto di quanto e come la norma, che introduceva e regolava il principio inquisitorio, sia stata rovesciata nel suo contrario, affermandosi, ad esempio, che la semplice astratta possibilità di dedurre già con il ricorso una circostanza, o un indizio di prova, implica decadenza, tardività, ecc. Spessissimo vengono censurate ed escluse come "tardive" anche semplici difese.

Appresa la lezione, la riscrittura dell'art. 421 cpc deve essere puntuale ed inequivoca circa la insussistenza "dei limiti stabiliti dal codice civile" e del potere del giudice di disporre lui stesso i mezzi di prova che appaiano consoni all'accertamento della verità materiale, e di disporre la loro assunzione anche con delega specifica all'Ispettorato del Lavoro.

Sez. II: obbligo di motivazione contestuale del rigetto della prova dedotta e diritto di immediato ricorso: il principale abuso che si consuma nella pratica del processo del lavoro è sicuramente quello che riguarda il diniego immotivato (o motivato solo in apparenza) del giudice di I° grado di non ammettere la prova richiesta. Magari stigmatizzando il mezzo di prova proposto come "irrilevante", "inconferente" o aggettivo consimile, oppure riservando di decidere l'ammissione della prova insieme al merito.

Si tratta di un abuso che, a ben guardare, costituisce già oggi per i giudici un illecito disciplinare ai sensi dell'art. 1, lettera l) del Dlgs n. 109/2006, che va assolutamente corretto e represso. Il mezzo più idoneo è dato dall'obbligo di decisione immediata e motivata sull'ammissione della prova richiesta e sulla possibilità di un immediato ricorso al Collegio (o ad altro giudice designato), con obbligo di successivo adeguamento del giudice "*a quo*". La sciatteria e la disattenzione che nella pratica quotidiana troppo spesso affliggono i processi del lavoro, specie se di modesto rilievo economico, sarebbero così eliminate, in modo davvero salutare, da una sorta di istituzionale controllo reciproco tra i giudici.

CAPO II°: estensione alle cause di lavoro del disposto dell'art. 614-bis c.p.c. in tema di “astreintes” per obblighi di fare infungibile.

L'importanza di questo intervento normativo è pari alla sua semplice realizzazione.

L'introduzione con l'art. 614-bis c.p.c., del sistema delle “astreintes”, tipico dell'ordinamento francese, istituto che esercita una coazione indiretta sulla parte obbligata ad eseguire un obbligo di fare infungibile, sanzionando l'omissione o il ritardo con penali economiche progressive in favore della parte creditrice, è stata contrassegnata, nella legge-base 18 giugno 2009 n. 69, da un tratto discriminatorio e classista addirittura sfacciato. Quel sistema, infatti, si applica all'insieme del contenzioso civile, ma con espressa esclusione delle controversie di lavoro di cui all'art. 409 c.p.c. Esclusione confermata dal Dlgs n. 149/2012 che, per molti altri oggetti di contenzioso, ha invece allargato l'ambito di applicazione del suddetto strumento dell' “astreinte”, ora rientrante nei poteri non solo del giudice della cognizione, ma anche in quelli del giudice dell'esecuzione.

E', invece, del tutto chiaro che l'estensione dell'istituto dell'art. 614-bis c.p.c. anche ai processi del lavoro di cui all'art. 409 c.p.c., costituirebbe una vera svolta nella effettività della tutela dei diritti dei lavoratori, proprio nelle situazioni più delicate ed importanti: quelle della reintegra nel posto di lavoro nelle cause di licenziamento illegittimo e nelle mansioni specifiche nelle cause di demansionamento. E verrebbe finalmente superato nel concreto il canone “classiceggianti”, ed irrisorio verso il lavoratore leso nei suoi diritti fondamentali, secondo cui “*nemo ad factum cogi potest*”. Canone per il quale il datore di lavoro può comunque negare la sua collaborazione creditoria, all'espletamento del lavoro e della mansione da parte del lavoratore.

Sarebbe questa estensione dell'applicazione dell'art. 614-bis c.p.c. alle cause di lavoro di cui all'art. 409 c.p.c. una riforma di grandissima portata sociale, politica ed anche morale, non solo assolutamente gratuita ma attuabile semplicemente eliminando la parte finale del quarto comma dell'art. 614-bis c.p.c. (*“Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle controversie di lavoro subordinato pubblico o privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 409 c.p.c.”*)

CAPO III °: modifica del procedimento di Cassazione, con specifico riguardo all'elenco dei motivi di ricorso ed alla pubblicità delle udienze.

