

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2852

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

COLOMBO VITTORINO, BIANCHI FORTUNATO, BUTTÈ, REPOSSI, ALBA, ISGRÒ, GERBINO, FRUNZIO, BERSANI, CIBOTTO, AMATUCCI, RAMPA, BUZZI

Presentata il 28 febbraio 1961

Limitazione al potere di recesso dell'imprenditore dal rapporto di lavoro

ONOREVOLI COLLEGHI! — Tra i principi fondamentali della nostra Costituzione quello enunciato nell'articolo 4 che riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro ha senz'altro un significato di grandissimo rilievo. La garanzia di una occupazione rappresenta, infatti, non soltanto, nella maggioranza dei casi, la garanzia dei mezzi necessari per soddisfare le esigenze di vita del cittadino e dei suoi familiari, ma anche e soprattutto, attraverso la possibilità di soddisfare queste esigenze, il presupposto necessario per l'esplorazione della personalità e per lo stesso godimento dei diritti civili e politici.

Conformemente al dettato costituzionale che affida alla Repubblica il compito di promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro, numerosi provvedimenti sono stati presi. Oltre ai vari interventi destinati a favorire o addirittura a provocare la creazione di nuovi posti di lavoro, nell'intento di controllare la domanda e l'offerta di lavoro, si è provveduto a regolare la funzione del collocamento della manodopera come funzione pubblica; nell'intento di agevolare il collocamento e facilitare la massima e più proficua occupazione si è provveduto all'istituzione di corsi di addestramento professionale, ed infine, nell'intento di garantire l'occupazione anche a certe categorie di lavoratori si è imposta, in alcuni casi, alle imprese l'assunzione degli invalidi di guerra o per servizio, orfani e congiunti di caduti in

guerra o per servizio, reduci di guerra ed assimilati, bisognosi ecc.

Se però tanto è stato fatto per favorire l'occupazione del maggior numero possibile di lavoratori, occorre ben dire che poco al confronto si sia fatto per garantire poi la stabilità dell'impiego. Esiste infatti nel nostro ordinamento la disposizione dell'articolo 2118 del Codice civile che permette al datore di lavoro di licenziare il prestatore di lavoro in qualsiasi momento ed anche senza serio motivo. La liceità di questo atto, le cui conseguenze possono essere così gravi, è subordinata al solo preavviso o, in mancanza, alla corresponsione dell'indennità corrispondente.

L'interesse ed una certa convergenza di opinioni sull'opportunità di provvedere in qualche modo alla situazione di disagio derivante dalla presenza nel nostro ordinamento della disposizione dell'articolo 2118 del Codice civile, che senza dubbio è in ritardo sui tempi, risultano già dalla stipulazione degli accordi interconfederali per l'industria, del 21 aprile 1950 e del 18 ottobre 1950. Recentemente, nell'esecuzione della delega che gli era stata conferita con la legge 14 luglio 1959, n. 741, il Governo con i decreti legislativi 14 luglio 1960, n. 1011, e 14 luglio 1960, n. 1019, ha tramutato in leggi tali accordi, estendendone così, automaticamente, l'efficacia a tutti gli appartenenti alle categorie interessate.

Diversamente da quanto potrebbe sembrare a prima vista, però, l'emanazione di questi decreti non costituisce, per le ragioni che esporremo, una soluzione definitiva al delicato problema sul quale abbiamo richiamato la vostra attenzione.

Anzitutto la disciplina contenuta in questi provvedimenti è limitata ad alcune categorie e, anche se queste sono le più importanti e numerose. Inoltre, già nei confronti della citata legge n. 741 ed in particolare nei confronti dei decreti legislativi nei quali sono stati recepiti gli accordi interconfederali sui licenziamenti, da più parti ed anche dalla dottrina sono stati avanzati dubbi di legittimità costituzionale. Ciò crea una situazione di incertezza nel diritto che non può essere tollerata con riferimento ad un problema tanto grave.

