



REFERENDUM SUL LAVORO - 2025

Dossier per la Direzione Nazionale ACLI del 20/02/2025

INDICE

PREMESSA	3
I QUESITI SU TUTELA, DIGNITÀ, STABILITÀ E SICUREZZA DEL LAVORO	6
I QUESITO: ABROGAZIONE DEL D. LGS. 23/2015	7
<i>Spiegazione</i>	7
<i>La modifica testuale</i>	7
<i>La disciplina attuale</i>	8
<i>Cosa cambierebbe se passasse il “Sì”</i>	11
<i>Pro</i>	11
<i>Contro</i>	12
II QUESITO: ABROGAZIONE DEL “TETTO MASSIMO” DI 6 MENSILITÀ	12
<i>Spiegazione</i>	13
<i>La modifica testuale</i>	13
<i>La disciplina attuale</i>	13
<i>Cosa cambierebbe se passasse il “Sì”</i>	13
<i>Pro</i>	14
<i>Contro</i>	14
III QUESITO: ABROGAZIONE PUNTUALE DEL D.LGS. 81/2015	14
<i>Spiegazione</i>	15
<i>La modifica testuale</i>	16
<i>La disciplina attuale</i>	18
<i>Cosa cambierebbe se passasse il “Sì”</i>	18
<i>Pro</i>	18
<i>Contro</i>	19



IV QUESITO: SICUREZZA SUL LAVORO, RESPONSABILITÀ SOLIDALE E RISCHI SPECIFICI	19
<i>Spiegazione</i>	19
<i>La modifica testuale</i>	20
<i>La disciplina attuale</i>	21
<i>Cosa cambierebbe se passasse il "Sì"</i>	21
<i>Pro</i>	21
<i>Contro</i>	21



PREMESSA

Questo materiale è stato elaborato dalle ACLI Nazionali – Dipartimento Pensiero e Politica allo scopo di realizzare un **Dossier di approfondimento e di informazione** a disposizione di tutti i soci delle ACLI in merito ai quattro quesiti referendari sul lavoro: il primo quesito riguarda la disciplina sui licenziamenti del contratto a tutele crescenti del *Jobs Act*; il secondo quesito concerne l'abrogazione del tetto massimo di indennizzo fissato per legge nei licenziamenti ingiustificati nelle piccole e medie imprese; il terzo quesito è relativo all'abolizione delle norme che hanno liberalizzato i contratti a tempo determinato; il quarto quesito riguarda, infine, il tema degli appalti, con l'abrogazione delle norme che escludono la responsabilità solidale dell'impresa committente in appalti e subappalti, che fanno riferimento al danno differenziale derivante da infortuni.

Le ACLI hanno scelto di non essere tra i promotori e di non indicare una preferenza di voto, ma piuttosto hanno deciso di invitare ad andare a votare e, a questo scopo, intendono promuovere nei territori un confronto diffuso e convinto sulle questioni principali che riguardano il mondo del lavoro.

L'obiettivo è quello di favorire una **partecipazione informata**, che serva sia a rendere le persone più consapevoli, sia a riportare nelle agende politiche delle istituzioni ai vari livelli il tema del lavoro, anche favorendo interventi legislativi più articolati e complessi, che il referendum come strumento di democrazia diretta non può evidentemente assicurare.

Prima di entrare nel merito dei quesiti referendari, richiamiamo brevemente qui di seguito alcune proposte, analisi, linee di lavoro sviluppate dalle ACLI sul tema lavoro, essendo per noi un tema centrale nella nostra azione sociale e politica, in qualità di associazione di lavoratori. Il lavoro è per le ACLI una componente essenziale della vita umana, non solo come mezzo di sostentamento economico, ma anche come elemento fondamentale per la dignità e la realizzazione della persona. Rimettere al centro il lavoro come questione sociale e umana significa riconoscere il ruolo che gioca nell'esistenza soggettiva e la sua capacità di contribuire al benessere collettivo, al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.). In questi anni, come Associazioni, ci siamo impegnati con molte azioni politiche e proposte di riforma, sintetizzate nella raccolta *Il lavoro è vita*¹. Ne sottolineiamo alcune partendo dalle criticità delle dinamiche del lavoro in Italia. L'instabilità lavorativa, il sommerso e la disoccupazione sono problemi persistenti. Molti giovani, di fronte a poche opportunità stabili e correttamente remunerate, sono costretti a emigrare. Questa "fuga" impoverisce il tessuto produttivo nazionale e il suo potenziale innovativo. Anche se la stessa persona può fare più interruzioni nel corso dell'anno dovrebbe far riflettere che in una platea di 24 milioni di occupati, per l'Osservatorio dell'INPS sul Mercato del Lavoro, siano 7,7 milioni, dato 2023, le cessazioni del rapporto di lavoro, prevalentemente, quasi 4,5 milioni per cessazione del contratto, più di 2,1 milioni per dimissioni e oltre 770mila per licenziamento, di cui 243mila per motivi

¹ ACLI – AREA LAVORO, *Il lavoro è vita. Le nostre azioni politiche*, Stampato in proprio, Roma, 2024, <https://static.acli.it/wp-content/uploads/2024/12/II-lavoro-e-vita-PDF.pdf>.



disciplinari. Un segnale critico nonostante un numero di occupati salito a 24,1 milioni, oltre un milione di nuovi posti rispetto al 2019, raggiunti però grazie a un'ingente e inedita crescita della spesa pubblica senza interessi, di una media di oltre 150 miliardi all'anno in più, nel biennio 2021-23.

Inoltre, il recente Rapporto INAPP 2024, intitolato *Lavoro e formazione: necessario un cambio di paradigma*², sottolinea alcune forti criticità:

- un tasso di inattività (33,6%) che supera del 10% la media UE per i giovani e raggiunge il 58,2% per le donne del Mezzogiorno;
- il permanere rispetto ai 20 principali Paesi della Ue di una differenza in negativo di 3,156 milioni di posti a parità di popolazione, con particolari carenze nel campo della sanità e dell'assistenza (-1,270 milioni), dell'amministrazione pubblica (-689mila) e dell'istruzione (-315mila), mentre i posti risultano maggiori nelle attività manifatturiere (+360mila), nel lavoro domestico (+287mila), negli alberghi e ristorazione (+127mila) e in agricoltura (+107mila);
- circa i due terzi del mancato utilizzo delle persone in età da lavoro, giovani e donne in particolare, sono concentrati nel Mezzogiorno;
- l'occupazione femminile è ostacolata anche dalla carenza di servizi di cura, che da una ricerca sempre di INAPP, del 2023, sono alla base del 18% delle uscite lavorative e del 40% delle dimissioni volontarie delle donne;
- 4 milioni di persone in età da lavoro in meno nei prossimi 3 lustri – nel 2040 –, con una conseguente stima del calo di occupati del 9%.

Vanno inoltre considerate la grande crisi industriale sempre più incalzante, il fatto che oggi – dati Istat³ – oltre il 40% degli occupati, quasi 10 milioni su 24, ha da 50 anni in su, quasi il doppio di quelli sotto i 35 anni che sono solo 5,3 milioni, ovvero l'urgenza di una profonda e permanente riqualificazione di milioni di persone e di non dimenticarsi che demograficamente fare conto solo sugli italiani di origine e continuare a discriminare quelli di fatto significa avviarsi alla catastrofe economica e sociale.

