

PIETRO ICHINO

Poche luci e molte ombre
nella nuova disciplina dei licenziamenti collettivi
in costanza di procedura fallimentare
(considerazioni sull'art. 2
della l. 27 luglio 1979, n. 301)

Estratto dalla
Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale
ANNO XXX - Fasc. 9-10 (1979) Parte I

POCHE LUCI E MOLTE OMBRE NELLA NUOVA DISCIPLINA
DEI LICENZIAMENTI COLLETTIVI
IN COSTANZA DI PROCEDURA FALLIMENTARE
(Considerazioni sull'art. 2 della legge 27 luglio 1979 n. 301) (*)

SOMMARIO: — 1. La tecnica del « vagoncino ». — 2. A quali licenziamenti si applica la nuova disciplina. — 3. Il problema del termine iniziale di decorrenza della sospensione dell'efficacia dei licenziamenti. — 4. Effetti della nuova norma sulla struttura del mercato del lavoro. — 5. Urgenza di un intervento legislativo globale ed organico.

1. — Fra le numerose manifestazioni del malcostume legislativo che affligge il nostro ordinamento giuridico statale va a mio avviso annoverata una prassi a cui si fa frequente ricorso da parte delle Assemblee parlamentari, al fine di conciliare l'urgenza dell'emanazione di certe norme particolari con il sovraccarico del calendario dei lavori assembleari o di commissione: nell'impossibilità di provvedere tempestivamente su di una determinata materia con una apposita legge, il cui *iter* normale sarebbe troppo lento, si inserisce la nuova norma ritenuta necessaria, a mo' di « emendamento aggiuntivo », nella prima legge posta all'ordine del giorno dell'Assemblea, che riguardi una materia vagamente affine a quella a cui si riferisce l'emendamento. L'emendamento aggiuntivo viene indicato, in questo caso, nel linguaggio parlamentare ufficioso, col termine « vagoncino ».

Il guaio è che una norma giuridica non può essere attaccata tranquillamente a questa o a quella legge come si attaccherebbe un vagoncino ad un treno o ad un altro: il contenuto della norma, infatti, a differenza del contenuto di un vagoncino ferroviario, dipende anche — ed in misura spesso assai rilevante — dal contesto in cui la norma stessa è inserita, e dal modo in cui essa vi è inserita. E comunque questo modo episodico e disordinato di legiferare non può non nuocere alla chiarezza ed alla qualità tecnica delle norme emanate (per non parlare delle questioni di costituzionalità che su questa prassi parlamentare potrebbero essere sollevate).

Un esempio tipico di « vagoncino » è costituito dalla norma a cui queste note si riferiscono: si tratta di una disposizione relativa al trattamento di lavoratori licenziati in costanza di procedura fallimentare, che

(*) La norma qui commentata è ora ribadita, con alcune modifiche, prima tra tutte il *venir meno del termine iniziale*, nell'art. 23 del d.l. n. 624/1979, pubblicato *infra*, p. 485.

è stata inserita nella legge di conversione di un decreto-legge riguardante la proroga del trattamento di integrazione salariale a vantaggio di alcune categorie di lavoratori del Mezzogiorno (d.l. 26 maggio 1979 n. 159) (1).

All'origine della proposta di emendamento aggiuntivo, presentata al Senato da Libertini, Bertone ed altri, stava la questione esplosiva dei mille dipendenti della S.p.A. Venchi Unica di Torino, della quale era stato da poco dichiarato il fallimento; il sub-emendamento presentato nella stessa sede da Donat Cattin, Colombo ed altri (contenente l'anticipazione della data di decorrenza della nuova normativa) mirava ad estendere l'operazione di « salvataggio » anche ai lavoratori della S.p.A. F.lli Papa di S. Donà di Piave, questa pure recentemente fallita. Ma alle buone intenzioni degli estensori non è corrisposta evidentemente una adeguata consapevolezza degli effetti generali che la norma proposta è destinata a produrre, al di là dei casi specifici per i quali è stata concepita; e la fretta conseguente alla scelta di attaccare il « vagoncino » ad un treno già in rapido movimento (la seduta del Senato si svolgeva il 18 luglio, ed il termine per la conversione in legge del decreto scadeva il 27 luglio) ha determinato alcune gravi imperfezioni tecniche, che rendono veramente problematica l'interpretazione della nuova disposizione, e la sua integrazione nel quadro normativo a cui essa è destinata.

Quando poi la legge « emendata » è passata all'esame della Camera dei Deputati, mancavano soltanto due giorni alla scadenza del termine: e le ragioni politiche, contrarie ad una ristertura della norma ed al conseguente ritorno del disegno di legge al Senato, hanno inesorabilmente prevalso sulle ragioni tecnico-giuridiche che avrebbero richiesto tale ristertura.

