



## COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

Riservato<sup>1</sup>

Versione italiana  
Traduzione non ufficiale

## Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) contro Italia Reclamo collettivo n° 158/2017

# RAPPORTO PER IL COMITATO DEI MINISTRI

Strasburgo, 11 settembre 2019

---

1

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Protocollo, il presente rapporto sarà reso pubblico solo dopo l'adozione di una risoluzione da parte del Comitato dei Ministri o, al massimo, dopo quattro mesi dalla sua trasmissione al Comitato dei Ministri, cioè l'11 febbraio 2020.

## Introduzione

1. Ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Protocollo, che prevede un sistema di reclami collettivi ("il Protocollo"), il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, comitato di esperti indipendenti della Carta sociale europea ("il Comitato") invia al Comitato dei Ministri il rapporto<sup>2</sup> relativo al reclamo n° 158/2017. Il rapporto contiene la decisione del comitato sul merito del reclamo (adottata l'11 settembre 2019), la decisione sull'ammissibilità (adottata il 20 marzo 2018) è nell'appendice.
2. Il Protocollo è entrato in vigore il 1 luglio del 1998. E' stato ratificato dal Belgio, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi', Norvegia, Portogallo e Svezia. D'altra parte, la Bulgaria e la Slovenia sono anch'esse collegate a questa procedura ai sensi dell'articolo D della Carta sociale riveduta nel 1996.
3. Il Comitato ha basato la procedura sulle disposizioni del Regolamento del 29 marzo 2004, adottata dal Comitato nel corso della 201<sup>a</sup> sessione e riveduta l'ultima volta il 10 settembre nel corso della 308<sup>a</sup> sessione.
4. Il rapporto è stato inviato al Comitato dei Ministri il 10 ottobre del 2019. Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Protocollo, il presente rapporto sarà reso pubblico solo dopo l'adozione di una risoluzione da parte del Comitato dei Ministri o, al massimo, dopo quattro mesi dalla sua trasmissione al Comitato dei Ministri, cioè l'11 febbraio 2020.

---

2

Il presente rapporto potrebbe subire modifiche di forma.

## Comitato Europeo dei Diritti Sociali

### DECISIONI SUL MERITO

Adozione: 11 settembre 2019  
Notifica: 10 ottobre 2019  
Pubblicazione: 11 febbraio 2020

*Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) contro Italia*

Reclamo collettivo n° 158/2017

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, comitato di esperti indipendenti istituito ai sensi dell'articolo 25 della Carta sociale europea ("il Comitato"), nel corso della 308<sup>a</sup> sessione, alla quale hanno partecipato:

Giuseppe PALMISANO Presidente  
Karin LUKAS, Vice presidente  
François VANDAMME, Vice presidente  
Eliane CHEMLA, Relatore generale  
Petros STANGOS  
Jozsef HAJDU  
Krassimira SREDKOVA  
Raul CANOSA USERA  
Barbara KRESAL  
Kristine DUPATE  
Karin Møhl LARSEN  
Yusuf BALCI  
Ekaterina TORKUNOVA  
Tatiana PUIU

Assistiti da Henrik KRISTENSEN, vice segretario esecutivo

Avendo deliberato l'11 settembre del 2019,

sulla base del rapporto presentato da Petros STANGOS,

prende la decisione seguente, adottata nella suddetta data:

## PROCEDURA

1. Il reclamo collettivo presentato dalla *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) (di seguito "la CGIL") è stato registrato il 16 ottobre del 2017.
2. La CGIL sostiene che l'Italia violi l'articolo 24 (diritto ad una tutela in caso di licenziamento) della Carta sociale europea riveduta (di seguito "la Carta"), in ragione del fatto che il meccanismo indennitario prestabilito previsto dal decreto legislativo n° 23/2015 (articoli 3,4,9 e 10) non consente alle vittime dei licenziamenti illegittimi di ottenere mediante processo giudiziario interno un risarcimento adeguato in rapporto al danno subito, e non avente un carattere dissuasivo per il datore di lavoro, nella misura in cui l'indennità è limitata dal plafond e l'ammontare è stabilito in modo rigorosamente automatico in funzione dell'anzianità (quest'ultimo punto è stato modificato, cfr. comma 43).
3. Il 20 marzo del 2018, il Comitato ha dichiarato ammissibile il reclamo collettivo conformemente all'articolo 6 del Protocollo del 1995, che prevede un sistema dei reclami collettivi ("il Protocollo").
4. Nella sua decisione di ammissibilità, il Comitato ha invitato il Governo italiano ("il Governo") a presentare una memoria sul merito del reclamo collettivo, prima del 31 marzo del 2018.
5. Ai sensi dell'articolo 7 comma 1 del Protocollo, il Comitato ha invitato gli Stati parte del Protocollo e gli Stati che hanno fatto una dichiarazione in conformità all'articolo D comma 2 della Carta, a presentare eventuali osservazioni sul merito del reclamo collettivo entro il 31 maggio del 2018, data in cui sono state registrate le osservazioni del Governo francese.
6. Ai sensi dell'articolo 7 comma 2 del protocollo, il Comitato ha invitato le organizzazioni internazionali dei datori di lavoro o dei lavoratori, previste all'articolo 27 comma 2 della Carta sociale europea, a presentare le osservazioni prima del 31 maggio del 2018. La Confederazione Europea dei Sindacati (CES) (di seguito, "la CES"), ha chiesto ed ottenuto la proroga del termine della scadenza al 15 giugno del 2018, data in cui sono state registrate le osservazioni.
7. La scadenza per la risposta della CGIL alla memoria del Governo sul merito è stata fissata al 30 luglio del 2018, data in cui è stata registrata la risposta della CGIL.
8. Il Governo è stato invitato a presentare una nuova replica entro il 12 ottobre del 2018. La nuova risposta del Governo è stata registrata l'11 ottobre del 2018.

9. La CGIL ha chiesto ed ottenuto la proroga del termine della scadenza, fino al 25 gennaio del 2019, per presentare una nuova replica, ma alla fine non ha presentato un'ulteriore replica.

## **CONCLUSIONI DELLE PARTI**

### **A – L'Organizzazione reclamante**

10. La CGIL chiede al Comitato di statuire che le disposizioni contenute negli articoli 3, 4, 9 e 10 del decreto legislativo n° 23 del 4 marzo del 2015 sono contrarie all'articolo 24 (diritto ad una tutela in caso di licenziamento) della Carta, in quanto prevedono, in caso di licenziamento illegittimo nel settore privato, un'indennità risarcitoria il cui ammontare è limitato dal plafond, il che esclude al giudice ogni possibilità di valutare e di riconoscere l'eventuale danno supplementare subito dal lavoratore a seguito del licenziamento.

### **B – Il Governo convenuto**

11. Il Governo chiede al Comitato di dichiarare infondato il reclamo in tutti i suoi aspetti.

## **OSSERVAZIONI DI TERZI INTERVENUTI**

### **A – La Confederazione Europea dei Sindacati**

12. La CES commenta la questione del plafond per l'indennizzo risarcitorio in caso di licenziamento illegittimo alla luce del diritto internazionale pertinente.
13. Ritiene che le misure contestate facciano parte di un processo di riforma del diritto del lavoro destinato a dare risposte alla crisi economica e ricorda che il Comitato ha già avuto l'opportunità di esaminare l'impatto di un simile contesto sui diritti sociali, comprese le procedure di licenziamento, in altre reclami collettivi (Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) contro la Norvegia, reclamo n°74/2011, decisione sul merito del 2 luglio 2013; Finnish Society of Social Rights contro Finlandia, reclamo n° 106/2014 e n° 107/2014, decisioni sull'ammissibilità e sul merito dell'8 e del 6 settembre del 2016).
14. La CES fa riferimento ai testi internazionali pertinenti, specialmente agli articoli 6 e 7 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (PIDESC), ai commenti del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (CDESC), alla Convenzione n° 158 ed alla Raccomandazione n° 166 dell'ILO in materia di licenziamento, soprattutto all'interpretazione del Comitato degli esperti per l'attuazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (CDEACR), nonché ad altri strumenti meno specifici ma pertinenti, come il testo di politica generale adottato nel 2009: *“Superare la crisi: un patto globale per l'occupazione”*. Inoltre, fa riferimento alle conclusioni del 5° rapporto periodico del CDESC (2015), che invita l'Italia a misurare l'impatto delle misure di austerità sul rispetto dei diritti umani.
15. In tale contesto, la CES fa, inoltre, riferimento ai testi pertinenti dell'Unione europea (soprattutto all'articolo 153 del Trattato dell'Unione, all'articolo 30 della Carta dei

diritti fondamentali che si ispira direttamente all'articolo 24 della Carta sociale europea ed al principio n°7 del pilastro europeo dei diritti sociali).

16. La CES, in riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, osserva, inoltre, che un licenziamento può costituire un'ingerenza nel diritto a detrimento della vita privata (Özpinar contro Turchia, richiesta n° 20999/04, sentenza del 19 ottobre 2010, definitiva il 19 gennaio del 2011; Oleksandr Volkov contro Ucraina, richiesta n° 21722/11, sentenza del 9 gennaio 2013, definitiva il 27 maggio 2013).
17. Ricorda, infine, le osservazioni, le decisioni e le conclusioni pertinenti del Comitato Europeo dei Diritti Sociali relativamente alle misure di austerità e di indennizzo risarcitorio in caso di licenziamento illegittimo.
18. Alla luce di questi elementi diversi, la CES conclude che il plafond per l'indennizzo risarcitorio in caso di licenziamento illegittimo in Italia è contrario alla Carta, tanto più che esso tiene conto soltanto dell'anzianità del servizio e non tiene conto di altre variabili importanti.