In questo quadro, le ACLI hanno più volte preso posizione ed elaborato proposte in quanto:

1. Le donne continuano a essere svantaggiate nel mercato del lavoro, con tassi di occupazione e salari e redditi molto inferiori rispetto agli uomini. È essenziale promuovere politiche di parità salariale, varare un piano straordinario per l'occupazione femminile incentivare la partecipazione femminile attraverso programmi di supporto e incentivi, oltre ad un intenso lavoro culturale.
2. I tirocini extracurricolari e l'apprendistato professionalizzante – a differenza di quello per la qualifica e il diploma ancora troppo poco diffuso, che obbliga a un preciso percorso formativo – sono, talvolta, utilizzati in modo improprio e solo in una esigua minoranza di casi garantiscono una qualche formazione, perché manca una regia istituzionale fatta di osservazione, programmazione e verifica e di una limitazione del ruolo di soggetti attivatori che non abbiano come clienti le aziende, il cui

² ISTITUTO NAZIONALE ANALISI POLITICHE PUBBLICHE, *Rapporto INAPP 2024. Lavoro e formazione: necessario un cambio di paradigma*, Roma, <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4612>.

³ ISTAT, *Occupati – dati mensili: sesso, età*, 30 gennaio 2025, <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=23170>.



tutoraggio devono controllare. È fondamentale riformare questi strumenti o crearne di nuovi per assicurare una formazione di qualità e sempre reali opportunità di inserimento.

Più in generale va esteso e garantito in tutte le regioni un sistema di istruzione e formazione professionale credibile e di qualità, facendone il perno di un apprendimento che accompagna ogni persona per tutta la vita. Uno sforzo che non può prescindere da una collaborazione articolata ed integrata tra istituzioni pubbliche, istituzioni formative, rappresentanze delle imprese, organizzazioni dei lavoratori, del Terzo settore e del non profit che da anni si occupano di questi problemi, specie a fianco delle persone più deboli.

3. Gli immigrati contribuiscono significativamente all'economia italiana e il loro contributo è essenziale a fronte del deficit demografico del nostro Paese⁴, questa consapevolezza deve essere messa al centro delle politiche migratorie del Paese, mettendo fine all'omissione di un reale governo del fenomeno e costruendo una seria e ordinaria politica di integrazione. Le persone migranti sono costrette ad affrontare numerose difficoltà nel mercato del lavoro, tra queste: la discriminazione, la precarietà lavorativa, spesso legata alla stabilità del soggiorno, e la difficoltà di riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute nei Paesi di origine.

4. I salari e i redditi da lavoro in Italia sono bassi. Il problema è aggravato dalla precarietà lavorativa e dalla carenza di tutele. Rilanciare la contrattazione per un'esistenza dignitosa (ex art. 36 Cost.) con un indice vincolante per tutti i contratti collettivi è la proposta delle Acli come terza via al salario minimo, che sappia superare l'alternativa tra contrattazione e determinazione legale, a partire dall'esperienza della società civile e con vincoli economici credibili.

5. Serve un maggior impegno su sicurezza e lotta al sommerso: si coinvolgano comuni e Terzo settore accreditato per il whistleblowing (le nuove norme che tutelano la riservatezza del lavoratore che segnala illeciti), insieme ai sindacati, nella prevenzione e nella lotta contro il crescente lavoro nero e le violazioni della sicurezza; insieme a più formazione, anche dei datori di lavoro, più tecnologia e più ispettori.

Consapevoli delle tante criticità che affliggono il mondo del lavoro, proponiamo di seguito un approfondimento dei quesiti referendari, ricostruendo per ciascuno di essi:

- **La spiegazione della ratio complessiva del quesito**
- **La modifica testuale**
- **La disciplina attuale**
- **Cosa succederebbe se passasse il Sì**
- **I pro**
- **I contro**

Con questi intenti mettiamo a disposizione un documento di commento e approfondimento dei quesiti referendari proposti, perché maturi nei cittadini un'opinione consapevole e ci

⁴ L. RUFFINO, *Sette grafici per capire la crisi demografica in Italia*, Pagella politica, 12 dicembre 2022, <https://pagellapolitica.it/articoli/crisi-demografica-italia>.



faremo promotori nei territori di incontri di approfondimento, scambio, confronto dialettico, anche coinvolgendo i referenti dei comitati referendari.

I QUESITI SU TUTELA, DIGNITÀ, STABILITÀ E SICUREZZA DEL LAVORO

Con decisione della Corte costituzionale dello scorso 20 gennaio sono stati dichiarati ammissibili cinque dei sei quesiti referendari proposti nei mesi scorsi⁵; mentre non si terrà il referendum abrogativo sull'autonomia differenziata, sorte diversa è toccata al quesito relativo al dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana, proposto in prima battuta dal deputato Riccardo Magi del gruppo parlamentare della Camera di +Europa, e ai quattro quesiti proposti dalla CGIL sul tema del lavoro, che sono stati firmati da oltre 5 milioni di cittadini, ovvero quasi il 10% degli elettori aventi diritto, una quantità significativa, se si pensa che la maggioranza di Governo nell'insieme di tutto il centrodestra nel 2022 ha raccolto poco più di 12 milioni di voti.

Riguardo a questi ultimi quattro quesiti, uno di essi, nel dettaglio, concerne le norme che, in caso di infortunio sul lavoro in ambito di appalti e subappalti, impediscono di estendere la responsabilità al committente. Gli altri tre, invece, fanno riferimento ad alcune disposizioni del cosiddetto *Jobs Act*, ovvero l'insieme delle misure e dei provvedimenti normativi⁶ avviati dal Governo italiano tramite la legge delega 183/2014.

In particolare, si tratta di abrogare le disposizioni sui licenziamenti che consentono di non reintegrare un lavoratore licenziato illegittimamente se è stato assunto dopo il 2015; cancellare il limite all'indennità per i lavoratori licenziati in modo ingiustificato nelle "piccole imprese"; e, infine, rimuovere alcune norme sull'uso dei contratti a termine, con l'intento di limitare il ricorso a questa forma contrattuale.

Considerata la rilevanza dei temi, sebbene si tratti di quesiti referendari che affrontano solo aspetti molto specifici e limitati delle attuali criticità del mercato del lavoro e dell'andamento degli infortuni sul lavoro, le ACLI attraverso questo dossier di approfondimento intendono entrare nel merito delle questioni specifiche, evidenziando i Pro e i Contro e invitare i propri soci ad andare a votare.

Per inquadrare meglio i quesiti referendari proposti dalla Cgil sul tema del lavoro, occorre innanzitutto capire quale sia nel dettaglio la norma che si ritiene di dover abrogare e gli effetti che queste stesse disposizioni hanno effettivamente prodotto.

Approfondiamo, dunque, ciascun quesito, punto per punto, facendo riferimento alle norme oggetto della possibile modifica o abrogazione.

⁵ CORTE COSTITUZIONALE, *Ammissibili 5 referendum: cittadinanza, Jobs Act, indennità di licenziamento nelle piccole imprese, contratti di lavoro a termine, responsabilità solidale del committente negli appalti*, Comunicato del 20 gennaio 2025,

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20250120191001.pdf.

⁶ Una legge delega (la l. 183/2014) e otto decreti legislativi attuativi (i d.lgs. 22/2015, 23/2015, 80/2015, 81/2015, 148/2015, 149/2015, 150/2015, 151/2015).



I QUESITO: abrogazione del d. lgs. 23/2015 e dunque delle “norme che impediscono il reintegro al lavoro in caso di licenziamenti illegittimi”

Volete voi l’abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, recante “Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183” nella sua interezza?