2. — Nel testo della norma in esame, destinata ad essere inserita come settimo comma nell'art. 25 della legge 12 agosto 1977 n. 675, in materia di processi di ristrutturazione e riconversione industriale, compaiono due proposizioni principali apparentemente distinte: a) « con effetto dal 1° gennaio 1979, nel caso di fallimento di aziende industriali... ove siano intervenuti licenziamenti l'efficacia degli stessi è sospesa »; b) « i rapporti di lavoro proseguono ai soli fini dell'intervento straordinario della Cassa integrazione per crisi aziendale dichiarata ai sensi dell'art. 2 della presente legge... e del conseguente disposto del precedente articolo 21, secondo comma ».

(1) Dal resoconto sommario della seduta del Senato del 18 luglio 1979, risulta che in un primo tempo l'emendamento aggiuntivo sarebbe stato destinato ad essere inserito nel testo del decreto-legge (p. 17 del resoconto), mentre poi è stato messo ai voti come art. 2 della legge di conversione (p. 19). Anche questa circostanza può far sorgere qualche dubbio sulla costituzionalità del procedimento di formazione e di approvazione della norma.

La prima proposizione fa sorgere, nel breve spazio di due righe, tre notevoli problemi interpretativi che avrebbero ben potuto essere evitati con una migliore formulazione del testo.

V'è innanzitutto il problema transitorio del termine iniziale di applicazione della nuova disciplina (1° gennaio 1979): il termine va riferito alla data di dichiarazione del fallimento, o alla data di comunicazione dei licenziamenti, o alla data di attuazione degli stessi? Accorosi dell'ambiguità della formulazione, uno dei presentatori del sub-emendamento relativo al termine iniziale si è preoccupato di precisare, nel corso della discussione al Senato, che « la data del 1° gennaio 1979 va riferita all'avvenuto licenziamento e non certo alla dichiarazione di fallimento » (Donat Cattin, res. somm. seduta 18 luglio 1969, p. 18); ma il tenore letterale della disposizione sembra autorizzare l'interpretazione opposta: appaiono cioè esclusi dall'applicazione della nuova disciplina tutti i casi in cui il fallimento sia stato dichiarato prima del 1° gennaio 1979; è quest'ultimo, a mio avviso, il « senso fatto proprio dalle parole » che compaiono nel testo legislativo.

Accantonato questo primo problema, ne sorge subito uno assai più grave: i licenziamenti a cui la norma si riferisce sono soltanto quelli intimati *dopo* la dichiarazione di fallimento (intimati, quindi, dal curatore fallimentare) od anche quelli intimati dall'imprenditore prima della sentenza? La prima soluzione produce una assurda disparità di trattamento tra lavoratori licenziati immediatamente prima della sentenza di fallimento, e lavoratori licenziati in costanza di procedura fallimentare. Ma la seconda soluzione si scontra con un ostacolo ancor più grave: non è fissato alcun termine anteriore al fallimento, che consenta di distinguere i licenziamenti cui verrebbe tolta efficacia, da quelli che invece conserverebbero i loro effetti. Sembra dunque preferibile l'interpretazione secondo la quale i licenziamenti a cui la norma si riferisce sono soltanto quelli intimati dopo la dichiarazione di fallimento.

La norma, poi, non distingue tra licenziamenti per riduzione del personale o chiusura dell'azienda, e licenziamenti disciplinari. Considerare tratti volti dall'inefficacia anche questi ultimi sembra davvero un'assurdità; anche se il testo letterale della norma non offre appiglio alcuno all'interpretazione contraria (cfr. Minervini, intervento nella seduta del 25 luglio della Camera, p. 19 del resoconto stenografico; Napolitano, intervento nella seduta del 25 luglio 1979 della Commissione lavoro della Camera, p. 41 del resoconto sommario), riteniamo che la *ratio legis* imponga di considerare esclusi dalla nuova disciplina i licenziamenti disciplinari.

3. — Un altro problema assai rilevante posto dalla norma in esame è se il regime di inefficacia dei licenziamenti si applichi a tutti i casi di « fallimento di aziende industriali » (*retius: imprese industriali*), o soltanto ai casi di fallimento per i quali il CIPR intervenga a dichiarare

la crisi aziendale, con conseguente concessione dell'integrazione straordinaria.