## **B – Il Governo francese**

19. Il Governo francese dichiara di aver modificato la propria legislazione in materia di indennizzo in caso di licenziamento senza giusta causa reale e grave (ordinanza n° 2017 – 1387 del 22 settembre 2017, ratificata con legge n° 2017 – 217 del 29 marzo 2018) in modo analogo alla stessa logica di prevedibilità della legislazione italiana. Ricorda che questo dispositivo è stato anch'esso oggetto di reclamo collettivo (Confederazione Generale del Lavoro Force Ouvrière (CGT-FO) contro Francia, reclamo n° 160/2018).
20. Il Governo francese, in riferimento all'articolo 24 della Carta ed alla decisione del Comitato rispetto nel reclamo n°106/2014 ( Finnish Society of Social Rights contro Finlandia, reclamo n°106/2014, decisione sull'ammissibilità e sul merito dell'8 settembre del 2016), sostiene che dal ragionamento del Comitato non emerge che il plafond per l'indennizzo risarcitorio sarebbe di per sé contrario alla Carta, ma che altri elementi devono essere presi in considerazione, soprattutto il quadro giuridico pertinente ed in particolare la possibilità di ottenere un risarcimento del danno al di fuori del plafond.
21. Relativamente al carattere adeguato dell'indennità risarcitoria, il Governo francese osserva che, in pratica, i lavoratori licenziati raramente chiedono di essere reintegrati e, pertanto, ritiene che l'anzianità del lavoratore costituisca, allo stesso tempo, un parametro semplice e obiettivo per stabilire l'ammontare dell'indennità risarcitoria.
22. Tuttavia, il Governo francese ritiene che la prevedibilità dell'importo stabilito non toglie nulla al carattere dissuasivo del meccanismo, che è legato all'importo stesso ed alla prospettiva di una condanna.
23. Il governo francese, inoltre, osserva che il dispositivo contestato nel presente reclamo non si applica in tutti i casi di licenziamento illegittimo, e che i casi che

riguardano le inadempienze più gravi del datore di lavoro (soprattutto il licenziamento discriminatorio) sono esclusi da qualsiasi forfatto o plafond e prevedono che il lavoratore sia reintegrato.

## **DIRITTO E PRATICHE INTERNE PERTINENTI**

24. Il decreto legislativo n° 23/2015 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, ai sensi della legge n° 183 del 10 dicembre del 2014, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 marzo del 2015, Serie Generale n°54), entrato in vigore il 7 marzo del 2015

### **Articolo 2 Licenziamento discriminatorio, nullo o intimato in forma orale**

1. “Il giudice, con la pronuncia con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio a norma dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero perché riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge, ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto. A seguito dell'ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'indennità di cui al comma 3 [in alternanza al reintegro]. Il regime di cui al presente articolo si applica anche al licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale.
2. Con la pronuncia di cui al comma 1, il giudice condanna altresì il datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore per il licenziamento di cui sia stata accertata la nullità e l'inefficacia, stabilendo a tal fine un'indennità commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto (TFR), corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative. In ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento...
3. Fermo restando il diritto al risarcimento del danno come previsto al comma 2, al lavoratore è data la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento (...), la cui richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro (...)
4. La disciplina di cui al presente articolo trova applicazione anche nelle ipotesi in cui il giudice accerta il difetto di giustificazione per motivo consistente nella disabilità fisica o psichica del lavoratore”.

**Articolo 3 Licenziamento per giustificato motivo e giusta causa** (l'articolo è stato emendato con decreto legislativo n°87 del 12 luglio del 2018, con la decisione n°194/2018 della Corte costituzionale del 26 settembre – 8 novembre del 2018 e con la legge del 30 dicembre del 2018)

1. “Salvo quanto disposto dal comma 2, nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo non inferiore a sei mensilità e non superiore a trentasei mensilità. (Note 1) (2)
2. Esclusivamente 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, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR, corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione (...)

*Note:*

1. *Il decreto legislativo n° 87 del 12 luglio 2018, convertito in legge, con emendamenti, dalla legge n° 96 del 9 agosto 2018, ha aumentato l'importo minimo e massimo dell'indennizzo, rispettivamente da quattro a sei mensilità e da ventiquattro a trentasei mensilità. Lo stesso decreto, modificato dalla legge n°145 del 30 dicembre 2018, precisa che questo articolo non si applica ai contratti dell'amministrazione pubblica, né ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle università private. Le vecchie disposizioni continuano ad essere applicate ai lavoratori non trattati da tale articolo.*
2. *Con la sentenza n°194 del 26 settembre – 8 novembre 2018 (Gazzetta Ufficiale n°45 del 14/11/2018), la Corte costituzionale ha stabilito che l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo del 4 marzo 2015, (...), sia nella versione originale e sia in quella emendata dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n°87 del 12 luglio 2018 (...), è incostituzionale in quanto prevedeva “un importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per calcolare l'importo del TFR per anno di servizio”.*

#### **Articolo 4 Vizi formali e procedurali**

“1. Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia intimato con violazione del requisito di motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 604 del 1966 o della procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 300 del 1970, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle tutele di cui agli articoli 2 e 3 del presente decreto. “

#### **Articolo 6 Offerta di conciliazione**

“1. In caso di licenziamento dei lavoratori di cui all'articolo 1, al fine di evitare il giudizio e ferma restando la possibilità per le parti di addivenire a ogni altra modalità di conciliazione prevista dalla legge, il datore di lavoro può offrire al lavoratore, entro i termini di impugnazione stragiudiziale del licenziamento, in una delle sedi di cui all'articolo 2113, quarto comma, del codice civile, e all'articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, un importo che non costituisce reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e non è assoggettato a contribuzione previdenziale, di ammontare pari a una mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR, per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a tre e non superiore a ventisette mensilità, mediante consegna al lavoratore di un assegno circolare.

L'accettazione dell'assegno in tale sede da parte del lavoratore comporta l'estinzione del rapporto alla data del licenziamento e la rinuncia alla impugnazione del licenziamento anche qualora il lavoratore l'abbia già proposta. Le eventuali ulteriori somme pattuite nella stessa sede conciliativa a chiusura di ogni altra pendenza derivante dal rapporto di lavoro sono soggette al regime fiscale ordinario. “

*Note. Il decreto legislativo n° 87 del 12 luglio 2018, convertito in legge, con emendamenti, dalla*



*legge n° 96 del 9 agosto 2018, ha aumentato l'importo minimo e massimo dell'indennizzo, rispettivamente da due a tre mensilità e da diciotto a ventisette mensilità. Lo stesso decreto, modificato dalla legge n°145 del 30 dicembre 2018, precisa che questo articolo non si applica ai contratti dell'amministrazione pubblica, né ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle università private. Le vecchie disposizioni continuano ad essere applicate ai lavoratori non trattati da tale articolo.*

## **Articolo 9 Piccole imprese e organizzazioni di tendenza**

“1. Ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, non si applica l'articolo 3, comma 2, e l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'articolo 3, comma 1, dall'articolo 4, comma 1 e dall'articolo 6, comma 1, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità”.

## **Articolo 10 Licenziamento collettivo**

“In caso di licenziamento collettivo (...) intimato senza l'osservanza della forma scritta, si applica il regime sanzionatorio di cui all'articolo 2 del presente decreto. In caso di violazione delle procedure (...) o dei criteri di scelta (...), si applica il regime di cui all'articolo 3, comma 1 [indennizzo]”.

25. La legge n°300 del 20 maggio del 1970 recanti norme relative alla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro, e norme sul collocamento dei lavoratori (Gazzetta ufficiale n°131 del 27 maggio 1970)

## **Art. 18 Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo**

“ 1. Il giudice, con la sentenza con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio (...), [ovvero quando intimato in concomitanza col matrimonio del lavoratore o violi e norme che tutelano la maternità e la paternità, o perché riconducibile ad altri casi di nullità previsti dalla legge o determinato da un motivo illecito determinante], il giudice ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto e quale che sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro. La presente disposizione si applica anche ai dirigenti. A seguito dell'ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'indennità di cui al terzo comma del presente articolo [in alternativa al reintegro]. Il regime di cui al presente articolo si applica anche al licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale.

2. Il giudice, con la sentenza di cui al primo comma, condanna altresì il datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore per il licenziamento di cui sia stata accertata la nullità, stabilendo a tal fine un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative. In ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità della retribuzione globale di fatto. Il datore di lavoro è condannato inoltre, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

3. Fermo restando il diritto al risarcimento del danno come previsto al secondo comma, al lavoratore è data la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel

posto di lavoro, un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, la cui richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro, e che non è assoggettata a contribuzione previdenziale. La richiesta dell'indennità deve essere effettuata entro trenta giorni dalla comunicazione del deposito della sentenza, o dall'invito del datore di lavoro a riprendere servizio, se anteriore alla predetta comunicazione.

4. Il giudice, nelle ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa adottati dal datore di lavoro, per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro di cui al primo comma e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. In ogni caso la misura dell'indennità risarcitoria non può essere superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto. Il datore di lavoro è condannato, altresì, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello della effettiva reintegrazione (...) A seguito dell'ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'indennità sostitutiva della reintegrazione nel posto di lavoro ai sensi del terzo comma.

5. Il giudice, nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa adottati dal datore di lavoro, dichiara risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all'anzianità del lavoratore e tenuto conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti, con onere di specifica motivazione a tale riguardo.

6. Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia dichiarato inefficace per violazione del requisito di motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, della procedura di cui all'articolo 7 della presente legge, o della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, si applica il regime di cui al quinto comma, ma con attribuzione al lavoratore di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, con onere di specifica motivazione a tale riguardo, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti che vi è anche un difetto di giustificazione del licenziamento, nel qual caso applica, in luogo di quelle previste dal presente comma, le tutele di cui ai commi quarto, quinto o settimo.

7. Il giudice applica la medesima disciplina di cui al quarto comma del presente articolo nell'ipotesi in cui accerti il difetto di giustificazione del licenziamento intimato, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68, per motivo oggettivo consistente nell'inedoneità fisica o psichica del lavoratore, ovvero che il licenziamento è stato intimato in violazione dell'articolo 2110, secondo comma, del codice civile. Può altresì applicare la predetta disciplina nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo; nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del predetto giustificato motivo, il giudice applica la disciplina di cui al quinto comma. In tale ultimo caso il giudice, ai fini della determinazione dell'indennità tra il minimo e il massimo previsti, tiene conto, oltre ai criteri di cui al quinto comma, delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione e del comportamento delle parti nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni. Qualora, nel corso

del giudizio, sulla base della domanda formulata dal lavoratore, il licenziamento risulti determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari, trovano applicazione le relative tutele previste dal presente articolo.