Spiegazione

Facendo riferimento ai quesiti inerenti a disposizioni del *Jobs Act*, **uno di questi**, in primo luogo, mira ad abrogare le norme sui licenziamenti, che impediscono il reintegro di un lavoratore licenziato illegittimamente se assunto dopo il 2015. Infatti, in caso di licenziamento illegittimo, a partire dall’entrata in vigore del decreto legislativo 23/2015, il modello di riferimento non è più quello della reintegra del lavoratore, ma vige un sistema di tutela in cui la protezione del lavoratore ha il suo perno nella “monetizzazione del pregiudizio sofferto”⁷, secondo il cosiddetto contratto “a tutele crescenti”. L’obiettivo del legislatore, in questo caso, è stato quello di permettere ai datori di lavoro di predeterminare il costo effettivo del recesso, evitando i rischi connessi alla durata delle controversie giudiziarie. Ciò, ipoteticamente, dovrebbe innescare un meccanismo virtuoso tale da permettere un più dinamico mercato del lavoro. In realtà, è pur vero che le assunzioni a tempo indeterminato, sul finire del 2015, hanno sfiorato i 2 milioni, secondo i dati ricavati dai rapporti annuali Inps e dall’Osservatorio Precariato⁸, ma in questo caso occorre anche valutare l’impatto del cosiddetto “esonero triennale”, ovvero un incentivo alle assunzioni e alle trasformazioni a tempo indeterminato, valida soltanto per il 2015, in grado di garantire fino a un massimo di 24mila euro per i rapporti di lavoro proseguiti per almeno tre anni. Come dimostrato da alcuni studi, tra il taglio dei contributi e gli interventi sulle tutele dei lavoratori in caso di licenziamento, ad avere un vero e proprio effetto nella creazione di posti di lavoro è stato il primo⁹.

La modifica testuale

Il quesito mira all’abrogazione integrale del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, recante “*Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*” che non disciplina solo (e soltanto) l’indennizzo in caso di licenziamento illegittimo.

⁷ A. GANA, *La riforma del licenziamento illegittimo tra legge Fornero e “Jobs Act”*, in P. LOI (a cura di), *Riforme del mercato del lavoro ed effetti sull’occupazione*, Torino, Giappichelli, pp. 15-25.

⁸ B. ANASTASIA, *Jobs act: cancellarlo non risolve i problemi del lavoro*, lavoce.info, 8 maggio 2024, <https://lavoce.info/archives/104605/jobs-act-cancellarlo-non-risolve-i-problemi-del-lavoro/>.

⁹ T. BOERI, P. GARIBALDI, *A tale of comprehensive labor market reforms: Evidence from the Italian jobs act*, *Labour Economics*, vol. 59, C, 2019, pp. 33-48.



La disciplina attuale

Il licenziamento intimato dal datore di lavoro nei confronti di un lavoratore subordinato, qualora risulti privo di giusta causa o di giustificato motivo¹⁰ – sia esso oggettivo o soggettivo – produce specifiche conseguenze giuridiche. In tali circostanze, il licenziamento è qualificato come illegittimo, con la conseguente applicazione delle tutele previste dall'ordinamento a favore del lavoratore, le quali possono consistere nella reintegrazione nel posto di lavoro o nel riconoscimento di un'indennità risarcitoria, a seconda della disciplina applicabile e delle peculiarità del caso concreto.

Le forme di tutela avverso i licenziamenti illegittimi, nel nostro Paese, hanno subito, dal 1970 ad oggi, molteplici revisioni.

L'articolo 18 della Legge n. 300/1970 (Statuto dei Lavoratori) originariamente garantiva, nei casi di licenziamento illegittimo, un regime di tutela reale ai lavoratori impiegati presso datori di lavoro con un organico superiore a 15 dipendenti nell'ambito dello stesso comune (o 5 per le imprese agricole). In tali ipotesi, il giudice disponeva la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, con conseguente obbligo per il datore di lavoro di corrispondere un'indennità risarcitoria pari alle retribuzioni maturate dalla data del licenziamento sino alla reintegrazione, comprensiva della contribuzione previdenziale e assistenziale.

Per i lavoratori occupati in imprese con un numero di dipendenti inferiore alle suddette soglie, il legislatore prevedeva invece un regime di tutela obbligatoria, in base al quale il datore di lavoro, su ordine del giudice, poteva alternativamente procedere alla riassunzione del lavoratore o corrispondere un'indennità compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto percepita.

La Riforma Fornero (Legge n. 92/2012) ha introdotto una disciplina differenziata delle tutele contro i licenziamenti illegittimi, modulata in relazione alla tipologia di vizio riscontrato. Nello specifico, sono stati individuati quattro distinti regimi di tutela:

- Tutela reale piena, applicabile nei casi di licenziamento discriminatorio, nullo o intimato in violazione di disposizioni di legge imperative (ad esempio, licenziamento ritorsivo o in

¹⁰ Il licenziamento per giusta causa è regolamentato dal Codice Civile all'art. 2119 c.c., che recita: "Ciascuno dei contraenti può recedere dal contratto prima della scadenza del termine, se il contratto è a tempo determinato, o senza preavviso, se il contratto è a tempo indeterminato, qualora si verifichi una causa che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto. Se il contratto è a tempo indeterminato, al prestatore di lavoro che recede per giusta causa compete l'indennità indicata nel secondo comma dell'articolo precedente. Non costituisce giusta causa di risoluzione del contratto il fallimento dell'imprenditore o la liquidazione coatta amministrativa dell'azienda." Viene, quindi, previsto in caso di grave inadempimento da parte del lavoratore, tale da minare il suo rapporto di fiducia con il Datore di lavoro e da non consentire nemmeno provvisoriamente la prosecuzione del rapporto. Di conseguenza, è possibile affermare che è la forma più grave di licenziamento. In caso di licenziamento per giusta causa le conseguenze dirette per il lavoratore sono, come già specificato, l'interruzione del rapporto di lavoro senza alcun obbligo di preavviso da parte del Datore di lavoro. Si parla invece di "giustificato motivo soggettivo" con riferimento a "un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro". Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, invece, è relativo a ragioni legate all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al suo normale funzionamento.



violazione delle tutele per maternità). Tale tutela comportava la reintegrazione nel posto di lavoro e il risarcimento integrale del danno subito.

- Tutela reale attenuata, prevista nei casi di insussistenza del fatto materiale posto a base del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo. In tali circostanze, il giudice disponeva la reintegrazione del lavoratore con un limite massimo all'indennità risarcitoria, pari a 12 mensilità.
- Tutela risarcitoria forte, applicabile nei casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo privo di ragione economica, organizzativa o produttiva. In tale ipotesi, il lavoratore non aveva diritto alla reintegrazione, ma a un'indennità compresa tra 12 e 24 mensilità.
- Tutela risarcitoria debole, riservata ai casi di vizi formali e procedurali, prevedeva un'indennità compresa tra 6 e 12 mensilità.

A tali quattro ipotesi, come abbiamo detto, si affianca la tutela obbligatoria, applicabile ai datori di lavoro con un numero di dipendenti inferiore a 15 unità, che prevede la facoltà per il datore di lavoro di scegliere tra la riassunzione o il risarcimento economico.