Il vero punto dolente del sistema giudiziario di tutela dei diritti dei lavoratori è però divenuto, in questi ultimi lustri, il procedimento di Cassazione, la cui importanza un tempo fondamentale, è stata drasticamente ridimensionata non soltanto dal legislatore, ma anche da

un poco comprensibile ed altamente nocivo atteggiamento di “*self-restraint*” da parte della Corte stessa. La sua giurisprudenza, invero, si è letteralmente “inventata” cause di inammissibilità dei ricorsi, poi applicate in modo pignolo, con riguardo alla “autosufficienza del ricorso”, oppure alla “frammentazione della domanda” o alla forma di redazione dei motivi. Tanto da indurre il ceto dei difensori di più lunga esperienza a coniare per la Corte di Cassazione il nomignolo di “Corte di Reiezione”. Il dato statistico (anno 2026) è, d'altra parte, inequivocabile, visto che solo il 22% dei ricorsi presentati dai lavoratori risulta accolto.

E' stato, però, il legislatore a dare il via a questo “trend” negativo, quando, nel 2012, con la nuova formulazione dell'art. 360, 1° comma n. 5 c.p.c., ha abolito il “vizio logico” della motivazione della sentenza impugnata (“omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione”). Invero, la possibilità di denuncia del vizio di motivazione aveva per 60 anni, a partire dall'anno 1950, fondato e accresciuta l'importanza e la autorevolezza del magistero della Corte di Cassazione. Dal momento della abolizione di questa ragione di ricorso in Cassazione, una sentenza di Corte di Appello seppur “fatta malissimo” è intoccabile al pari di una “fatta benissimo”, ma la Corte di Cassazione e la sua funzione hanno perso di credibilità e di prestigio, senza, peraltro, che si determinasse quella diminuzione quantitativa del contenzioso affluente alla Corte che era nelle prospettive e speranze degli autori della “stretta”.

Il “colpo di grazia”, per così dire, complice l'epidemia di “Covid”, lo ha dato la concreta abolizione delle udienze pubbliche, sostituite da decisione in camera di consiglio, con concreta trasformazione dell'intero procedimento in un mediocre “processo per posta” (elettronica) circondato dallo scetticismo, alquanto rassegnato, di parti e difensori.

Certamente una “contro-controriforma” del procedimento di cassazione non è difficile da ipotizzare (e, sulla carta, anche realizzabile) per restituire respiro, dignità, funzione e credibilità al magistero della Corte, ma per questo occorre una volontà politica ben determinata.

TITOLO IV°

Riforma della disciplina della rappresentanza ed attività sindacale

È opinione diffusa (e condivisa dall'estensore di questo memorandum) che la più importante tra le riforme normative attese attenga non tanto al diritto del lavoro – pur essendo tutte quelle fino ad ora evocate di primo rilievo – quanto piuttosto al diritto sindacale, e riguarda il tema fondamentale della rappresentanza, rappresentatività e democrazia sindacale. È altrettanto diffusa l'opinione che questa riforma ormai rivesta le caratteristiche di assoluta urgenza, per molte ragioni, tra cui quella che, in realtà, su tale fondamentale tematica

convivono due diverse discipline. Il vero è che la materia della rappresentanza sindacale è oggetto di una “doppia verità” non più a lungo sostenibile, perché coesistono (molto male) due teorie e due sistemi di regole di rappresentanza e negoziazione collettiva ben diverse tra loro nelle premesse come nelle conseguenze.

Si tratta, da un lato, **A)** del sistema di rappresentanza sindacale “di diritto comune”, elaborato dopo la fine del sistema corporativo, dalla dottrina civilistica, che lo ha fondato sulla rappresentanza volontaria dei lavoratori da parte del sindacato, al fine della stipula di un contratto normativo (contratto collettivo) che regoli i loro rapporti individuali di lavoro e, dall’altro lato, **B)** dal sistema imperniato, invece, sulla “maggiore rappresentatività” di alcuni sindacati, cui è data facoltà, proprio perché complessivamente maggioritari, di stipulare contratti collettivi tendenzialmente validi per tutti i lavoratori e datori di lavoro operanti in un determinato settore produttivo.

Per il primo sistema possono essere stipulati per il medesimo settore produttivo, un numero indeterminato di contratti collettivi, ognuno, però, valido solo per gli iscritti al sindacato che l’ha stipulato, per il secondo, invece, essendo necessaria la rappresentanza maggioritaria della categoria perché il contratto collettivo possa essere concluso, ciò esclude logicamente che nello stesso ambito possa esistere un altro contratto collettivo che rispecchi e rappresenti la maggioranza dei soggetti che operano in quel settore produttivo.