8. Le disposizioni dei commi dal quarto al settimo si applicano al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, nonché al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che nell'ambito dello stesso comune occupa più di quindici dipendenti e all'impresa agricola che nel medesimo ambito territoriale occupa più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa più di sessanta dipendenti.

9. Ai fini del computo del numero dei dipendenti di cui all'ottavo comma si tiene conto dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato parziale per la quota di orario effettivamente svolto (...).”

## 26. Codice civile

Articolo 1418 (cause di nullità del contratto)

Il contratto è nullo quando è contrario a norme imperative, salvo che la legge disponga diversamente. Producono nullità del contratto la mancanza di uno dei requisiti indicati dall'articolo 1325, l'illiceità della causa [1343], l'illiceità dei motivi nel caso indicato dall'articolo 1345 e la mancanza nell'oggetto dei requisiti stabiliti dall'articolo 1346 .

Il contratto è altresì nullo negli altri casi stabiliti dalla legge.

## 27. Codice di procedura civile

Articolo 91, comma 1, lettera 2 (condanna alle spese)

“(...) il giudice che accoglie la domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa, condanna la parte che ha rifiutato senza giustificato motivo la proposta al pagamento delle spese del processo maturate dopo la formulazione della proposta (...).”

## **FONTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE PERTINENTI**

### **A – Organizzazione delle Nazioni Unite**

28. Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, adottato, e aperto alla firma, alla ratifica ed all'adesione, dall'Assemblea generale con Risoluzione 2200 A (XXI) del 16 dicembre 1996, entrato in vigore il 3 gennaio 1976

### **Articolo 6.**

“1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto al lavoro, che implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato, e prenderanno le misure appropriate per garantire tale diritto.

2. Le misure che ciascuno degli Stati Parti del presente Patto dovrà prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale, nonché l'elaborazione di politiche e di tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico, sociale e culturale ed un pieno impiego produttivo, in condizioni che salvaguardino le fondamentali libertà politiche ed economiche degli individui”.

## **Articolo 7.**

“Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, le quali garantiscano in particolare:

a) la remunerazione che assicuri a tutti i lavoratori, come minimo:

i) un equo salario ed una uguale remunerazione per un lavoro di eguale valore, senza distinzione di alcun genere; in particolare devono essere garantite alle donne condizioni di lavoro non inferiori a quelle godute dagli uomini, con una eguale remunerazione per un eguale lavoro;

ii) un'esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie in conformità alle disposizioni del presente Patto;

b) la sicurezza e l'igiene del lavoro;

c) la possibilità uguale per tutti di essere promossi, nel rispettivo lavoro, alla categoria superiore appropriata, senza altra considerazione che non sia quella dell'anzianità di servizio e delle attitudini personali;

d) il riposo, gli svaghi, una ragionevole limitazione delle ore di lavoro, e le ferie periodiche retribuite, nonché la remunerazione per i giorni festivi”.

29. Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Osservazione generale n° 18: il diritto al lavoro (articolo 6 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali), adottata il 24 novembre 2005.

“11. La Convenzione OIL n° 158 sul licenziamento (1982) definisce la legittimità del licenziamento nell'articolo 4; impone in particolare l'esistenza di un motivo valido per il licenziamento e riconosce il diritto al risarcimento – giuridico o di altro tipo – in caso di licenziamento ingiustificato.”

### **Violazioni dell'obbligo di protezione**

“35. Lo Stato viene meno l'obbligo di proteggere quando si astiene dal prendere ogni misura intesa a proteggere le persone, che rientrano nella sua giurisdizione, dalle violazioni del diritto del lavoro imputabili a terzi. Tra queste violazioni rientrano le omissioni, come il fatto di non regolarizzare l'attività di individui, gruppi o società, allo scopo di impedire loro di violare il diritto al lavoro altrui o il fatto di non proteggere i lavoratori dai licenziamenti illegittimi.”

30. Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Osservazione generale n° 23 (2016) sul diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli (articolo 7 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali), adottata il 27 aprile 2016

“Articolo 7, lettera a): retribuzione che prevede almeno a tutti lavoratori:

2. Un salario equo

(...) I lavoratori non dovrebbero dover restituire parte del loro salario per il lavoro già realizzato e dovrebbero ricevere tutti i salari e le prestazioni loro dovute dalla legge alla scadenza del contratto di lavoro o in caso di fallimento o di liquidazione giudiziaria del datore di lavoro. (...)

C. Articolo 7, lettera c) la stessa possibilità per tutti di promozione sul lavoro ad una categoria

superiore adeguata, senza altra considerazione se non quella dei servizi svolti e delle attitudini

(...) La "stessa possibilità per tutti di promozione sul lavoro" richiede che le assunzioni, le promozioni ed i licenziamenti non siano discriminatori. (...)

Nel settore pubblico, gli Stati parte devono stabilire norme oggettive in materia di assunzione, promozione e licenziamento al fine di raggiungere la parità, in particolare tra uomini e donne. Le promozioni nel settore pubblico devono essere sottoposte ad un riesame imparziale. Nel settore privato, gli Stati parte devono adottare una normativa adeguata (normativa antidiscriminatoria in generale) per garantire la parità di trattamento in materia di assunzione, promozione e licenziamento, e realizzare indagini per valutare l'evoluzione della situazione nel tempo.

D. Articolo 6, lettera d): riposo, tempo libero, riduzione ragionevole dell'orario di lavoro e congedi periodici retribuiti, nonché la retribuzione delle ferie

(...) Al termine del servizio, i lavoratori devono ricevere il saldo del loro periodo di ferie annuali o, in sostituzione, un'indennità equivalente alla stessa remunerazione garantita o allo stesso credito di giorni di ferie.

#### B. Obblighi giuridici specifici

(...) Ad esempio, gli Stati parte devono garantire che le leggi, le politiche e i regolamenti, che disciplinano il diritto di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro (...), siano appropriate e effettivamente applicate. Gli Stati parte devono imporre sanzioni e pene adeguate a terzi che violino qualsiasi elemento della legge presa in esame, comprese i risarcimenti adeguati, sanzioni penali e misure pecuniarie, come gli indennizzi, o misure amministrative.

#### IV Violazioni e mezzi di ricorso

Gli Stati parte devono dimostrare di aver adottato tutte le misure necessarie per garantire che il diritto dei lavoratori di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro sia raggiunto al massimo delle loro risorse disponibili, che la legge è applicata senza discriminazione (...)

La violazione del diritto del lavoratore di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro può essere il risultato di un'azione diretta – una commissione di azioni – degli Stati parte. L'adozione di politiche relative alle migrazioni per motivi di lavoro che aumentano l'esposizione dei lavoratori migranti allo sfruttamento, l'inosservanza dell'obbligo di impedire il licenziamento ingiusto delle lavoratrici incinte nel servizio pubblico, e l'adozione di misure deliberatamente regressive incompatibili con gli obblighi fondamentali, sono altrettanti esempi di violazione del diritto di riferimento."

31. Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Osservazione finali relative al quinto rapporto periodico dell'Italia, adottate il 9 ottobre 2015

#### C. Principali motivi di preoccupazione e raccomandazioni Misure di austerità

8. Il Comitato riconosce che lo Stato parte è stato colpito dalla crisi finanziaria, ma osserva con preoccupazione che la riduzione dei livelli di protezione effettiva dei diritti sanciti dal Patto, conseguente alle misure di austerità adottate, ha effetti negativi sull'esercizio di questi diritti, soprattutto per le persone e i gruppi svantaggiati ed emarginati.

9. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di riesaminare, sulla base di una valutazione dell'impatto delle politiche sui diritti umani, l'insieme delle misure adottate per far fronte alla crisi finanziaria e che continuano ad essere applicate, in modo da garantire l'esercizio dei diritti

economici, sociali e culturali. A tale riguardo, il Comitato chiede l'attenzione dello Stato parte sulla lettera aperta inviata il 16 maggio del 2012 agli Stati parte in materia di diritti economici, sociale e culturali nel contesto della crisi economica e finanziaria, ed in particolare le condizioni che le politiche di austerità devono soddisfare.”

## **B – Organizzazione Internazionale del lavoro (ILO)**

### 32. Convenzione n° 158 sul licenziamento (non ratificata dall'Italia)

“Parte II. Norme di applicazione generale  
Sezione A. Giustificazione del licenziamento

#### Articolo 4

Un lavoratore non dovrà essere licenziato senza che esista un motivo valido di licenziamento legato all'attitudine o alla condotta del lavoratore, o fondata sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio.

Sezione C. Procedure di ricorso contro il licenziamento

#### Articolo 10

Se gli organismi menzionati all'articolo 8 della presente Convenzione giungono alla conclusione che il licenziamento sia ingiustificato e se, tenuto conto della legislazione e della prassi nazionale, tali organismi non hanno il potere di annullare il licenziamento, e/o di ordinare o di proporre il reintegro del lavoratore, o non ritengono che ciò sia possibile nella situazione data, dovranno essere abilitati ad ordinare il versamento di un indennizzo adeguato o ogni altra forma di riparazione considerata appropriata”.

### 33. “Superare la crisi: un patto globale per l'occupazione”, risoluzione adottata dall'ILO il 19 giugno 2009

“14. Le norme internazionali del lavoro costituiscono la base e il sostegno dei diritti sul lavoro, e contribuiscono a sviluppare una cultura del dialogo sociale, particolarmente utile nei momenti di crisi. Per scongiurare il peggioramento delle condizioni di lavoro e al fine di sostenere la ripresa, è importante riconoscere che:

(1) il rispetto dei principi fondamentali e dei diritti sul lavoro è determinante per la dignità umana e anche per la ripresa e lo sviluppo. Di conseguenza, è importante aumentare:

(i) la vigilanza al fine di eliminare o prevenire un aumento delle diverse forme di lavoro forzato, di lavoro minorile e di discriminazione sul lavoro;

(ii) il rispetto della libertà di associazione e della libertà sindacale, e il riconoscimento effettivo del diritto alla contrattazione collettiva, in quanto strumenti di proficuo dialogo sociale nei periodi di crescente tensione sociale, sia nell'economia formale sia in quella informale.