Nel 2015, sono entrati in vigore la legge delega ed i decreti delegati del *Jobs Act* (tra i quali proprio il d. lgs. 23/2015), che hanno introdotto un regime differenziato per i lavoratori – eventualmente licenziati – assunti prima del 7 marzo 2015 e per quelli assunti dopo tale data:

a. Lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015

- Licenziamento nullo o inefficace: in caso di licenziamento discriminatorio, comminato in costanza di matrimonio, in violazione delle tutele in materia di maternità o paternità, o intimato in forma orale, il lavoratore ha diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro e a un'indennità risarcitoria pari alle retribuzioni maturate dal giorno del licenziamento fino alla reintegrazione effettiva. Tale tutela si applica indipendentemente dal numero di dipendenti del datore di lavoro.
- Altre ipotesi di licenziamento illegittimo: le tutele variano in base alle dimensioni dell'azienda e al tipo di vizio che inficia il licenziamento.
 - Aziende con dimensioni superiori alle soglie dell'art. 18 della Legge 300/1970: si applicano le disposizioni dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, come modificato dalla Riforma Fornero del 2012, che in specifiche circostanze prevedono la reintegrazione del lavoratore.
 - Aziende al di sotto di tali soglie dimensionali: si applica l'art. 8 della Legge 604/1966, come sostituito dall'art. 2 della Legge 108/1990, che prevede un'indennità risarcitoria senza reintegrazione.

b. Lavoratori assunti dal 7 marzo 2015 in poi

- Licenziamento discriminatorio, nullo o intimato in forma orale: il lavoratore ha diritto alla reintegrazione e a un'indennità risarcitoria pari alle retribuzioni perse dal licenziamento alla reintegrazione, indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda.
- Altre ipotesi di licenziamento illegittimo: il Decreto Legislativo n. 23/2015 ha ridotto le situazioni in cui è prevista la reintegrazione, limitandola ai casi in cui sia dimostrata



l'insussistenza del fatto materiale contestato. Negli altri casi, è prevista un'indennità economica crescente secondo l'anzianità di servizio.

- Aziende con dimensioni inferiori alle soglie dell'art. 18 della Legge 300/1970: la reintegrazione non è prevista nemmeno per l'insussistenza del fatto materiale e l'indennità economica è ridotta rispetto a quella prevista per le aziende di maggiori dimensioni.

È importante notare che, in caso di superamento delle soglie dimensionali previste dall'art. 18 a seguito di nuove assunzioni a tempo indeterminato dopo l'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 23/2015, la disciplina del contratto a tutele crescenti si applica a tutti i lavoratori, sia quelli già in forza che i nuovi assunti.

Nel 2022 la Corte Costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 125/2022¹¹ sulla disciplina della riforma Fornero, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, settimo comma, secondo periodo, dello Statuto dei Lavoratori (come modificato dalla riforma Fornero del 2012). Di conseguenza ha eliminato la necessità di dimostrare la "manifesta" insussistenza del motivo laddove la disposizione prevedeva la reintegrazione del lavoratore nel caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo solo quando l'insussistenza del motivo fosse "manifesta". In tutti gli altri casi di illegittimità del licenziamento per motivo oggettivo, era prevista un'indennità compresa tra 12 e 24 mensilità.

La Corte è poi intervenuta più volte¹² anche sulla disciplina introdotta dal *Jobs Act*, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni chiave, modificando significativamente l'assetto

¹¹ La Corte ha ritenuto che questa distinzione violasse il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione. In particolare, ha evidenziato l'ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo e quelli licenziati per motivi soggettivi o nell'ambito di licenziamenti collettivi, per i quali la reintegrazione è prevista senza la necessità di dimostrare la "manifesta" insussistenza del motivo. Inoltre, la Corte ha sottolineato l'irragionevolezza della norma, poiché la distinzione basata sulla "manifesta insussistenza" del motivo oggettivo introduceva incertezze applicative e ampliava eccessivamente la discrezionalità del giudice nel valutare il caso concreto. La sentenza ha quindi eliminato la necessità di dimostrare la "manifesta" insussistenza del motivo oggettivo per ottenere la reintegrazione, rendendo quest'ultima la tutela ordinaria in caso di licenziamento individuale per ragioni oggettive illegittime. Questa pronuncia ha modificato significativamente l'assetto originario dell'articolo 18 dopo la riforma Fornero, invertendo la priorità tra tutela indennitaria e reintegrazione nei casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo illegittimo.

¹² Con la sentenza n. 194/2018, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 1, del Decreto Legislativo n. 23/2015, nella parte in cui prevedeva un'indennità risarcitoria determinata esclusivamente in base all'anzianità di servizio, ritenendo necessario considerare ulteriori criteri per garantire un adeguato ristoro al lavoratore. Con la n. 150/2020, ha esteso i principi della precedente pronuncia anche ai licenziamenti viziati da irregolarità formali o procedurali, dichiarando l'illegittimità della determinazione dell'indennità basata unicamente sull'anzianità di servizio. Con la n. 22/2024, ha sancito l'illegittimità dell'art. 2, comma 1, del Decreto Legislativo n. 23/2015, nella parte in cui limitava la tutela reintegratoria ai soli casi di nullità espressamente previsti dalla legge, escludendo le nullità derivanti da violazione di norme imperative non esplicitamente sanzionate con la nullità. Con la n. 128/2024, ha ampliato le ipotesi di reintegrazione, includendo i casi in cui il licenziamento per giustificato motivo oggettivo sia privo di fondamento, eliminando la necessità di dimostrare la "manifesta insussistenza" del motivo. Ed infine, con la n. 129/2024, ha dichiarato l'illegittimità della previsione che escludeva la reintegrazione nei casi di licenziamento disciplinare ingiustificato, stabilendo che, in presenza di insussistenza del fatto contestato, il lavoratore ha diritto alla reintegrazione.



originario del *Jobs Act*, ampliando le tutele per i lavoratori licenziati illegittimamente e rafforzando il ruolo del giudice nella valutazione caso per caso delle misure da adottare.

Cosa cambierebbe se passasse il “Sì”

Va precisato che in caso di vittoria del referendum ci sarebbe la cancellazione della riforma dei licenziamenti del *Jobs Act*, non però nella formulazione legislativa originaria (contestata dalla CGIL), bensì nella versione corretta (o meglio, contro-riformata) dalla Corte Costituzionale, con quella fitta serie di sentenze “chirurgiche”¹³, di cui abbiamo parlato, che avevano già recuperato alcune tutele forti per i lavoratori. Inoltre, ci sarebbe il positivo ritorno a una disciplina (che ridiventa) “unica” dei licenziamenti per le imprese medio-grandi. Ma quale disciplina? Non certo quella dell’originario art. 18 del secolo scorso. Il ritorno sarebbe, invece, alla riforma Fornero del 2012. Anch’essa, però, non nella formulazione legislativa iniziale (contestata anch’essa dalla CGIL), bensì nella versione contro-riformata dalla Corte Costituzionale nel 2022¹⁴.

L’impatto di un successo del quesito referendario non sembra dunque così dirompente come, talvolta, viene dipinto nel dibattito dando l’idea che torni l’impossibilità di licenziare anche, per esempio, in imprese di successo e in presenza di utili in crescita.

Pro

Da un punto di vista meramente di “principio”, il ritorno ad un regime previgente – pur con le precisazioni che abbiamo esplicitato – che valorizzi maggiormente la c.d. “reintegra” (o tutela forte, reale) come possibile “risarcimento” del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo, può rappresentare un incremento degli strumenti posti a tutela del lavoro.