Il fatto è, allora, che mentre il primo sistema è fondato sulle previsioni legislative del codice civile, il secondo si fonda, invece, su un accordo interconfederale (ossia su un testo contrattuale) e, precisamente, sull’accordo interconfederale 10 giugno 2014, conosciuto come “Testo Unico sulla Rappresentanza Sindacale”.

Questo significa che il secondo sistema, quello della “maggiore rappresentatività” vincola soltanto i datori di lavoro iscritti ed associati alle organizzazioni sindacali datoriali stipulanti il T.U. 10 gennaio 2014, e fino a quando decidano di restare iscritti, tornando, altrimenti, alla libertà “di diritto comune” di stipulare contratti collettivi con qualsiasi sindacato, anche di assoluta minoranza. Il che non impedisce, peraltro, ai datori che così agiscano di applicare, poi, tale contratto collettivo a tutti i loro dipendenti in via fattuale, rifiutandosi nel concreto di stipulare contratti collettivi “concorrenti” con i sindacati maggioritari. Con il risultato complessivo e finale di legittimare una “dittatura della minoranza sindacale”.

È stato questo il nucleo del conflitto che negli anni 2010-2013 ha opposto il maggior sindacato metalmeccanico italiano (FIOM) al maggior gruppo industriale italiano (FIAT), e che dopo l’uscita di quest’ultimo dalla Confindustria (e, in sostanza, dallo stesso territorio

italiano) ha indotto la Confindustria stessa ad un cambio di sistema, ossia a passare al sistema della “maggiore rappresentatività” disciplinato, appunto, dal T.U. 10 gennaio 2014. E ciò, occorre ricordarlo, a seguito di un fondamentale giudizio della Corte Costituzionale n. 231/2013, che ha posto nel nulla il tentativo di far dipendere il potere di negoziazione sindacale dall’accondiscendenza dei datori, invece che dal consenso dei lavoratori.

Però, il T.U. 10 gennaio 2014 è rimasto un testo contrattuale che vincola solo “chi vuole essere vincolato”, e non resiste, poi, in concreto, all’urto o al confronto con le norme di legge civilistiche, nel senso, ad esempio, che, anche in caso di stipula di un contratto collettivo aziendale maggioritario, esso non vincola i lavoratori iscritti ad un sindacato minoritario apertamente dissenziente rispetto a quel contratto e, dunque, non firmatario (Cass. n. 26509/2020).

Ma pur ammettendo che si possa giungere – magari recependo in legge il T.U. 10 gennaio 2014 o una sua edizione ammodernata – alla efficacia generale del contratto collettivo sottoscritto maggioritariamente dai sindacati comparativamente più rappresentativi, resterebbe il dubbio di costituzionalità di un sistema che sostituisce alla ricordata “dittatura della minoranza” una – di poco migliore – “dittatura della maggioranza”, che rischia di umiliare i sindacati “nuovi”, o “di base”, portatori di più radicale, ma comunque legittime, istanze rivendicative.

E, allora, l’unica soluzione davvero accettabile appare essere quella di fondare l’ormai necessario riconoscimento della efficacia generale del contratto collettivo, sulla indiscutibile base del consenso maggioritario personalmente espresso dai diretti interessati. E ciò, si intende, attraverso procedimentalizzate approvazioni referendarie (finali o intermedie) dei risultati delle negoziazioni condotte dai sindacati. D’altro canto, da tempo immemore, questa della approvazione di decisioni di interesse comune direttamente da parte degli interessati, con effetti generali e vincolanti anche per i dissidenti, è la regola che presiede, nelle comunioni, al governo dell’interesse comune dei partecipanti alla comunione stessa, e non può essere messo in dubbio, in materia sindacale, che l’interesse “collettivo” postuli un interesse comune. Si tratta, allora, di tradurre in progetto di legge la direttiva fondamentale “ai sindacati la negoziazione, ai lavoratori la decisione”. E non sarà neanche un progetto di riforma legislativa troppo complicato, ma proprio per questo si è preferito dedicare questo titolo IV del Memorandum alla ricerca del consenso sui principi ed alla giustificazione storico-politica, oltre che giuridica, della soluzione di massima suggerita, rimandando all’immediato futuro l’illustrazione di istituti e regole di applicazione di un nuovo sistema democratico di rappresentanza.