(2) Oltre alle convenzioni fondamentali, vi sono numerose convenzioni e raccomandazioni internazionali del lavoro rilevanti in questo ambito, tra cui gli strumenti dell'ILO in materia di politica dell'occupazione, salari, sicurezza sociale, rapporti di lavoro, licenziamenti, amministrazione e ispezione del lavoro, lavoratori migranti, condizioni di lavoro nell'ambito

dei contratti pubblici, sicurezza e salute sul lavoro, orario di lavoro e meccanismi di dialogo sociale. (...)”

### 34. Comitato degli esperti per l'attuazione delle Convenzioni e Raccomandazioni (CEACR), Studio globale della Convenzione (n° 158) e la Raccomandazione (n° 166) in materia di licenziamento, 1982, Conferenza OIL, 82<sup>a</sup> sessione 1995, Rapporto III (Parte 4B), Ginevra 1995

“218. Ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione, “se gli organismi menzionati all'articolo 8 della

[...] giungono alla conclusione che il licenziamento sia ingiustificato e se, tenuto conto della legislazione e della prassi nazionale, tali organismi non hanno il potere di annullare il licenziamento, e/o di ordinare o di proporre il reintegro del lavoratore, o non ritengono che ciò sia possibile nella situazione data, dovranno essere abilitati ad ordinare il versamento di un indennizzo adeguato o ogni altra forma di riparazione considerata come appropriata”.

219. L'articolo 10, nella sua formulazione, favorisce l'annullamento del licenziamento e il reintegro del lavoratore a seguito del licenziamento illegittimo, ma presenta anche una certa flessibilità in quanto propone altre soluzioni, in funzione del potere di cui dispone l'organo imparziale e della possibilità, tenuto conto delle circostanze, di decidere di annullare il licenziamento e reintegrare il lavoratore. Inoltre, la disposizione precisa che l'eventuale indennizzo deve essere “adeguato”. (...)

232. Alla luce di quanto detto, il Comitato ritiene che l'indennizzo versato in caso di licenziamento in violazione di un diritto fondamentale, debba mirare a risarcire totalmente, tanto sul piano finanziario, quanto su quello professionale, il danno subito dal lavoratore; la soluzione migliore consiste generalmente nel reintegrare il lavoratore nel posto di lavoro, pagando le retribuzioni dovute e mantenendo i diritti acquisiti. A tal fine, gli organi imparziali devono essere dotati dei poteri necessari per decidere rapidamente, pienamente e in completa indipendenza, e, in particolare, di decidere la forma di riparazione più adeguata, tenuto conto delle circostanze, e soprattutto della possibilità di reintegrazione. Se la reintegrazione non è stata proposta a titolo di risarcimento, se non è possibile o se non è chiesta dal lavoratore, sarebbe auspicabile che l'indennizzo scelto per il licenziamento in violazione di un diritto umano fondamentale fosse proporzionato al danno subito e in quantità maggiore a quella pagata per altri tipi di licenziamenti. (...)

## **C - Unione europea**

35. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

### **Articolo 30 Tutela in caso di licenziamento ingiustificato**

“Ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali”.

36. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Gazzetta ufficiale n° C 326 del 26/10/2012

### **Articolo 153 (ex articolo 137 TCE)**

Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro;

2. A tal fine il Parlamento europeo e il Consiglio:

a) possono adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri;

b) possono adottare nei settori di cui al paragrafo 1, lettere da a) a i), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi,

finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

decisione in tema di ammissibilità  
Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Nei settori di cui al paragrafo 1, lettere c), d), f) e g), il Consiglio delibera secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo e di detti Comitati.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può decidere di rendere applicabile al paragrafo 1, lettere d), f) e g) la procedura legislativa ordinaria”.

### 37. Il pilastro europeo dei diritti sociali

#### **Principio 7**

(...)

“Prima del licenziamento, i lavoratori hanno il diritto di essere informati delle motivazioni e di ricevere un ragionevole periodo di preavviso. Hanno il diritto di accedere a una risoluzione delle controversie efficace e imparziale e, in caso di licenziamento ingiustificato, il diritto di ricorso, compresa una compensazione adeguata”.

38. Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 2 agosto 1993, Helen Marshall contro Southampton e South West Hampshire Area Health Authority, domanda di pronuncia pregiudiziale: Camera dei Lords, Regno Unito. Direttiva 76/2017/CEE relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne – Diritto al risarcimento in caso di discriminazione. Causa C-271/91

“29 In merito, va rilevato che l'interpretazione dell'art. 6, come sopra formulata, fornisce una soluzione diretta alla prima parte della seconda questione, relativa all'importo dell'indennizzo imposto da tale norma.

30 Emerge da tale interpretazione che la fissazione di un plafond, come quello di cui trattasi nella causa principale, non può considerarsi una corretta attuazione dell'art. 6 della direttiva, visto che esso limita a priori l'importo dell'indennizzo ad un livello che non è necessariamente conforme all'esigenza di garantire una reale parità di possibilità mediante un equo risarcimento del danno subito a seguito del licenziamento discriminatorio”.

#### **OSSERVAZIONI PRELIMINARI**

##### *Sul diritto e la prassi interna pertinente*

39. A titolo preliminare, il Comitato prende atto delle modifiche introdotte alla legislazione interna che influiscono sul presente reclamo.

40. In primo luogo, osserva che talune disposizioni inizialmente impegnate sono state oggetto di emendamenti legislativi.

41. Inoltre, il decreto legge n° 87 del 12 luglio 2018 ha aumentato gli importi minimi e massimi dell'indennità prevista ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n° 23/2015, passati rispettivamente da quattro a sei mensilità e da



ventiquattro a trentasei mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento. Ha, inoltre, aumentato gli importi che il datore di lavoro può corrispondere in sede di conciliazione extragiudiziale, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n°23/2015: questi importi sono passati rispettivamente da due a tre mensilità e da diciotto a ventisette mensilità di riferimento.

42. Lo stesso decreto, modificato dalla legge n° 145 del 30 dicembre 2018, ha precisato che le vecchie disposizioni, previste dall'articolo 18 della legge n° 300 del 1970, continueranno ad essere applicate per i contratti della pubblica amministrazione, nonché per i contratti di lavoro a tempo determinato delle università private.

43. Nel frattempo, la Corte costituzionale, nella sentenza n° 194 del 26 settembre – 8 novembre 2018 (Gazzetta Ufficiale, 1<sup>a</sup> Serie speciale, n° 45 del 14 novembre 2018, facendo riferimento all'articolo 24 della Carta, come interpretata dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n° 23/2015, sia nella versione iniziale e sia in quella emendata dall'articolo 3, comma 1, del decreto legge n° 87/2018, per quanto riguarda la formulazione *“di un importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento ai fini del calcolo del TFR, per anno di servizio”*.

44. Nel suo ragionamento, la Corte ritiene che questo passaggio viola anche gli articoli 76 e 117 della Costituzione, in quanto non conforme all'articolo 24 della Carta. Ritiene che censurando questo passaggio e nel rispetto dei limiti massimi e minimi dell'indennità spettante al lavoratore in caso di licenziamento illegittimo, il giudice dovrà tener conto dell'anzianità di servizio (come previsto dall'articolo 1, comma 7c, della legge n°184/2013), ma anche di altri elementi (il numero dei lavoratori, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti). L'importo dell'indennità, versato in caso di licenziamento illegittimo, non è più calcolato in modo automatico.

45. Il Comitato ricorda che delibera secondo la situazione giuridica in vigore al momento dell'adozione della sua decisione (Consiglio europeo dei sindacati di polizia (CESP), contro Francia, reclamo n°57/2009, decisione sul merito del 1° dicembre 2010, comma 52). Inoltre, la sentenza n°194/2018 della Corte Costituzionale, nonché il decreto legge n°87/2018 sono stati emanati dopo la data di presentazione del reclamo, il Comitato esaminerà tali atti ai sensi del diritto nazionale vigente ai fini di una valutazione giuridica del presente reclamo.

## **IN DIRITTO**

### **PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 24 DELLA CARTA**

46. L'articolo 24 della Carta recita:

#### **Articolo 24 – Diritto ad una tutela in caso di licenziamento**

Parte I: “Tutti i lavoratori hanno diritto ad una tutela in caso di licenziamento”.

Parte II: “Per assicurare l’effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento, le Parti s’impegnano a riconoscere:

- a. il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell’impresa, dello stabilimento o del servizio;
- b. il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione.

A tal fine, le Parti si impegnano a garantire che un lavoratore, il quale ritenga di essere stato oggetto di una misura di licenziamento senza un valido motivo, possa avere un diritto di ricorso contro questa misura davanti ad un organo imparziale.

“Annesso alla Carta:

1. S’intende che ai fini di questo articolo il termine “licenziamento” indica la cessazione del rapporto di lavoro su iniziativa del datore di lavoro.

2. S’intende che il presente articolo comprende tutti i lavoratori, ma che una Parte può escludere interamente o parzialmente dalla sua tutela le seguenti categorie di lavoratori salariati:

- a. i lavoratori assunti ai sensi di un contratto di lavoro vertente su un determinato periodo o un determinato compito;
- b. i lavoratori in periodo di prova o che non hanno il periodo di anzianità richiesto, sempre che la durata di questo periodo sia stata stabilita in anticipo e che sia ragionevole;
- c. i lavoratori ingaggiati a titolo occasionale per un breve periodo.

Ai fini di quest’articolo non costituiscono valido motivo di licenziamento, in particolare:

- a. l’affiliazione sindacale, o la partecipazione ad attività sindacali al di fuori delle ore di lavoro o, con il consenso del datore di lavoro, durante l’orario di lavoro;

- b. il fatto di sollecitare, di esercitare o di avere un mandato di rappresentanza dei lavoratori;

- c. l’aver fatto causa o partecipato a procedure intentate contro un datore di lavoro in ragione di allegate violazioni della legislazione o l’aver presentato un ricorso davanti alle autorità amministrative competenti;

- d. la razza, il colore della pelle, il sesso, lo stato matrimoniale, le responsabilità familiari, la gravidanza, la religione, le opinioni politiche, l’ascendenza nazionale o l’origine sociale;

- e. i congedi per maternità o i congedi concessi ai genitori per la cura dei figli;

- f. l’assenza temporanea dal lavoro per causa di malattia o d’infortunio.