La soluzione del problema presuppone la risposta ad un altro quesito: se cioè la dichiarazione di crisi aziendale da parte del CIPPI, prevista dall'art. 2 della legge n. 675/1977 e richiamata nella norma in esame, possa intervenire anche dopo la sentenza dichiarativa del fallimento, o debba essere sempre precedente a tale sentenza. Se infatti la dichiarazione di crisi aziendale ad opera del CIPPI potesse essere soltanto precedente al fallimento, sarebbe logico ritenere il regime di inefficacia dei licenziamenti applicabile soltanto nei casi in cui il CIPPI abbia emanato il decreto: in tutti gli altri casi la sospensione dei licenziamenti dopo il fallimento non avrebbe alcun senso. Ma così non è: tutti i lavori preparatori stanno ad indicare che si è voluto consentire al CIPPI di intervenire *anche dopo* la dichiarazione di fallimento (in questo senso si è chiaramente pronunciato il ministro Scotti nella seduta del 25 luglio della Commissione Lavoro della Camera, in risposta ad un preciso quesito; si veda inoltre su questo punto l'intervento di Minervini, più volte citato). E poiché tra la dichiarazione di fallimento e l'intervento del CIPPI può intercorrere un lasso di tempo anche assai considerevole, sorge il problema se nell'incerta attesa dell'intervento del CIPPI i licenziamenti producano i loro effetti oppure no.

Su quest'ultimo quesito nel corso della discussione alla Camera il ministro Scotti si è pronunciato con vigore in senso positivo sia in Commissione che in Aula; secondo l'interpretazione proposta dal ministro, la sospensione dell'efficacia dei licenziamenti si verificherebbe soltanto se e dal momento in cui intervenga il decreto del CIPPI (2).

Se si accetta questa linea interpretativa, occorre ammettere che, dichiarato il fallimento, i lavoratori possano essere validamente licenziati; che possano quindi essere loro pagate le indennità di fine rapporto; che successivamente, senza limiti di tempo, l'intervento del CIPPI possa far tornare in vita i rapporti di lavoro già risolti, con conseguente obbligo per i lavoratori di restituire le indennità di fine rapporto percepite; che in tal caso, in conseguenza della restaurazione del rapporto di lavoro, riprenda a maturare l'anzianità di ciascun lavoratore, ed il conseguente suo credito privilegiato nei confronti del fallimento; che, in attesa di una valida ed efficace risoluzione dei rapporti di lavoro, la quale può tardare fino a ventiquattro mesi (tale è la durata massima prevista dell'intervento della Cassa integrazione), la procedura fallimentare resti in tal caso bloccata.

(2) La locuzione « ai soli fini dell'intervento straordinario della Cassa integrazione », che nel contesto della norma in esame sembra riferirsi soltanto alla proposizione « i rapporti di lavoro proseguono », dovrebbe invece — secondo quanto sostenne Scotti in commissione — essere riferita anche alla proposizione precedente (« l'efficacia [dei licenziamenti] è sospesa »).

ta, non potendosi evidentemente procedere a riparti in favore di altri creditori prima che siano stati interamente soddisfatti i crediti dei lavoratori subordinati, dei quali non si conosce il futuro ammontare definitivo.

D'altra parte, se non si accetta la linea interpretativa proposta dal ministro, e si sostiene l'immediata inefficacia dei licenziamenti, anche prima dell'intervento del CIPPI, si va incontro a risultati ancora più paradossali: si evita la mostruosità della restaurazione *inssu principis* di rapporti di lavoro già validamente risolti, ma si deve ammettere che restino paralizzati i licenziamenti *in tutti i casi di fallimento* di imprese industriali (che restino quindi paralizzate anche tutte le relative procedure fallimentari) in attesa di un intervento del CIPPI del quale non si può avere certezza, e senza che la norma ponga alcun termine all'attesa; ne risulterebbe danneggiata in primo luogo la maggior parte dei lavoratori interessati, i quali subirebbero un ingiustificato ritardo nel pagamento delle indennità di fine rapporto, senza godere dei benefici connessi con l'intervento del CIPPI, poiché è noto che tale intervento può riguardare soltanto un numero limitato di imprese. Gli effetti di quest'ultima interpretazione (sostenuta da Minervini nel suo intervento alla Camera, nel quale pure vengono denunciate le conseguenze assurde sopra menzionate) sono talmente gravi da far preferire la tesi interpretativa secondo cui la sospensione dell'efficacia dei licenziamenti si verifica solo dal momento dell'emanazione del decreto del CIPPI; con l'auspicio che il CIPPI, nei casi in cui sarà opportuno un suo intervento, emani il decreto di crisi aziendale con estrema tempestività, riducendo al minimo o addirittura annullando il lasso di tempo intercorrente tra la sentenza di fallimento ed il decreto.