Inoltre, il referendum abrogativo risolverebbe la *vexata quaestio* relativa alla distribuzione dell’onere probatorio in relazione alla legittimità o meno del licenziamento intimato, in relazione al profilo della giustificazione. Seppure, infatti, l’art. 5 della legge n. 604/1966 stabilisce che «l’onere della prova della sussistenza della giusta causa o del giustificato motivo di licenziamento spetta al datore di lavoro», l’art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 23/2015, per come la norma testualmente è scritta («nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l’insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore»), **sembrava sancire un’inversione dell’onere probatorio**¹⁵ rispetto alla giustificatezza del licenziamento disciplinare intimato al lavoratore. A dimostrare l’“insussistenza” del fatto materiale contestato, infatti, ha interesse esclusivamente il lavoratore licenziato e non il datore di lavoro, sul quale grava, in via

¹³ Cfr. R. RIVERSO, *Note di mezza estate sul Jobs act annegato in un mare di incostituzionalità: il caso del licenziamento disciplinare*, *Questione Giustizia*, 10 settembre 2024, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/jobs-act-corte-cost>.

¹⁴ Cfr. T. Targa, *La Corte Costituzionale interviene ancora sull’art. 18: reintegrazione e manifesta insussistenza del giustificato motivo oggettivo*, *Trifirò & Partners*, 30 maggio 2022, <https://blog.trifiro.it/la-corte-costituzionale-interviene-ancora-sullart-18-reintegrazione-e-manifesta-insussistenza-del-giustificato-motivo-oggettivo>.

¹⁵ Cfr. *ex multis* D. BORGHESI, *Aspetti processuali del contratto a tutele crescenti*, in *Judicium*, 2016, <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/2016/10/D.-Borghesi.pdf>.



generale, l'onere della prova in materia di licenziamenti. Il D.Lgs. n. 23/2015, quindi, sembrerebbe fare carico al lavoratore della "dimostrazione diretta" in sede processuale della non sussistenza del fatto addebitatogli al fine di poter ottenere la reintegrazione, sia pure nella tutela reale attenuata delineata dal legislatore delegato. Questo ha una rilevanza notevole nel valutare l'opportunità di intraprendere delle vertenze. Abrogando per intero il decreto attuativo in esame, il problema non si porrebbe più.

Contro

La doverosa precisazione fatta, relativa agli interventi della Corte Costituzionale e al ritorno al regime della riforma Fornero, dovrebbe ridimensionare la portata dell'intervento in esame.

Inoltre, stanti i 10 anni trascorsi dall'effettiva entrata in vigore della riforma voluta da Matteo Renzi, ci si potrebbe interrogare sull'attualità della necessità di intervenire oggi per abrogare parte di quegli interventi, alla luce delle criticità presenti del mercato del lavoro.

D'altronde, va precisato che, a causa del c.d. *Jobs Act* ed in particolare del decreto attuativo oggetto del quesito referendario, non sembra essersi verificata un'impennata di "licenziamenti facili": l'aumento relativo che si è verificato nel 2016, infatti, è stato messo in stretta correlazione con l'introduzione delle dimissioni *on line*, che ha determinato una sorta di "effetto di sostituzione", o facendo emergere i veri licenziamenti, oppure perché ritenute uno strumento burocraticamente più agile per concludere il rapporto di lavoro¹⁶. Neppure nel 2023, una volta terminata l'emergenza pandemica con il relativo blocco dei licenziamenti, si è assistito a un incremento di questi ultimi; al contrario, in quell'anno i licenziamenti da rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono diminuiti del 40% rispetto ai livelli del 2014.

Non è tuttavia possibile sapere quanto la modifica introdotta dal *Jobs Act*, anche per come propagandata, abbia inibito o scoraggiato la scelta dei lavoratori di far valere i propri diritti e tutele su altri aspetti (sicurezza, rispetto del contratto etc.) preoccupati dall'avvento di una disciplina che, a differenza della Fornero, permette di licenziare con minori conseguenze sul piano eventualmente sanzionatorio.

IL QUESITO: abrogazione del "tetto massimo" di 6 mensilità (o 10 o 14, in specifici casi) per il risarcimento

Volete voi l'abrogazione dell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, recante "Norme sui licenziamenti individuali", come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108, limitatamente alle parole: "compreso tra un", alle parole "ed un massimo di 6" e alle parole "La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14

¹⁶ B. ANASTASIA, *Per chi aumentano (di poco) i licenziamenti*, lavoce.info, 21 ottobre 2016, <https://lavoce.info/archives/43480/per-chi-aumentano-poco-licenziamenti/>.



mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro.”?

Spiegazione

Per rafforzare tale prospettiva, un'altra norma, ben prima del *Jobs Act*, aveva stabilito anche un tetto massimo all'indennizzo in caso di licenziamento illegittimo dei lavoratori a tempo indeterminato per le aziende con meno di 15 dipendenti, che nel 2015 – per intendersi, all'epoca dell'introduzione del *Jobs Act* – ammontavano al 93% del totale¹⁷. Al momento, infatti, in caso di licenziamento illegittimo nelle “piccole imprese” il lavoratore può arrivare a ricevere un'indennità massima pari a sei mensilità (sei mesi di stipendio). Su questo punto, si concentra il **secondo quesito**.

La modifica testuale

Art. 8 – L. 604/66 (Norme sui licenziamenti individuali) come modificato dall'art. 2, comma 3 della L. 108/90 (Disciplina dei licenziamenti individuali)

1. Quando risulti accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, il datore di lavoro è tenuto a riassumere il prestatore di lavoro entro il termine di tre giorni o, in mancanza, a risarcire il danno versandogli un'indennità di importo ~~compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6~~ mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti. ~~La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro~~

La disciplina attuale

Il regime di tutela verso i licenziamenti illegittimi, in contesti aziendali dotati di meno di 15 dipendenti, consta (da ben prima del *Jobs Act*) nell'alternativa, lasciata al giudice del merito, fra la reintegra o la corresponsione di un'indennità compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto percepita. La misura massima delle 6 mensilità suddette può essere maggiorata sino a 10 mensilità, in caso di lavoratori con anzianità di servizio superiore a 10 anni.

Cosa cambierebbe se passasse il “Sì”

L'intervento in esame, in effetti, eliminerebbe il limite “economico” (il tetto massimo) di tutela indennitaria per il lavoratore che abbia subito un licenziamento illegittimo (dunque dove non ricorrano gli estremi per la giusta causa o giustificato motivo) in imprese che abbiano meno di 15

¹⁷ INPS, *Rapporto annuale 2014*, 8 luglio 2015, <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2014.html>.



dipendenti, lasciando al giudice la valutazione discrezionale del quantum da riconoscergli, tenuto fermo il minimo di 2,5 mensilità, valutando il caso concreto.

Questo consentirebbe al giudice di individuare in autonomia (facendo riferimento a parametri come l'età, l'anzianità di servizio, il carico familiare etc.) di non avere limiti "verso l'alto" per individuare l'esatto ammontare dell'indennizzo, rappresentando un importante disincentivo al licenziamento per il datore di lavoro.

Pro

Posto che in Italia esistono realtà aziendali con pochi dipendenti ma con fatturati elevati (la stessa Corte Cost., con sentenza n. 183/2022, ha messo in dubbio la relazione fra il numero di dipendenti e le forze economiche del datore di lavoro), il successo di questo quesito supererebbe il limite massimo uniforme di 6 mensilità per tutte le imprese, indipendentemente dalle specificità del caso concreto.