4. S’intende che l’indennizzo o ogni altra riparazione adeguata in caso di licenziamento senza valido motivo deve essere determinata secondo la legislazione o regolamentazione nazionale, convenzioni collettive o in ogni altra maniera adeguata alle condizioni nazionali.”

## **A – ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI**

47. Il Comitato rileva che i passaggi in corsivo tra parentesi quadre, riportati qui di seguito, indicano elementi fattuali che non sono più rilevanti a seguito delle modifiche intervenute nella situazione giuridica in vigore dopo l’introduzione del reclamo (cfr. osservazioni preliminari, commi 39-45)

### **1. Argomentazione dell’Organizzazione reclamante**

48. La CGIL sostiene che l’Italia violi l’articolo 24 della Carta, in ragione del fatto che le disposizioni degli articoli 3,4, 9 e 10 del decreto legislativo n° 23/2015 prevedono,

per i lavoratori del settore privato assunti dopo il 7 marzo 2015, un'indennità globale in caso di licenziamento illegittimo, che è [*stabilita in funzione dell'anzianità di servizio del lavoratore e*] limitata dal plafond, senza che il giudice possa valutare il danno realmente subito dal lavoratore e stanziare, se del caso, una maggiorazione.

49. In caso di licenziamento illegittimo, ossia senza un giustificato motivo oggettivo o un giustificato motivo soggettivo o un motivo disciplinare valido (giusta causa), cioè la maggioranza dei casi di licenziamenti presentati in tribunale, l'ammontare dell'indennizzo risarcitorio [*è fisso e prestabilito*] corrisponde a [*due mensilità di riferimento per anno di servizio, con*] un minimo di [*quattro*] sei mensilità e un massimo di [24] 36 mensilità di riferimento. Questo indennizzo risarcitorio è ridotto per i lavoratori delle piccole imprese (unità produttive con meno di 15 lavoratori o imprese che occupano in totale fino a 60 lavoratori), ossia una mensilità di riferimento per anno di servizio con un minimo di [*due*] tre mensilità ed un massimo di sei di riferimento.
50. La CGIL precisa che “la mensilità di riferimento”, ai fini del calcolo dell'importo dell'indennità risarcitoria versata in caso di licenziamento illegittimo, non corrisponde alla remunerazione globale de facto percepita realmente dal lavoratore. In realtà, si tratta di un parametro formale, ossia dell'ultima retribuzione di riferimento ai fini del calcolo del TFR, che spesso non tiene conto di alcuni elementi fissi della retribuzione.
51. La legge non consente al giudice di prendere in considerazione gli elementi della retribuzione che sono stati esclusi dal calcolo, [*né le altre circostanze, ma soltanto l'anzianità di servizio del lavoratore con contratto a tempo indeterminato*]. Sono, inoltre, esclusi dal calcolo i periodi di lavoro effettivamente realizzati per lo stesso datore di lavoro nell'ambito di un contratto a tempo determinato.
52. D'altra parte, l'importo dell'indennizzo risarcitorio stabilito può essere ulteriormente ridotto della metà in presenza di alcuni vizi di forma, come, ad esempio, la mancata indicazione dei motivi del licenziamento, o in caso di violazione delle procedure disciplinari. A tale riguardo, la CGIL contesta l'argomentazione del Governo, secondo la quale si tratterebbe di situazioni di “minore gravità” e insiste sul fatto che la mancata motivazione, lungi dall'essere un vizio di “minore gravità”, influisce profondamente sulla struttura del licenziamento, così come sul rispetto della procedura di difesa prevista nelle ipotesi di licenziamento disciplinare.
53. La CGIL, inoltre, sostiene che gli importi effettivamente percepiti dalle vittime dei licenziamenti illegittimi sono ulteriormente ridotti per il fatto che la legge incoraggia il ricorso a procedure di conciliazione, che, naturalmente, offrono alle vittime dei licenziamenti illegittimi la possibilità di ottenere un'indennità risarcitoria senza sostenere le spese e i ritardi dei procedimenti giudiziari, ma che avvantaggiano in modo particolarmente sproporzionato il datore di lavoro, in quanto gli consentirebbero di risparmiare circa il 50% dei costi (a spese della collettività, che deve farsi carico degli oneri), evitando una condanna per licenziamento illegittimo. Inoltre, afferma la CGIL, anziché dissuadere i datori di lavoro a ricorrere ai licenziamenti illegittimi, li incoraggia.
54. In realtà, nei casi di contestazione del licenziamento, il datore di lavoro può

proporre al lavoratore interessato, come conciliazione extra giudiziaria, il pagamento di una somma che va da [ 2 a 18] 3 a 27 mensilità di riferimento (calcolate sulla base di una mensilità per anno di servizio) che non è assoggettata a imposte, né a contribuzione previdenziale.

55. Secondo la CGIL, è evidente dalla prassi dei tribunali che, anche quando il lavoratore rifiuta l'offerta e continua il procedimento giudiziario, nella maggioranza dei casi questo si conclude con un accordo transattivo inferiore all'importo calcolato in base al parametro della progressività introdotto dalla legge, soprattutto in ragione del sistema processuale che richiede al magistrato di formulare una proposta di conciliazione e di tener conto dell'eventuale rifiuto della proposta durante il pagamento delle spese processuali.
56. La CGIL spiega che nell'attuale regime sanzionatorio, non esiste nel diritto civile alcuna tutela alternativa o complementare. Conclude che il meccanismo indennitario del licenziamento illegittimo non permette, dunque, un risarcimento adeguato, non avente carattere dissuasorio, tanto più che incoraggia tattiche dilazionistiche del datore di lavoro, dato che l'importo massimo dell'indennizzo rimane invariato nella durata del procedimento e non tiene conto del danno realmente subito, inclusa la perdita della retribuzione tra la data del licenziamento e quella dell'accertamento del suo carattere illegittimo, né permette la possibilità di cercare un lavoro: invece, il lavoratore preferisce quasi sempre ritirare le accuse e incassare rapidamente l'importo proposto, invece di attendere l'esito del procedimento, che potrebbe richiedere anni e comportare costi aggiuntivi, senza alcuna ripercussione sull'indennizzo alla fine stabilito, il cui importo netto non è significativamente superiore a quello che avrebbe percepito con l'offerta di conciliazione.
57. La CGIL, inoltre, spiega che le statistiche dei tribunali italiani mostrano un'assenza di azioni legali intraprese contro i licenziamenti soggetti al regime del decreto legislativo n°23/2015, e il contenzioso relativo ai licenziamenti illegittimi sono quasi sempre risolti in sede extra giudiziaria e si concludono con versamenti di importi al lavoratore del 50% (maggiorato della quota parte defiscalizzata) dell'indennizzo previsto ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n°23/2015. La CGIL sottolinea che, a fronte di un vantaggio fiscale medio di circa il 25% per lavoratore, il datore di lavoro ottiene una riduzione del costo del licenziamento del 50%.
58. A questo si aggiunge il fatto che la reintegrazione è ritenuta possibile solo in casi molti limitati (licenziamento verbale, licenziamento discriminatorio, per ritorsione, nullo per motivi di maternità o per congedo, o ancora per manifesta insussistenza del fatto) e richiede che il lavoratore abbia adempiuto all'onere della prova che incombe su di lui. Alla luce della giurisprudenza, la CGIL sottolinea che *[la legge non consente al giudice di tener conto della condotta delle parti, della situazione economica effettiva dell'azienda, degli elementi soggettivi afferenti al lavoratore o della proporzionalità del licenziamento in relazione ad un'eventuale inadempimento del lavoratore. In tal modo,]* la constatazione di una qualsiasi violazione contrattuale o di una qualsiasi ragione economica, anche se questa non rientra nei casi previsti dalla legge da poter giustificare la soppressione di un posto di lavoro, escluderebbe ogni possibilità per il lavoratore di ottenere la reintegrazione.

59. La reintegrazione è esclusa anche in caso di licenziamento collettivo (ad eccezione del licenziamento verbale) per i lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, mentre continua ad applicarsi per i lavoratori assunti precedentemente, in caso di violazione dei criteri di selezione dei lavoratori da licenziare.
60. A tale riguardo, la CGIL ritiene che tale differenza di trattamento esponga ulteriormente i lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015 al rischio di essere licenziati, dal momento che sono meno tutelati, sia per quanto concerne la reintegrazione e sia per quanto concerne l'indennizzo. In effetti, il regime applicabile ai lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015 (articolo 18 della legge n°300/1970) consente la reintegrazione in forma più estesa [*e soprattutto consente di tener conto di altri parametri diversi dall'anzianità del servizio (come il numero di lavoratori, il volume dell'attività economica o il comportamento e la condizione delle parti) ai fini del calcolo dell'importo dell'indennità, anche quando quest'ultima è limitata da un plafond (in particolare per la 6, 12 e 24 mensilità di riferimento, a seconda dei casi)*].
61. La CGIL sottolinea anche il fatto che il sistema delle indennità di disoccupazione, riformato parallelamente all'adozione delle disposizioni contestate (decreto legislativo n°23/2015) si concentra sull'anzianità del servizio, il che implica che un lavoratore con poca anzianità, e licenziato illegittimamente, non solo non percepirà alcuna indennità modesta, ma riceverà un'indennità di disoccupazione ridotta e di breve durata. In ogni caso, la durata del pagamento di questa indennità varia tra le 6,5 settimane e i 24 mesi, con un importo massimo pari al 75% dello stipendio e limitato a 1300 euro, che diminuisce del 3% a partire dal quarto mese.
62. Secondo la CGIL, i lavoratori licenziati illegittimamente in età avanzata, ma che non hanno maturato l'anzianità sufficiente per beneficiare del pensionamento, sono particolarmente penalizzati dal carattere inadeguato delle indennità, unitamente all'assenza di uno strumento di sostegno al reddito.
63. Questo riguarda ancora di più i lavoratori delle piccole imprese (filiali o stabilimenti con meno di 16 lavoratori, o aziende che occupano in totale fino a 60 lavoratori), cioè quasi la metà dei lavoratori dipendenti occupati sul territorio italiano, poiché, secondo la CGIL, le disposizioni impugnate prevedono in questi casi un'indennità ancora più ridotta in caso di licenziamento illegittimo, che non tiene conto del danno effettivo subito.
64. La CGIL osserva, infine, che le misure contestate non sono state adottate in un contesto di crisi economica e finanziaria grave e, sebbene siano state ideate per favorire la crescita dell'occupazione, la CGIL ritiene che, in base alle statistiche sull'occupazione rilevata dall'entrata in vigore delle misure contestate, nulla prova che una normativa sul licenziamento con meno tutele porti alla crescita dell'occupazione; giunge, pertanto, alla conclusione che una simile restrizione del diritto fondamentale dei lavoratori non è proporzionale all'obiettivo perseguito e, dunque, non è giustificata ai sensi dell'articolo G della Carta.
65. Nella replica al Governo, la CGIL afferma che gli emendamenti introdotti nel luglio 2018 (decreto legge n°87 del 12 luglio 2018, in vigore dal 14 luglio 2018, convertito in legge, con emendamenti, dalla legge n° 96 del 9 agosto 2018) non hanno posto rimedio alla presunta violazione della Carta, nella misura in cui questi emendamenti