4. — La sospensione dell'efficacia dei licenziamenti esaminata nei paragrafi precedenti non è, ovviamente, fine a se stessa, ma mira a consentire l'erogazione dell'integrazione salariale, e l'applicazione delle procedure speciali per l'avviamento dei lavoratori ad una nuova occupazione, previste dalla legge n. 675/1977 (artt. 24 e 25). Gli stessi risultati potevano essere raggiunti dal legislatore anche consentendo la preventiva risoluzione dei rapporti di lavoro ad opera del curatore fallimentare: non sarebbe stato certamente il primo esempio di intervento della Cassa integrazione in favore di lavoratori formalmente disoccupati; e trattandosi di dipendenti di un'impresa fallita, tale scelta avrebbe potuto difficilmente essere criticata dal punto di vista politico-sindacale.

Ma ciò che lascia più perplessi, nella norma in esame, è che essa prevedibilmente produrrà una notevole dilatazione del campo di applicazione delle procedure speciali per la mobilità della manodopera, previste dalla legge n. 675/1977, con il conseguente progressivo « strangolamento » del sistema di collocamento ordinario: per ogni impresa fallita che verrà ammessa, attraverso il decreto del CIPPI, alle procedure speciali per

la mobilità, sarà un *intero settore produttivo* ad essere sottoposto al circuito ordinario del collocamento nell'ambito di una provincia o di un circondario (secondo comma dell'art. 24).

Si potrebbe obiettare che la legge sui processi ristrutturazione e riconversione industriale introdusse fin dal 1977 la possibilità di applicazione delle procedure speciali per la mobilità anche al di fuori di processi di ristrutturazione e riconversione, negli « specifici casi di crisi aziendale che presentino particolare rilevanza sociale in relazione alla situazione occupazionale locale ed alla situazione produttiva del settore » (combinato disposto dell'art. 2, quinto comma, lettera c, e dell'art. 21, secondo comma). Ma non c'è dubbio che l'ulteriore estensione, operata dalla nuova norma, della possibilità di applicazione delle procedure speciali ai casi di fallimento *già dichiarato*, rischierà seriamente di trasformare in regola quella che, nello spirito della legge n. 675/1977, doveva restare un'eccezione, stravolgendo così l'equilibrio che il legislatore del 1977 aveva voluto stabilire tra il collocamento ordinario e le procedure speciali per la mobilità. E' infatti evidente il messaggio politico che la nuova norma contiene, e di cui il OMI è destinatario: una sorta di semaforo verde per le dichiarazioni di crisi occupazionale aziendale e per il conseguente intervento « straordinario » (si fa per dire) della Cassa integrazione guadagni. Ed è altrettanto certo (l'esperienza dell'ultimo decennio non lascia dubbi in proposito) che tale segnale di « via libera » per gli interventi « straordinari » della Cassa integrazione guadagni favorirà ancora una volta soprattutto i dipendenti delle imprese di maggiori dimensioni, poiché solo alla crisi di queste viene solitamente riconosciuto il carattere di « particolare rilevanza sociale ».

5. — Durante la discussione alla Camera, al termine di una impietosa requisitoria contro i difetti della norma, Minervini preannunciò la « amara astensione » sua e del gruppo della Sinistra indipendente, motivata dalla situazione di emergenza a cui la norma stessa intendeva porre rimedio, avvertendo però che « in nome dell'emergenza non possiamo continuare sempre a sbagliare ». Insensibili all'amarezza manifestata dal giurista, le forze politiche parlamentari hanno approvato a grande maggioranza la norma; le stesse forze politiche si sono trovate però in questa occasione unanimemente concordi — e con esse il Governo — nel condire l'auspicio che i mille problemi di intervento pubblico sul mercato del lavoro, posti quotidianamente dall'« emergenza » all'ordine del giorno, non continuino ad essere risolti con altrettanti provvedimenti legislativi estemporanei e parziali.

Quello or ora esaminato è soltanto l'ultimo di una serie di interventi legislativi disorganici, dettati dalla necessità di risolvere situazioni particolari « di emergenza »: si è incominciato con l'Innocenti, poi è stata la

volta dell'UNIDAL, oggi è il turno della Venchi Unica; e non è forse difficile, purtroppo, indicare il gruppo industriale in crisi che darà il nome alla prossima leggina della serie, se alle buone intenzioni manifestate dalle forze parlamentari non corrisponderà un nuovo modo di legiferare. E' invece urgente la necessità di una riforma che riconduca ad unità non soltanto le fonti normative della disciplina, ma anche gli strumenti amministrativi di governo del mercato del lavoro, rendendoli adatti a far fronte efficacemente alle molteplici e talora imprevedibili esigenze di intervento pubblico che via via si manifestano, in un quadro di principi generali chiari e razionali.

Settembre 1979

PIETRO ICHINO