Contro

Se venisse approvato conferirebbe al giudice maggiore discrezionalità nel determinare il quantum di indennizzo, cosa che potrebbe andare ad ingessare il mercato del lavoro e a mettere in discussione il principio relativo alla certezza del diritto per il datore di lavoro che dovesse valutare di procedere con il licenziamento di un lavoratore.

Allo stesso modo, ampliandosi i riferimenti discrezionali del giudice e di conseguenza le possibilità di ricevere un indennizzo quantitativamente importante, il contenzioso lavoristico per questi specifici casi si potrebbe ampliare.

III QUESITO: abrogazione puntuale del d.lgs. 81/2015 per limitare l'uso dei contratti a tempo determinato.

Volete voi l'abrogazione dell'articolo 19 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 recante "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183", comma 1, limitatamente alle parole "non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque", alle parole "in presenza di almeno una delle seguenti condizioni", alle parole "in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti;" e alle parole "b bis)"; comma 1 -bis , limitatamente alle parole "di durata superiore a dodici mesi" e alle parole "dalla data di superamento del termine di dodici mesi"; comma 4, limitatamente alle parole "in caso di rinnovo," e alle parole "solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi"; articolo 21, comma 01, limitatamente alle parole "liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente"?



Spiegazione

Per quanto riguarda il **terzo quesito**, che mira a eliminare alcune norme sull'utilizzo dei contratti a termine, rendendo più rigida l'adozione di questa tipologia di rapporti di lavoro, il *Jobs Act* ha confermato, tramite il decreto legislativo 81/2015, dedicato alla cosiddetta "flessibilità in entrata", le tipologie contrattuali atipiche già esistenti nel panorama occupazionale del nostro Paese, come il contratto a termine, somministrazione, apprendistato, lavoro a chiamata e lavoro accessorio. Inoltre, Le disposizioni hanno esteso le possibilità di ricorso alla somministrazione a tempo indeterminato – *staff leasing* – e al lavoro accessorio, meglio noto come lavoro con i *voucher*. In questo caso, il legislatore ambiva ad aumentare l'occupazione agevolando un'occupazione meno stabile e meno tutelata rispetto al passato¹⁸.

Ciò è effettivamente accaduto: la crescita dei contratti di lavoro atipici si è verificata a partire dal 2017, quando per la prima volta, secondo i dati Inps, è stata superata la soglia dei 3 milioni di assunzioni in un anno, al netto degli stagionali. Evidentemente, il contratto "a tutele crescenti" e i "licenziamenti facili" non hanno stimolato a sufficienza i datori di lavoro ad assumersi il rischio di assunzioni a tempo indeterminato. Otto anni dopo il *Jobs Act*, dunque nel 2023, il 54% della crescita degli occupati era riferibile proprio a rapporti di lavoro a termine. Sul tema, comunque, al di là del quesito referendario, il legislatore si è attivato anche di recente tramite l'adozione del cosiddetto "decreto anti infrazioni Ue"¹⁹, che ha introdotto novità importanti sui contratti a termine, tanto nel settore privato, quanto per l'impiego pubblico. In breve, nel primo sono stati ripristinati i risarcimenti potenzialmente illimitati a danno delle imprese nel caso di contratti a termine dichiarati illegittimi e trasformati dal giudice a tempo indeterminato; nella Pubblica Amministrazione, invece, sono stati innalzati a 24 mesi i risarcimenti ottenibili nella fattispecie specifica di abuso nell'utilizzo di contratti a termine²⁰.

È utile, comunque, interrogarsi sugli **effetti occupazionali del *Jobs Act***, che va ricordato essere un pacchetto di riforme strutturali o temporanee di oltre dieci anni fa. Stabilirne la portata non è semplice, proprio perché si tratta di una varietà di interventi adottati in un prolungato periodo di tempo. In generale, facendo affidamento ai dati Istat, da febbraio 2014 – anno di insediamento del Governo di Matteo Renzi, che approvò le riforme del *Jobs Act* – a dicembre 2016 – quando il presidente del Consiglio rassegnò le proprie dimissioni – il numero complessivo degli occupati in Italia è cresciuto da poco meno di 22 milioni a circa 22,9 milioni, per un aumento inferiore, dunque, al milione di unità²¹. Una cifra inferiore rispetto alle rivendicazioni dello stesso Renzi, che in più di un'occasione ha affermato come il *Jobs Act* abbia invece favorito la creazione di oltre un milione di

¹⁸ P. CAMPANELLA, N. PACI, *Le implicazioni del Jobs Act sul mercato e i rapporti di lavoro*, la Rivista delle Politiche Sociali, 4/2015, pp. 55-74.

¹⁹ D.lgs 69/2023, convertito in L. 103/2023.

²⁰ C. TUCCI, *Lavoro, nuova stretta sui contratti a termine: le modifiche al Jobs act*, Il Sole 24 ore, 11 novembre 2024, <https://www.ilsole24ore.com/art/lavoro-arriva-nuova-stretta-contratti-termine-ecco-come-cambiano-AGDOtH3>.

²¹ *Renzi sbaglia ancora sui posti di lavoro creati dal suo governo*, Pagella Politica, 15 novembre 2021, <https://pagellapolitica.it/fact-checking/renzi-sbaglia-ancora-sui-posti-di-lavoro-creati-dal-suo-governo>.



posti di lavoro. D'altronde, si potrebbe disquisire sull'erroneo convincimento del "post hoc – propter hoc": non necessariamente un evento o una trasformazione che segue un intervento legislativo è conseguenza di questo, ma spesso – come abbiamo già avuto modo di sottolineare – vanno prese in considerazione diverse concause.

In ogni caso, è necessario interrogarsi anche sull'utilità delle norme sopra citate nell'incrementare i livelli occupazionali: come si è visto, più che queste disposizioni specifiche, a incidere sul mercato del lavoro sono state misure di sgravio contributivo – come nel 2015 – e l'andamento congiunturale dell'economia.

Misure di sgravio che invece oggi hanno forse perso di senso, viste le attuali difficoltà delle imprese a reperire lavoratori preparati e considerato che, stando sempre al recente Rapporto INAPP 2024, negli anni recenti gli incentivi per le assunzioni, nella forma degli sgravi contributivi, hanno mobilitato una parte relevantissima delle risorse pubbliche destinate alle politiche per l'occupazione, ma non si evidenzia una loro significativa incidenza sull'evoluzione delle tipologie dei rapporti di lavoro e dei trattamenti salariali, considerando anche che l'utilizzo prevalente degli stessi nei settori caratterizzati da un'elevata flessibilità nei rapporti di lavoro ha vanificato l'obiettivo del favorire i tempi indeterminati – la media effettiva dei rapporti incentivati non supera i 16 mesi –.

Inoltre, occorre anche ricordare come un elemento fondamentale del *Jobs Act*, ovvero il sistema di calcolo dell'indennizzo in caso di licenziamento ingiustificato, è già stato dichiarato illegittimo anche dalla Corte costituzionale nel 2018²².

La modifica testuale

Art. 19 - D. Lgs. 81/15 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

Apposizione del termine e durata massima.

1. Al contratto di lavoro subordinato può essere apposto un termine di durata ~~non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque~~ non eccedente i ventiquattro mesi, solo ~~in presenza di almeno una delle seguenti condizioni:~~

- a) nei casi previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51;
- b) ~~in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il ((31 dicembre 2025)), per esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti; (45)~~
~~b-bis)~~ in sostituzione di altri lavoratori.