aumentano esclusivamente le soglie dell'indennizzo in caso di licenziamento illegittimo nelle unità produttive con oltre 15 lavoratori e portano i limiti del massimale da 4 a 6 mensilità e il plafond da 24 a 36 mensilità (articolo 3, comma 1, decreto legge n° 87/2018) per i rapporti di lavoro introdotti nel 2015.

66. In particolare, secondo la CGIL questo intervento legislativo non modifica di fatto il meccanismo indennitario previsto dal decreto legislativo n°23/2015, caratterizzato da un indennizzo generale e limitato da un plafond, *[il cui importo aumenta automaticamente in funzione unicamente dell'anzianità di servizio]* e da una procedura per il regolamento del contenzioso, previsto ai sensi dell'articolo 6 del suddetto decreto legislativo n° 23/2015, che si rivela effettivamente dissuasivo per i lavoratori e vantaggioso per il datore di lavoro.
67. La CGIL contesta, inoltre, la fondatezza dell'argomentazione del Governo, secondo cui la disposizione che prevede il pagamento di un contributo a carico del datore di lavoro per finanziare l'indennità di disoccupazione prevista di cui all'articolo 2, comma 31, della legge n° 92/2012, possa dissuadere l'uso del licenziamento illegittimo. A questo proposito, la CGIL afferma che questo contributo è una misura generalizzata che si applica ad ogni tipo di licenziamento, a prescindere dalla sua validità ed efficacia, che, pertanto, non penalizza specificatamente i licenziamenti illegittimi. Tuttavia, questa misura non costituisce un risarcimento per il lavoratore, dato che quest'ultimo non beneficia di tale contributo. Per la CGIL, si tratta, dunque, semplicemente di una misura di finanziamento in favore dello Stato, inidoneo a sanzionare e risarcire il danno subito che il lavoratore subisce per effetto di un licenziamento illegittimo. Più in generale, la CGIL ritiene che la semplice protezione sociale dell'indennità di disoccupazione non impedisca il datore di lavoro di compiere un atto illegittimo e lascia, pertanto, il recesso del contratto di lavoro privo di ogni misura concreta ed adeguata di tutela del posto di lavoro.
68. Per quanto riguarda la possibilità, invocata dal governo, di ottenere un risarcimento aggiuntivo in base alle regole generali in materia di responsabilità civile, la CGIL osserva che l'ipotesi alla quale il Governo si riferisce è quella del "licenziamento ingiurioso". La CGIL precisa, tuttavia, che il risarcimento non pecuniario in questione si riferisce al danno recato alla dignità della persona in ragione delle modalità ingiuriose del licenziamento, indipendentemente dal fatto che si tratti di un licenziamento illegittimo. Il risarcimento di quest'ultimo rimane coperto esclusivamente dalle disposizioni contestate, come risulta dalla giurisprudenza pertinente della Corte di Cassazione (cassazione, 12 marzo 2014, n° 5730; Cassazione, 19 novembre 2015, n° 23686). Il presupposto del risarcimento aggiuntivo non è, pertanto, la perdita illegittima del posto di lavoro, oggetto della tutela dell'articolo 24 della Carta, quanto la modalità del licenziamento (compreso, in astratto, l'ipotesi di licenziamento legittimo, l'ipotesi di licenziamento disciplinare valido ed efficace, ma intimato in forma lesiva della privacy o dell'immagine del lavoratore). Di conseguenza, la CGIL sostiene che l'indennità prevista ai sensi dell'articolo 3, 4 e 9 del decreto legislativo n° 23/2015 costituisca una misura speciale che deroga ai principi generali in materia di risarcimento del danno da inadempimento contrattuale, con conseguente inapplicabilità dell'articolo 1223 del codice civile per la quantificazione del danno connesso al recesso illegittimo.

## 2. Argomentazioni del Governo

69. Il Governo ricorda che il decreto legislativo n°23/2015 prevede, in caso di licenziamento illegittimo, un'indennità il cui importo è calcolato sulla base dell'ultima retribuzione di riferimento ai fini del calcolo dell'importo del TFR nei limiti prestabiliti.
70. Inoltre, in caso di licenziamento senza giustificato motivo, l'importo dell'indennità inizialmente compreso tra 4 e 24 mensilità, [*e mensilità per anno di servizio*], è attualmente compreso tra 5 e 36 mensilità, a seguito di un emendamento introdotto con decreto legge n° 87 del 12 luglio 2018 (con legge di conversione n° 96 del 9 agosto 2018).
71. Nella replica alle osservazioni della CGIL, secondo cui tale emendamento del 2018 riguarda i contratti di lavoro conclusi a partire dal 2015 e cessati nel 2030, il Governo ricorda che i contratti di lavoro conclusi prima del 2015 sono soggetti al sistema di tutela di cui all'articolo 18 della legge n° 300 del 20 maggio 1970 (modificata dalla legge n° 92 del 28 giugno 2012), che prevede un'indennità limitata 24 mensilità.
72. Se il licenziamento non è stato notificato per iscritto, o se la procedura non è stata rispettata per quanto riguarda le singole inadempienze disciplinari o per i criteri in base ai quali si selezionano i lavoratori da licenziare in caso di licenziamento collettivo, l'importo dell'indennità è compreso tra 2 e 1 mensilità (una mensilità per anno di servizio). Per i lavoratori delle piccole imprese (fino a 5 lavoratori per l'impresa agricola, o 15 lavoratori per unità produttiva o fino a 60 lavoratori in totale), gli importi sono dimezzati e non possono superare 6 mensilità.
73. Per quanto riguarda le ipotesi limitate per le quali si applica la reintegrazione, il Governo ritiene che l'articolo 24 della Carta riconosca al legislatore nazionale il potere discrezionale in materia di misure da adottare e non lo obbliga a prevedere la reintegrazione come unica forma di risarcimento possibile del danno subito dal lavoratore licenziato senza motivo valido. A tale riguardo ricorda che la reintegrazione nel posto di lavoro, al di fuori dei casi previsti dalla legge, non è di per sé soggetta alla tutela costituzionale.
74. Il Governo ricorda, inoltre, che in caso di licenziamento il datore di lavoro è tenuto a pagare contributi destinati a finanziare l'indennità di disoccupazione, il che potrebbe avere un effetto dissuasivo.
75. Per quanto riguarda in particolare i tetti indennitari, il Governo sottolinea che questi consentono di fare valutazioni certe dei costi associati, se del caso, ai contenziosi derivanti dai ricorsi giurisdizionali contro il licenziamento.
76. Il governo ritiene che il carattere adeguato dell'indennità in caso di licenziamento illegittimo debba essere valutato all'interno del quadro globale della legislazione pertinente, tenendo conto soprattutto dell'estensione della portata delle misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria.
77. Il Governo riconosce che la proposta di conciliazione prevista dalla legge (articolo 6

del decreto legislativo n° 23/2015) miri a garantire il disincentivo del contenzioso giudiziario, ma sottolinea l'interesse del lavoratore a poter decidere se continuare l'azione giudiziaria o accettare la conciliazione consapevolmente. In effetti, se il lavoratore accettasse l'offerta conciliativa, non dovrebbe sopportare gli imprevisti legati ai ritardi e alle spese dell'azione giudiziaria, e potrebbe ottenere rapidamente una somma, certamente inferiore a quella che potrebbe ottenere con l'azione giudiziaria, ma che, a differenza di quest'ultima, è caratterizzata da una detassazione e decontribuzione. A tale riguardo ricorda che, in base ai suddetti emendamenti del 2018, l'importo offerto in sede di conciliazione, che variava da 2 a 18 mensilità, oramai varia da 3 a 27 mensilità.