Ma anche se, come ci auguriamo, il provvedimento legislativo delegato supererà il vaglio della Corte costituzionale non ci sembra che esso, sebbene nessuno potrebbe negarne l'importanza ed utilità sia tale da fornire una soluzione completamente adeguata al problema dei licenziamenti. Tale osservazione non ci viene dettata tanto dal fatto che la disciplina dei licenziamenti contenuta negli accordi interconfederali, raggiunta in sede di discussione contrattuale, presenta per alcuni aspetti l'impronta del faticoso compromesso, quanto dalla constatazione di un difetto che a noi sembra fondamentale, nel meccanismo ivi previsto.

Riteniamo infatti di dover segnalare che dall'osservazione del modo in cui tali accordi hanno trovato attuazione emerge una radicata ed estesa tendenza ad evitare il giudizio arbitrale stabilito dall'accordo 18 ottobre 1950 e a mantenere il licenziamento attraverso l'offerta dell'alternativa economica ivi prevista. Così risulta, dalle statistiche pubblicate alla pagina 445 del *Notiziario del lavoro* n. 8 del 30 settembre 1960 edito dalla Confederazione generale della industria italiana. Nel 1959 tra le 1.152 procedure proposte solo 51 sono passate all'esame del collegio, mentre ben 677 sono state conciliate e 136 abbandonate. L'esperienza di tutti gli operatori sindacali può confermare che le conciliazioni sono sempre fatte sulla base dell'erogazione dell'indennità in danaro. La stessa sproporzione si rinviene nelle statistiche relative agli anni precedenti come anche in quelle relative al 1° semestre del 1960.

Da ciò si evince che l'applicazione dell'accordo, nella maggior parte dei casi non significa altro che l'imposizione ai datori di

lavoro dell'obbligo di erogare una nuova indennità ai lavoratori licenziati. Se, come è lecito supporre, questa situazione si verificherà anche nell'applicazione del provvedimento legislativo delegato che recepisce l'accordo interconfederale 18 ottobre 1950, deve ammettersi che la soluzione offerta con tale provvedimento al problema della stabilità dell'impiego non è che parziale. Una disciplina dei licenziamenti che renda addirittura possibile al datore di lavoro evitare di sottomettersi al procedimento arbitrale nel quale dovrebbe essere accertata la sussistenza dei seri motivi dai quali dipende la liceità del licenziamento, non offre che garanzie limitate per il rispetto della personalità umana.

Il vantaggio economico del lavoratore per l'indennità che gli viene data, quasi a condizione che nemmeno si ponga in discussione la liceità del licenziamento, non può essere considerato che come un risultato di scarsa importanza rispetto alla stabilità del posto ed al valore morale prima ancora che economico di tale rivendicazione.

* * *

Onorevoli colleghi, accanto a queste considerazioni che già da sole rendono molto opportuna l'approvazione del provvedimento che è accompagnato da questa relazione, altre ancora se ne pongono.

Devono, infatti, essere tenuti presenti gli impegni che derivano all'Italia dalla sua partecipazione nelle Comunità europee. Già l'articolo 3 del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio porta l'impegno degli Stati membri a promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera permettendone l'eguaglianza nel progresso.

In modo più preciso con l'articolo 117 del trattato istitutivo della Comunità economica europea, gli Stati membri hanno assunto l'obbligo di promuovere il miglioramento delle condizioni di lavoro e di favorire l'armonizzazione dei sistemi sociali anche con il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

In relazione al problema che ci interessa, risulta da uno studio pubblicato dalla Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio sulla stabilità dell'impiego nel diritto dei paesi membri della C. E. C. A. (Lussemburgo 1958) e redatto a cura di illustri studiosi, che l'ordinamento italiano sia tra i più arretrati.

Ciò, in particolare, se si confronti la nostra legislazione con quella tedesca e con quella francese.