1.1. COMMA ABROGATO DAL [D.L. 4 MAGGIO 2023, N. 48](#).

1-bis. In caso di stipulazione di un contratto ~~di durata superiore a dodici mesi~~ in assenza delle condizioni di cui al comma 1, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato ~~dalla data di superamento del termine di dodici mesi.~~

²² CORTE COSTITUZIONALE, *Illegittimo il criterio di determinazione dell'indennità di licenziamento*, Comunicato del 26 settembre 2018, <https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/licenziamento.pdf>.



2. Fatte salve le diverse disposizioni dei contratti collettivi, e con l'eccezione delle attività stagionali di cui all'articolo 21, comma 2, la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti, conclusi per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, non può superare i ventiquattro mesi. Ai fini del computo di tale periodo si tiene altresì conto dei periodi di missione aventi ad oggetto mansioni di pari livello e categoria legale, svolti tra i medesimi soggetti, nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato. Qualora il limite dei ventiquattro mesi sia superato, per effetto di un unico contratto o di una successione di contratti, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data di tale superamento.

3. Fermo quanto disposto al comma 2, un ulteriore contratto a tempo determinato fra gli stessi soggetti, della durata massima di dodici mesi, può essere stipulato presso la direzione territoriale del lavoro competente per territorio. In caso di mancato rispetto della descritta procedura, nonché di superamento del termine stabilito nel medesimo contratto, lo stesso si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data della stipulazione.

4. Con l'eccezione dei rapporti di lavoro di durata non superiore a dodici giorni, l'apposizione del termine al contratto è priva di effetto se non risulta da atto scritto, una copia del quale deve essere consegnata dal datore di lavoro al lavoratore entro cinque giorni lavorativi dall'inizio della prestazione. L'atto scritto contiene, ~~in caso di rinnovo~~, la specificazione delle esigenze di cui al comma 1 in base alle quali è stipulato; in caso di proroga e di rinnovo dello stesso rapporto tale indicazione è necessaria ~~solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi~~.

5. Il datore di lavoro informa i lavoratori a tempo determinato, nonché le rappresentanze sindacali aziendali ovvero la rappresentanza sindacale unitaria, circa i posti vacanti che si rendono disponibili nell'impresa, secondo le modalità definite dai contratti collettivi.

5-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni, nonché ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle università private, incluse le filiazioni di università straniere, da istituti pubblici di ricerca, società pubbliche che promuovono la ricerca e l'innovazione ovvero enti privati di ricerca e lavoratori chiamati a svolgere attività di insegnamento, di ricerca scientifica o tecnologica, di trasferimento di know-how, di supporto all'innovazione, di assistenza tecnica alla stessa o di coordinamento e direzione della stessa, ai quali continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del [decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87](#) convertito, con modificazioni, dalla [legge 9 agosto 2018, n. 96](#).

Art. 21 - Proroghe e rinnovi

1. Il contratto può essere prorogato e rinnovato ~~liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente~~, solo in presenza delle condizioni di cui all'articolo 19, comma 1. In caso di violazione di quanto disposto dal primo periodo, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato. I contratti per attività stagionali, di cui al comma 2 del presente articolo, possono essere rinnovati o prorogati anche in assenza delle condizioni di cui all'articolo 19, comma 1. (10) (11) (45)



2. Il termine del contratto a tempo determinato può essere prorogato, con il consenso del lavoratore, solo quando la durata iniziale del contratto sia inferiore a ventiquattro mesi, e, comunque, per un massimo di quattro volte nell'arco di ventiquattro mesi a prescindere dal numero dei contratti. Qualora il numero delle proroghe sia superiore, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data di decorrenza della quinta proroga. (10) (11)

[...]

La disciplina attuale

Al momento, un datore di lavoro può liberamente stipulare con un lavoratore un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato della durata massima di 12 mesi. È possibile stipulare un contratto a tempo determinato di durata superiore (ma comunque non eccedente i 24 mesi) solo in presenza di una determinata condizione descritta da una delle “causali” giustificative previste dalla contrattazione collettiva oppure da esigenze di natura “tecnica, organizzativa o produttiva” individuate dalle parti o, ancora, per esigenze di sostituzione di altri lavoratori.

Per proroghe e rinnovi che eccedano i 12 mesi di durata del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, comunque è richiesto il rispetto di una delle condizioni previste (causali, esigenze specifiche, sostituzione di lavoratori).

Qualora venga stipulato un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato che ecceda i 12 mesi, senza che questo sia “giustificato” da una delle condizioni previste dall’art. 19, comma 1 del d. lgs. 81/2015, questo si trasforma in tempo indeterminato dalla data di superamento del termine dei 12 mesi.

Cosa cambierebbe se passasse il “Sì”

Stando alla lettera dell’intervento, se il referendum abrogativo venisse confermato, non sarebbe più possibile stipulare un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato – né rinnovarlo o prorogarlo – in assenza di causali giustificative precise previste dalla contrattazione collettiva o della reale esigenza di sostituire altri lavoratori (si veda la nuova lettera b del comma 1).

Questo significherebbe vincolare l’utilizzo dello strumento a casistiche precise, tipizzate ed “eccezionali”, indipendentemente dalla durata immaginata dai due contraenti, che comunque non potrà eccedere i 24 mesi.

Pro

Questo intervento abrogativo, in potenza, potrebbe rappresentare una garanzia per i lavoratori, che non potrebbero essere assunti a tempo determinato, se non per motivi specifici “codificati” dalla contrattazione collettiva.

A ben vedere, in questo senso, si amplierebbe il perimetro di potestà regolatoria delle causali della contrattazione collettiva. Posto che, infatti, le uniche situazioni nelle quali sarà consentito far ricorso ai contratti di lavoro subordinati a tempo determinato saranno quelle riconducibili alle causali previste dalla contrattazione, ecco che quello spazio diverrà terra di frontiera per trovare punti di incontro o di compromesso fra le esigenze delle imprese e le posizioni dei sindacati.



Chiaramente, l'intervento abrogativo è pensato per incentivare il ricorso al contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Contro

Anzitutto, il fondamento teorico di questo quesito referendario consta nel fatto di considerare il lavoro a termine, oggi, un esempio di precarietà nel mercato del lavoro. A ben vedere, però, nelle condizioni in cui versa attualmente il mercato del lavoro in Italia, tale strumento rappresenta spesso una forma tutelata e trasparente di avvio di una relazione fra un datore di lavoro e il lavoratore.

Oggi, i problemi del mercato del lavoro non sono esattamente quelli di 50 anni fa e non sempre il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è l'orizzonte verso cui i lavoratori – specialmente i più giovani – tendono. Il referendum ingesserebbe nuovamente la possibilità di avviare un contratto di lavoro a tempo determinato nelle maglie “forzate” delle causali.

Infine, le trasformazioni previste dal nuovo comma 1-bis della norma oggetto di referendum (e le criticità che potrebbero emergere per i contratti in essere, non essendo prevista una disciplina transitoria) potrebbero essere foriere di un incremento del contenzioso, cosa che potrebbe disincentivare ulteriormente i datori di lavoro dallo stipulare contratti di questo tipo.

IV QUESITO: sicurezza sul lavoro, responsabilità solidale e rischi specifici

Volete voi l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante “Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” come modificato dall'art. 16 del decreto legislativo 3 agosto 2009 n. 106, dall'art. 32 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché dall'art. 13 del decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, limitatamente alle parole “Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.”?