78. Il Governo insiste sul fatto che la legge italiana riconosce ai lavoratori il diritto di adire un organo imparziale per la tutela dei loro diritti e che questa possibilità non è soppressa o ridotta per il fatto che i lavoratori avranno la possibilità di prendere una decisione specifica se scegliere la via conciliativa piuttosto della via giudiziaria, in funzione della loro situazione personale.
79. Il Governo sostiene, inoltre, che l'uso di parametri prestabiliti per calcolare l'importo dell'indennità miri ad aumentare la prevedibilità del licenziamento illegittimo. Ritiene che il giudice, pur vincolato da tali parametri per fissare l'importo dell'indennizzo, è libero di valutare la natura e i fatti che sono all'origine del licenziamento.
80. Per quanto riguarda le misure che si applicano al licenziamento collettivo, intimato senza osservare i criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, il Governo riconosce che è riservato un trattamento diverso ai lavoratori assunti rispettivamente prima o dopo il 7 marzo 2015 (i primi possono essere reintegrati, mentre i secondi possono soltanto pretendere un indennizzo), ma ricorda che la reintegrazione si applica se è stabilito il carattere discriminatorio del licenziamento e spiega che le disposizioni del decreto legislativo n° 23/2015 dovranno essere applicate a tutti i lavoratori.
81. In genere il Governo contesta l'argomentazione secondo la quale la reintegrazione sarebbe oramai un meccanismo eccezionale e sottolinea che se le ipotesi considerate possono sembrare limitate (cioè, in caso di licenziamento nullo o discriminatorio, o di un comportamento disciplinare contestato), esse coprono in realtà una serie di casi non standard, conformemente all'articolo 1418 del Codice Civile relativo alle cause di nullità del contratto.
82. A tale proposito, il governo contesta l'affermazione secondo la quale non ci sarebbe tutela alternativa nel diritto civile, e afferma che nulla impedisce al lavoratore di chiedere e di far valere i danni ulteriori, ad esempio i danni causati da un licenziamento ingiurioso e dal cosiddetto licenziamento vessatorio.
83. Per quanto riguarda, infine, la riduzione dell'importo dell'indennità in presenza di vizi di forma o procedurali, il Governo sottolinea che si tratta di situazioni di minore gravità e indica che il giudice può, su richiesta del lavoratore, constatare l'applicazione di altri criteri di tutela (ad esempio in caso di licenziamento discriminatorio).



## B – Valutazioni del Comitato

84. Il Comitato rileva che il reclamo verte sull'adeguatezza del risarcimento previsto in caso di licenziamento illegittimo nel settore privato dopo il 7 marzo 2015, conformemente agli articoli 3, 4, 9 e 10 del decreto legislativo n° 23/2015, modificato dopo la presentazione del reclamo.
85. A tale riguardo, rileva che la tesi del carattere automatico del calcolo dell'importo delle indennità, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n° 23/2015, non è più valida, a seguito del giudizio di incostituzionalità di questa clausola (Corte costituzionale, sentenza sopraccitata n° 194/2018), che consente al giudice di tener conto non solo dell'anzianità di servizio, ma anche di altri elementi (numero dei lavoratori, dimensioni dell'impresa, comportamento e condizioni delle parti).
86. Rileva, pertanto, che la parte reclamante continua a mettere in discussione altri aspetti del meccanismo indennitario in caso di licenziamento illegittimo, cioè il tetto massimo delle indennità (plafond), unitamente alle restrizioni applicabili in materia di reintegro del lavoratore, alla presunta assenza di tutela alternativa o complementare dai licenziamenti illegittimi in altre disposizioni, alla presunta mancanza di strumenti adeguati di protezione sociale per i lavoratori licenziati, così come di un meccanismo di conciliazione, che favorirebbe l'uso dei licenziamenti illegittimi.
87. Il Comitato ricorda che, ai sensi della Carta, i lavoratori licenziati senza un valido motivo devono ottenere un indennizzo o un altro risarcimento adeguato. I meccanismi indennitari sono ritenuti conformi alla Carta quando prevedono:
- il rimborso delle perdite finanziarie subite tra la data del licenziamento e la decisione dell'organo del ricorso;
  - la possibilità di reintegro del lavoratore e/o
  - indennità di un importo sufficientemente elevato da dissuadere il datore di lavoro e compensare il danno subito dalla vittima (Finnish Society of Social Rights contro Finlandia, reclamo n° 106/2014, decisione sull'ammissibilità e sul merito dell'8 settembre 2016, paragrafo 45; Conclusioni 2016, Bulgaria).
88. Il Comitato rileva che i meccanismi di risarcimento attualmente previsti dalle disposizioni contestate variano in funzione del tipo di licenziamento e della dimensione dell'impresa (unità produttiva fino a 15 o più lavoratori).
89. In caso di licenziamento discriminatorio (in base all'appartenenza sindacale, politica o religiosa, etnica, lingua, al sesso, alla disabilità, all'età, all'orientamento sessuale o alle convinzioni personali), inficiato di nullità (cioè, quando è intimato durante il periodo tutelato dopo un matrimonio, una nascita o una malattia) oppure se il licenziamento non è stato notificato per iscritto, il lavoratore può richiedere la reintegrazione nel suo posto di lavoro (oppure un'indennità forfettaria di 15 mensilità) ed ottenere anche un'indennità non inferiore a cinque mensilità non limitata al plafond, corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione (articolo 2 del decreto legislativo n° 23/2015).
90. Ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n° 23/2015, si applica lo

stesso risarcimento di cui sopra se il procedimento dimostra che il fatto materiale contestato al lavoratore non sussiste (e anche se il fatto ha avuto luogo, ma non era passibile di licenziamento, secondo l'interpretazione della Corte di Cassazione nella sua sentenza n° 12174 dell'8 maggio 2019) per le unità produttive con più di 15 lavoratori.

91. Il Comitato rileva che, nei casi di cui sopra, la vittima del licenziamento senza motivo valido può ottenere un'indennità non limitata dal plafond, che copra le perdite finanziarie subite dal licenziamento, nonché la reintegrazione nel suo posto di lavoro, a meno che il lavoratore preferisca un indennizzo forfettario in sostituzione della reintegrazione (se si tratta di una piccola impresa, la reintegrazione è esclusa nei casi contemplati nel paragrafo 90 di cui sopra, ma questa è possibile in caso di licenziamento discriminatorio e negli altri casi contemplati nel paragrafo 89 di cui sopra). Dal momento che le situazioni sopra menzionate non riguardano la questione essenziale sollevata nel reclamo, vale a dire l'esistenza di limiti predeterminati all'indennizzo in caso di licenziamento illegittimo, il Comitato ritiene che non sia necessario esaminarli separatamente.
92. Per quanto riguarda gli altri tipi di licenziamento senza motivo valido, il Comitato rileva che le disposizioni contestate, oltre a non consentire la reintegrazione nel posto di lavoro, prevedono un indennizzo che non copre le perdite finanziarie effettivamente subite, poiché l'importo è limitato, a seconda dei casi, dal plafond di 6, 12, 24 o 36 mensilità di riferimento.
93. Inoltre, se il lavoratore, assunto dopo il 7 marzo 2015 con un contratto a tempo indeterminato nel settore privato, ritiene di essere stato oggetto di una misura di licenziamento individuale senza un valido motivo, che si tratti di un motivo oggettivo (soprattutto licenziamento economico) o soggettivo (motivo disciplinare con preavviso), oppure di un licenziamento senza giusta causa (licenziamento disciplinare immediato), il decreto legislativo n° 23/2015 (articoli 3, comma 1, e 9) prevede un'indennità limitata dal plafond di:
- Sei mensilità di riferimento per i lavoratori delle piccole imprese (con meno di 16 lavoratori),
  - 24 o 36 mensilità di riferimento nel caso di unità produttive che occupano più di 15 lavoratori, a seconda della data di assunzione e di licenziamento, avvenuta prima o dopo il 14 luglio 2018).
94. Se il licenziamento illegittimo è dovuto a vizi di forma (ad esempio, se il motivo del licenziamento non è indicato) o procedurali (ad esempio, se il lavoratore non ha potuto difendersi in sede disciplinare), gli importi dell'indennità sono dimezzati per le piccole imprese e limitati dal plafond di 12 mensilità di riferimento per le altre, ai sensi degli articoli 4 e 9 del decreto legislativo n° 23/2015.
95. Infine, in caso di licenziamento collettivo illegittimo, in quanto intimato in violazione delle procedure o dei criteri di selezione, l'articolo 10 del decreto legislativo n° 23/2015 prevede un'indennità limitata dal plafond di 24 o 36 mensilità nel caso di unità produttive che occupano più di 15 lavoratori, a seconda della data del licenziamento, avvenuto prima o dopo il 14 luglio 2018.
96. Il Comitato ricorda che qualsiasi tetto massimo (plafond), che svincola le indennità

scelte dal danno subito e non presentino un carattere sufficientemente dissuasivo, è, in linea di principio, contrario alla Carta, come, in una certa misura, ha già espresso la Corte Costituzionale nella decisione n° 194/2018. Nel caso del tetto massimo delle indennità accordate a titolo di compensazione del danno materiale, la vittima deve poter chiedere un ristoro del danno morale subito attraverso altre vie legali e gli organi giurisdizionali competenti, per accordare un indennizzo per il danno materiale e morale subito, devono pronunciarsi in tempi ragionevoli (*Finnish Society of Socail Rights* contro Finlandia, reclamo n° 106/2014, decisione sull'ammissibilità e sul merito dell'8 settembre 2016, comma 46; conclusioni del 2012, Slovenia e Finlandia).

97. Il Comitato rileva che il Governo, per quanto riguarda le eventuali vie legali che consentono di ottenere un risarcimento supplementare, menziona la possibilità che il lavoratore ottenga un indennizzo supplementare ai sensi delle disposizioni generali in materia di responsabilità civile (ad esempio, in caso di danno arrecato alla salute o in caso di licenziamento vessatorio). Indica, inoltre, che gli organi giurisdizionali competenti, ai sensi dell'articolo 1418 del Codice civile relativo alle cause di nullità del contratto, possono ordinare la reintegrazione del lavoratore in casi diversi da quelli coperti dalle disposizioni contestate, ai sensi dell'articolo 1418 del Codice civile relativo alle cause di nullità del contratto.
98. Il Comitato osserva che la CGIL contesta queste argomentazioni e precisa che il risarcimento previsto, sotto il profilo della responsabilità civile, non è collegato al carattere illegittimo del licenziamento, ma alle modalità del licenziamento ed alle conseguenze per l'integrità psicofisica (Corte di Cassazione, sentenza n° 23686 del 19 novembre 2015), per la vita privata o per la reputazione della vittima; per quanto riguarda la possibilità di reintegrazione, ai sensi dell'articolo 1418 del codice civile, la CGIL sostiene che essa si applica solo nei casi molto rari di nullità del licenziamento.
99. Il Comitato rileva che il Governo non ha fornito esempi di casi in cui sarebbe stato concesso un risarcimento per licenziamento illegittimo in base alle disposizioni relative alla responsabilità civile o ai sensi dell'articolo 1418 del Codice civile. Il comitato osserva che tale disposizione è stata utilizzata per riconoscere la nullità dei licenziamenti illegittimi in alcuni casi (sentenza n°4517/2016 del Tribunale del Lavoro di Roma, con la quale ha riconosciuto il carattere ritorsivo del licenziamento di un lavoratore che aveva contestato le misure disciplinari; sentenza n° 687/2016 del Tribunale del Lavoro di Vicenza con la quale riconosce il carattere abusivo di un presunto licenziamento per motivi economici, mentre il datore di lavoro sperava di trarre vantaggio dalle nuove misure di promozione dell'assunzione), ma ritiene che nulla impedisce di stabilire che tali esempi, forniti da organi giurisdizionali inferiori, siano rappresentativi di una giurisprudenza stabile e consolidata e che possano coprire tutti i diversi casi.
100. Osserva, altresì, che il meccanismo di conciliazione previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n° 23/2015 miri espressamente ad "evitare il procedimento giudiziario". Se l'obiettivo è decongestionare gli organi giurisdizionali nazionali ricorrendo a soluzioni in sede extra giudiziaria, il Comitato non ritiene che ciò sia in contrasto con la Carta, il Comitato ritiene che ciò non debba avvenire a spese dei diritti soggettivi garantiti dalla Carta.