La legge tedesca sui licenziamenti del 10 agosto 1951, infatti, considera irregolare il preavviso notificato ad un lavoratore di età inferiore ai venti anni, alle dipendenze della stessa impresa da oltre sei mesi, ogni qualvolta la risoluzione *risulti ingiustificata sotto il profilo sociale*. In Francia, un controllo altrettanto esteso risulta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo la quale il recesso è abusivo quando il datore di lavoro esercita il suo diritto di recesso *con leggerezza biasimevole o con colpa*, e senza che sia giustificato dal comportamento del lavoratore o dalle esigenze dell'impresa. In Olanda la legge del 17 dicembre 1953 affida al giudice il potere di valutare se il licenziamento non abbia esorbitato dai limiti del ragionevole. In Belgio la legge considera abusivo il licenziamento ispirato dall'intento di nuocere al lavoratore.

D'altra parte mentre la legislazione belga e quella francese limitano la sanzione del licenziamento ingiustificato al risarcimento dei danni, le legislazioni degli altri paesi considerati, si rivelano assai più protettive degli interessi dei lavoratori. Il diritto tedesco *ammette la nullità* del licenziamento ed afferma così il principio di una restaurazione del rapporto di lavoro in tutti i casi in cui il licenziamento non può essere considerato valido. Per il diritto olandese, non solo il datore di lavoro è tenuto al risarcimento dei danni in caso di licenziamento manifestamente infondato, ma può essere anche obbligato dal giudice a restaurare il rapporto di lavoro a tutti gli effetti, sotto la minaccia di una sanzione.

È a questi principi, come si è visto, realizzati già nelle legislazioni di paesi che al nostro sono assai vicini per le profonde analogie delle tradizioni giuridiche e delle condizioni economiche e sociali, che anche la legislazione italiana deve ispirarsi. Ciò è richiesto da un lato dall'impegno dell'armonizzazione della legislazione sociale assunto dall'Italia nei confronti degli altri paesi delle Comunità europee, dall'altro dalla necessità di realizzare una più precisa tutela della persona del lavoratore, salvaguardandone non solo gli interessi economici quanto anche a maggiormente gli interessi morali e professionali.

* * *

Onorevoli colleghi! A tal fine si propone alla vostra approvazione il provvedimento allegato, che appunto vuole rappresentare

l'attuazione nella nostra legislazione di quei principi che già sono stati accolti altrove. Tale provvedimento è destinato, perciò, a garantire al lavoratore, che solitamente trae dalla retribuzione l'unico mezzo di sostentamento per sé e per la sua famiglia, una certa stabilità della sua occupazione attraverso una limitazione del potere di recesso del datore di lavoro. Questo, infatti, può essere legittimamente esercitato solo in presenza dei motivi previsti dall'articolo 2, e che sono solo quelli attinenti alla persona o al comportamento del lavoratore ovvero quelli relativi ad esigenze di organizzazione del lavoro nella impresa. Piuttosto che procedere ad una esemplificazione dei motivi, si è preferito richiamare le esigenze che possono giustificare il recesso, chiarendo, però, che tali motivi devono essere valutati tenendo conto dell'effettivo ed oggettivo interesse dell'impresa. Si è anche creduto opportuno di chiarire, secondo l'indirizzo seguito dalla giurisprudenza tedesca per evitare possibilità di frodi, che il motivo dettato dalle esigenze di organizzazione del lavoro non può giustificare il recesso che nei casi in cui sia stata accertata l'impossibilità di utilizzare il lavoratore in mansioni analoghe a quelle per le quali era stato assunto. Infine, non solo si è ritenuto opportuno ribadire che in nessun caso può essere considerato valido motivo di licenziamento l'esercizio dei diritti religiosi, civili, politici e sindacali da parte del lavoratore, ma si è anche stabilito, all'articolo 4, che nei casi in cui il licenziamento sia stato intimato per tali motivi, ove l'imprenditore ritenga di evitare il ripristino del rapporto mediante il pagamento al lavoratore di una indennità, questa deve essere raddoppiata.