Spiegazione

Infine, **il quarto quesito** non fa direttamente riferimento alle riforme del *Jobs Act*, quanto invece alle norme che stabiliscono l'esclusione della responsabilità solidale di committente, appaltante e subappaltante negli infortuni sul lavoro. In questo contesto, l'obiettivo del quesito è quello di rendere responsabile anche l'azienda committente nei casi di infortunio sul lavoro: del resto, come stimato da Fillea Cgil, il sindacato dei lavoratori delle costruzioni, il 70% degli infortuni nei cantieri avviene in regime di subappalto²³. Uno dei più tragici esempi, in questo senso, è quanto accaduto a Firenze

²³ L. MONTICELLI, *Infortuni, sette su dieci accadono in subappalto*, La Stampa, 18 febbraio 2024, https://www.lastampa.it/cronaca/2024/02/17/news/infortuni_lavoro_sette_su_dieci_subappalto-14079653/.



a febbraio di un anno fa, quando nel crollo di un cantiere per la realizzazione di un supermercato sono morti cinque operai; secondo quanto ricostruito, oltre alla ditta committente ve ne erano oltre sessanta in regime di subappalto²⁴.

Il quesito referendario, in particolare **va però ad intervenire sulla specifica deroga²⁵** prevista dalla legge (sempre all'art. 26, comma 4 del d. lgs. 81/08) **relativa ai c.d. "rischi specifici"** delle lavorazioni del subappaltatore: allo stato attuale, infatti, il committente non risponde dei danni e degli infortuni derivanti dai rischi specifici propri delle imprese appaltatrici o subappaltatrici. Se la proposta di abrogazione fosse approvata, **la sola responsabilità civile e risarcitoria del committente** – che decida di affidare lavori o servizi in appalto – sarebbe estesa a qualsiasi danno derivante da infortuni sul lavoro subiti dai dipendenti dell'appaltatore e dei subappaltatori, oltre la quota già indennizzata dall'INAIL²⁶.

La modifica testuale

Art. 26 – D. lgs. 81/08

Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione

[...]

4. Ferme restando le disposizioni di legge vigenti in materia di responsabilità solidale per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi, l'imprenditore committente risponde in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). ~~Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici e subappaltatrici.~~

²⁴ S. OGNIBENE, *Il cantiere crollato di Firenze e la giungla dei subappalti: le aziende sono oltre 60. Chi fa cosa?*, Il Corriere Fiorentino, 18 febbraio 2024, https://corrierefiorentino.corriere.it/notizie/24_febbraio_18/il-cantiere-esselunga-di-firenze-e-la-giungla-dei-subappalti-61-aziende-da-vangi-ad-alfano-e5a28194-67cd-44ab-ac7f-26736985fxlk.shtml.

²⁵ “[...] Le disposizioni del presente comma non si applicano ai **danni conseguenza dei rischi specifici** propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.”

²⁶ I c.d. “danni differenziali”, ossia quelli che corrispondono alla differenza tra il danno da infortunio sul lavoro liquidato dall'INAIL, secondo quanto previsto dall'art. 13 del D.Lgs. n. 38/2000, ed il maggior danno – sempre conseguente al medesimo infortunio – che all'infortunato venga riconosciuto in base alle ordinarie norme civilistiche.



La disciplina attuale

Allo stato attuale, occorre ricordare che già la legge (proprio all'art. 26, comma 4²⁷ del d. lgs. 81/08) e la giurisprudenza²⁸ hanno da tempo statuito e confermato una responsabilità solidale fra committenti, appaltatori e subappaltatori in relazione agli eventi incidentali e alla sicurezza sul lavoro. Eventi che hanno agevolato l'adozione di recenti novità introdotte dal decreto legge 19/2024, convertito successivamente in legge 56/2024, con l'obiettivo di contrastare il lavoro irregolare negli appalti e subappalti di opere e servizi e per evitare che il ricorso all'appalto non genuino diventi un meccanismo per abbattere il costo del lavoro ed eludere contestualmente la normativa sulla sicurezza sul lavoro. Per questo sono state introdotte importanti modifiche alla normativa privatistica sulla somministrazione illecita di manodopera, riportando in vigore le sanzioni penali che precedentemente erano state abrogate, con l'intento di garantire maggiore protezione ai lavoratori, anche al livello prevenzionistico, ed una concorrenza leale tra imprese²⁹.

Cosa cambierebbe se passasse il "Sì"

Il quesito referendario andrebbe ad abrogare "chirurgicamente" la parte dell'unico comma interessato in modo da eliminare l'unica deroga alla responsabilità solidale fra committente, appaltatore e subappaltatore in merito ai c.d. "rischi specifici", ossia quelli relativi allo specifico contesto in cui l'attività lavorativa (o una determinata fase lavorativa) viene svolta.

Pro

Questo intervento, in caso di incidente sul lavoro occorso durante le lavorazioni di un appalto o di un subappalto, estenderebbe la responsabilità solidale al committente e all'appaltatore principale anche nel caso in cui l'infortunio fosse derivato da una sottovalutazione od erronea gestione dei "rischi specifici" di quella determinata porzione di lavori rispettivamente affidata in appalto o in subappalto, nelle forme di cui abbiamo già trattato nell'introduzione a questo quesito.

Questo rappresenterebbe un'ulteriore garanzia civilistica (in termini di risarcimento) per i lavoratori degli appaltatori e dei subappaltatori.

Contro

Il quesito risulta finanche troppo puntuale e "chirurgico" e molto lontano dalla portata che il dibattito sembra attribuirgli.

²⁷ La disposizione, infatti, recita: "Ferme restando le disposizioni di legge vigenti in materia di responsabilità solidale per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi, l'imprenditore committente risponde in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA) [...]".

²⁸ Da ultimo, si veda CASSAZIONE, *Ordinanza n. 29157* del 12.11.2024.

²⁹ E. DEL SAL, *Sicurezza sul lavoro e appalti: a che punto è la normativa italiana?*, Bollettino ADAPT, n. 28, 15 luglio 2024, <https://www.bollettinoadapt.it/sicurezza-sul-lavoro-e-appalti-a-che-punto-e-la-normativa-italiana/>.



La natura tecnica del profilo della valutazione dei rischi e la differenziazione fra rischi generici e specifici nelle lavorazioni è e sarà un profilo, comunque, da valutarsi caso per caso nelle aule dei tribunali, laddove il giudice non potrà far altro che farsi assistere da un consulente tecnico.

Difficile dirsi ad oggi quali saranno nella realtà gli effetti di questa estensione di responsabilità.

Senza contare che la scelta di un'impresa che decide di appaltare o subappaltare parte del lavoro può dipendere da opportunità economiche, ma anche da esigenze di acquisire lavorazioni specializzate (e, dunque, *know how* e risorse strumentali) di cui non dispone internamente e per cui si presume che non abbia le competenze necessarie per valutare tutti i rischi specifici. Caricare quindi il "livello superiore" dell'appalto della responsabilità collegata persino ai "rischi specifici" sembrerebbe entrare in contraddizione con questo presupposto teorico.

Questo dossier è stato elaborato da un gruppo di lavoro coordinato da Raffaella Dispenza, Vicepresidente Vicaria delle ACLI, di cui fanno parte Mauro Carta (ACLI delega Lavoro), Valerio Martinelli, Tommaso D'Angelo, Stefano Tassinari (Enaip) e Marco Calvetto (Patronato ACLI).