101. Orbene, rileva che in caso di licenziamento illegittimo (diverso da quello discriminatorio, inficiato di nullità, intimato verbalmente o sostanzialmente infondato, si vedano i paragrafi 89 – 91), la vittima ha la scelta tra due opzioni risarcitorie per il danno materiale – giudiziario o extra giudiziario – limitato da un tetto massimo (plafond) che non copre le perdite finanziarie effettivamente sostenute dalla data del licenziamento. Il Comitato ritiene che le condizioni di ciascuna di queste due opzioni risarcitorie sono tali da incoraggiare, o quanto meno a non dissuadere, il ricorso al licenziamento illegittimo.
102. Infatti, in caso di licenziamento illegittimo, l'opzione conciliativa prevista in Italia permette al datore di lavoro di sottrarsi dal procedimento giudiziario controllando i costi del licenziamento (limitato da un plafond di 27 mensilità, 6 per le piccole imprese), mentre questo impegna la vittima a rinunciare a qualsiasi altro procedimento, avente come unico vantaggio il fatto di essere certi di ricevere un indennizzo in un breve lasso di tempo.
103. La via legale non presenta, pertanto, un vero carattere dissuasivo del licenziamento illegittimo nella misura in cui, da un lato, l'importo netto dell'indennizzo per i danni materiali non è significativamente superiore a quello previsto in sede di conciliazione e, d'altra parte, la durata della procedura avvantaggia il datore di lavoro, dato che l'indennizzo in questione non può superare gli importi prestabiliti (limitati da un plafond di 12, 24 o 36 mensilità, a seconda dei casi, di 6 mensilità per le piccole imprese) e il risarcimento diventa nel tempo inadeguato rispetto al danno subito. Per quanto riguarda le vie di ricorso menzionate dal Governo, il Comitato constata l'assenza di elementi conclusivi che consentano effettivamente di ottenere un indennizzo supplementare generalizzato.
104. Alla luce di questi elementi, il Comitato ritiene che né i sistemi di tutela alternativi offrono al lavoratore vittima del licenziamento illegittimo una possibilità di risarcimento oltre il tetto massimo del plafond previsto dalla legge in vigore, e né il meccanismo di conciliazione, stabilito dalle disposizioni contestate, consente in tutti i tipi di licenziamento senza motivo valido di ottenere un risarcimento adeguato, proporzionato al danno subito, e tale da dissuadere l'uso dei licenziamenti illegittimi.
105. Di conseguenza, il Comitato afferma che vi è una violazione dell'articolo 24 della Carta.

## **CONCLUSIONI**

Per questi motivi, il Comitato conclude:

- per 11 voti a 4, che vi è violazione dell'articolo 24 della Carta

Petros STANGOS  
Relatore

Giuseppe PALMISANO  
Presidente

Henrik KRISTENSEN  
Vice segretario aggiunto

## **ANNESSO**

### **Decisione in tema di ammissibilità**



## Comitato Europeo dei Diritti Sociali

### DECISIONI INTEMA DI AMMISSIBILITA'

20 marzo 2018

*Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) contro Italia*

Reclamo collettivo n° 158/2017

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, comitato di esperti indipendenti istituito ai sensi dell'articolo 25 della Carta sociale europea ("il Comitato"), nel corso della 298<sup>a</sup> sessione, alla quale hanno partecipato:

Giuseppe PALMISANO Presidente  
MONIKA SCHLACHTER, vice presidente  
Karin LUKAS, Vice presidente  
Eliane CHEMLA, Relatore generale  
Birgitta NYSTRÖM  
Petros STANGOS  
Jozsef HAJDU  
József HAJDU  
Marcin WUJCZYK  
Krassimira SREDKOVA  
Raul CANOSA USERA  
Barbara KRESAL  
Kristine DUPATE

Assistiti da Henrik KRISTENSEN, vice segretario esecutivo

Visto il reclamo del 6 ottobre 2017, registrato il 16 ottobre 2017 con protocollo n° 158/2017, presentato dalla *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL), firmato dal Segretario Generale, Susanna Lina Giulia Camusso, tendente a che il Comitato dichiari che la situazione dell'Italia non è conforme all'articolo 24 della Carta sociale europea riveduta ("Carta");

Vista la lettera del Governo italiano ("il Governo") registrata il 29 novembre del 2017;

Visti i documenti allegati al reclamo;

Vista la Carta, in particolare l'articolo 24 così formulato:

#### **Articolo 24 – Diritto ad una tutela in caso di licenziamento**

Parte I: "Tutti i lavoratori hanno diritto ad una tutela in caso di licenziamento".

Parte II: "Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento, le Parti s'impegnano a riconoscere:

- a. il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio;
- b. il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione.

A tal fine, le Parti si impegnano a garantire che un lavoratore, il quale ritenga di essere stato oggetto di una misura di licenziamento senza un valido motivo, possa avere un diritto di ricorso contro questa misura davanti ad un organo imparziale."

Visto il Protocollo aggiuntivo alla Carta sociale europea che prevede un sistema di reclami collettivi ("il Protocollo");

Visto il regolamento del Comitato adottato il 29 marzo 2004, nel corso della 201<sup>a</sup> sessione e riveduto recentemente, il 26 gennaio 2018, nel corso della 297<sup>a</sup> sessione ("il Regolamento");

Avendo deliberato il 20 marzo 2018;

prende la decisione seguente, adottata nella suddetta data:

1. La CGIL sostiene che l'Italia violi l'articolo 24 della Carta in ragione del fatto che il meccanismo indennitario introdotto previsto dal decreto legislativo n° 23/2015 non consente alle vittime dei licenziamenti illegittimi di ottenere mediante processo giudiziario interno un risarcimento adeguato in rapporto al danno subito, e non avente un carattere dissuasivo per il datore di lavoro.
2. Con lettera registrata il 29 novembre 2017, il Governo ha comunicato di non avere obiezioni in merito all'ammissibilità del reclamo.

## NEL DIRITTO

3. Il Comitato osserva che, ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo, ratificato dall'Italia il 3 novembre 1997 ed entrato in vigore per questo Stato il 1° luglio 1998, il reclamo è stato presentato in forma scritta e riguarda l'articolo 24 della Carta, disposizione accettata dall'Italia al momento della sua ratifica, il 5 luglio 1999, e alla quale è vincolata dalla sua entrata in vigore il 1 settembre 1999.
4. Inoltre, il reclamo è motivato.
5. Il Comitato ricorda che ha già constatato che la CGIL è un'organizzazione sindacale nazionale che rappresenta i lavoratori del settore pubblico e privato. Conta oltre 5 milioni di iscritti. In base alle informazioni di cui dispone, il Comitato ritiene che la CGIL possa essere considerata, ai sensi delle disposizioni dell'articolo 1 c) del Protocollo, un sindacato nazionale rappresentativo ai fini della procedura dei reclami collettivi (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) contro Italia*, reclamo n° 81/2013, decisione sull'ammissibilità e sul merito del 12 ottobre 2015, paragrafo 82; *CGIL contro Italia*, reclamo n° 140/2016, decisione sull'ammissibilità del 10 maggio 2017, paragrafo 5).
6. Il reclamo presentato a nome della CGIL è firmato dal Segretario generale, Susanna Lina Giulia Camusso, che, in base all'articolo 17 dello Statuto, rappresenta la CGIL in tutti i suoi atti della vita civile e dispone di tutti i poteri a tal fine. Pertanto, il Comitato ritiene che il reclamo sia conforme all'articolo 23 del Regolamento.
7. Per i suddetti motivi, sulla base del rapporto presentato da Petros STANGOS, e senza anticipare la decisione sul merito del reclamo, il Comitato

## DICHIARA IL RECLAMO AMMISSIBILE

Ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del Protocollo, incarica il Segretario esecutivo di informare della presente decisione l'Organizzazione reclamante e lo Stato convenuto, di comunicarla alle Parti del Protocollo ed agli Stati che hanno fatto una dichiarazione ai sensi del comma 2 dell'articolo D della Carta, e di renderla pubblica nel sito internet del Consiglio d'Europa.

Invita il Governo a presentare per iscritto, prima del 31 maggio 2018, una memoria sul merito del reclamo.

Invita la CGIL a presentare, entro la data che stabilirà, una replica alla memoria del Governo.

Invita le Parti del Protocollo e gli Stati che hanno fatto la dichiarazione ai sensi dell'articolo D del comma 2 della Carta a trasmettere entro il 31 maggio 2018 le osservazioni che desiderano presentare.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del Protocollo, invita le organizzazioni internazionali dei



datori di lavoro e dei lavoratori, di cui all'articolo 27, comma, 2, della Carta sociale europea, a formulare le osservazioni entro il 31 maggio 2018.

Petros STANGOS  
Relatore

Giuseppe PALMISANO  
Presidente

Henrik KRISTENSEN  
Vice segretario aggiunto