La rilevanza che così viene data ai motivi del licenziamento postula che questo assuma una certa forma e che in vista del controllo che su di essi deve essere esercitato, i motivi siano enunciati al momento stesso del licenziamento. Si dispone, pertanto, all'articolo 1 che il recesso del datore di lavoro dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato, è nullo se non è dato con atto scritto contenente l'indicazione dei motivi che lo giustificano. Per tutto quanto riguarda il preavviso e l'eventuale indennità sostitutiva, resta invariata la disciplina già esistente contenuta principalmente nell'articolo 2118 del Codice civile.

Se il licenziamento mancante della forma richiesta è nullo in armonia con i principi generali del diritto, e, in particolare, con l'articolo 1350 del Codice civile, il licenzia-

mento dato regolarmente ma che si pretende non sia giustificato da giusti motivi, è considerato, come risulta dal combinato disposto degli articoli 1 e 3, annullabile su istanza del lavoratore, e pertanto l'atto produce i suoi effetti, fino a che non ne sia stata dichiarata, sia pure con effetto retroattivo, l'invalidità. La mancanza di forma è una condizione per così dire, esteriormente percepibile, mentre l'inconsistenza dei motivi richiede una delicata valutazione da parte del giudice, per cui si ritiene opportuno sancire la efficacia dell'atto, fino a che non sia intervenuto il giudizio. D'altra parte, la considerazione della opportunità di garantire una rapida soluzione della controversia sul licenziamento, sia per le esigenze della certezza del diritto, sia per le complicazioni che da un eccessivo ritardo deriverebbero per il ripristino del rapporto, ha consigliato di sottoporre l'azione del lavoratore ad un relativamente breve termine di decadenza, fissato dall'articolo 3 in trenta giorni.

A decidere sull'impugnazione proposta dal lavoratore normalmente competente è il pretore (articolo 3, secondo comma). Normalmente, perché, sia in vista dell'opportunità di non appesantire ulteriormente il lavoro degli organi giudiziari, sia in relazione alla natura delle controversie si è ritenuto di lasciare in proposito un largo margine alla autonomia privata collettiva. I Sindacati, infatti, possono prevedere con i contratti collettivi la costituzione di Collegi sindacali di arbitrato ai quali potranno ovviamente rivolgersi gli iscritti o anche i non iscritti alle Associazioni professionali, che abbiano conferito a questo mandato. È offerto in tal modo alle parti l'alternativa: o ricorrere al giudizio con tutte le garanzie ma anche con tutti gli inconvenienti, specie in ordine di tempo, che ciò comporta; o rivolgersi al Collegio sindacale con il vantaggio, quanto meno, di avere un procedimento più rapido e di affidare la soluzione della controversia a persone particolarmente esperte dei problemi sindacali e industriali.

La soluzione univoca è stata appunto scartata, perché non venga meno ai singoli la garanzia di poter rivolgersi in ogni caso ad un giudice sicuramente imparziale come quello ordinario, né, d'altra parte la possibilità di una rapida soluzione alla controversia. Tale so-

luzione è d'altronde coerente con gli orientamenti di massima espressi nelle proposte di legge sulla conciliazione all'esame della Camera.

Si è anche ritenuto di dover insistere affinché in ogni caso, venga esperito un tentativo di conciliazione. L'onere di provare la sussistenza dei motivi addotti per giustificare il licenziamento e la loro validità incombe al datore di lavoro (articolo 4).

Ove tale prova non riesca, il Pretore o, nei casi in cui sono stati costituiti collegi sindacali di arbitrato, i collegi arbitrali annullano il licenziamento con la conseguenza che questo si ha come non dato, il rapporto di lavoro prosegue ininterrottamente ed il lavoratore ha diritto ad essere reintegrato nella sua posizione in seno all'impresa. Si raggiunge in tal modo una tutela integrale della personalità del lavoratore garantendogli, effettivamente, la conservazione del posto.

Tuttavia, considerazioni di carattere pratico hanno indotto ad ammettere la possibilità che il datore di lavoro eviti il ripristino del rapporto di lavoro con la corrispondenza di una indennità. Tale indennità peraltro, proprio perché la sua erogazione resti una alternativa rispetto al ripristino del rapporto di lavoro è stata fissata in misura relativamente alta tale da costituire un risarcimento adeguato del danno derivante dal mancato ripristino del rapporto e da evitare l'affermarsi nella pratica di un orientamento diretto ad evitare il giudizio sul provvedimento, mediante l'offerta dell'alternativa economica, che è quanto ha reso scarsamente efficace la vigente disciplina interconfederale per i licenziamenti nell'industria.

Nel caso in cui il datore di lavoro versi l'indennità, il rapporto di lavoro si intende estinto a tutti gli effetti nel momento in cui cessa il periodo di preavviso.

Poiché il principio in base al quale i licenziamenti devono essere giustificati da esigenze oggettive dell'impresa nella quale il lavoratore è inserito trova un preciso limite per la sua applicazione nell'esistenza di un'organizzazione che assuma un certo rilievo accanto alla persona del datore di lavoro, l'ambito di applicabilità del provvedimento proposto alla vostra approvazione è ristretto alle imprese con più di dieci dipendenti, esclusi gli apprendisti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il recesso del datore di lavoro dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 2118 del Codice civile, non può essere dato che con atto scritto ed è annullabile ove non sia giustificato da uno dei motivi di cui all'articolo seguente. Tali motivi devono essere comunicati al lavoratore all'atto del licenziamento.

ART. 2.

I motivi che possono giustificare il recesso sono quelli attinenti alla persona o al comportamento del lavoratore ovvero quelli relativi ad esigenze di organizzazione del lavoro.

Questi motivi devono essere in ogni caso valutati tenendo conto dell'effettivo interesse dell'impresa, di modo che risulti inopportuna la prosecuzione del rapporto di lavoro, essendo stata accertata l'impossibilità di utilizzare il lavoratore in mansioni analoghe a quelle per le quali era stato assunto.

L'esercizio dei diritti religiosi, civili, politici e sindacali da parte del lavoratore non può mai essere considerato motivo sufficiente per il licenziamento.

ART. 3.

Nel caso il lavoratore ritenga di essere stato licenziato ingiustificatamente, dovrà, a pena di decadenza, impugnare il licenziamento entro 30 giorni dall'avvenuta comunicazione.

L'impugnazione deve essere proposta, nei modi ordinari, al pretore. Tuttavia, le Associazioni sindacali, con i contratti collettivi, possono prevedere, stabilendone i modi, la devoluzione della controversia ad un collegio arbitrale.

Deve essere, in ogni caso, esperito un tentativo di conciliazione.

ART. 4.

Il pretore, ove il datore di lavoro non abbia provato la sussistenza di motivi atti a giustificare il licenziamento ai sensi dell'articolo 2, annulla il licenziamento. Tuttavia, il datore di lavoro può evitare il ripristino

del rapporto di lavoro versando al lavoratore la penale pari a mesi 18 della retribuzione, calcolata nei modi previsti all'articolo 2121 del Codice civile. In questo caso il rapporto di lavoro si intende estinto, a tutti gli effetti, nel momento in cui cessa il periodo di preavviso, indipendentemente dal fatto che il datore di lavoro si sia avvalso della facoltà di cui al secondo comma dell'articolo 2118 del Codice civile. Nell'ipotesi prevista dall'ultimo comma dell'articolo 2 la pena stabilita dalla presente disposizione è raddoppiata.

ART. 5.

Le disposizioni contenute nella presente legge si applicano alle imprese con più di dieci dipendenti esclusi gli apprendisti.