

Titolo contributo: La legge-provvedimento n. 128/2019 (art. 11 comma 1 e 2) e il caso Whirpool Napoli: tra le debolezze del mercato del lavoro e lo svuotamento delle lotte sindacali

Autore: Dott. Giuseppe Zarrella - Dottorando di Ricerca in diritto del lavoro e diritto del lavoro pubblico presso il Corso di Laurea in Economia e Commercio dell'Università degli Studi di Salerno

Relazione conferenza 24 settembre 2021 – Bologna

Sommario: 1. Premessa. 2. Caso Whirpool e delocalizzazione. 3. La legge-provvedimento n. 128/2019 – art. 11 comma 1 e 2 (di conversione del decreto legge del 3 settembre 2019 n. 101); 4. Conclusioni.

1. Il presente contributo analizza la vicenda Whirpool Napoli utilizzando come filtro di analisi la legge-provvedimento n. 128/2019 ed in particolare l'art. 11 comma 1 e 2.

Questo provvedimento del Legislatore - che utilizza denaro ed incentivi indirizzati alle multinazionali senza apportare evidenti migliorie in concreto al reale mercato del lavoro sia sul breve che sul lungo periodo - ha come ratio legis sottesa quella di salvare i lavoratori dai licenziamenti collettivi.

In concreto tali politiche non hanno raggiunto l'obiettivo prefissato, in quanto, la Whirpool Emea, nonostante un accordo con il Governo Italiano e milioni di euro di sovvenzioni pubbliche percepite direttamente o indirettamente dalla società (come appunto tra le ultime proprio la legge provvedimento n. 128/2019 – art. 11 comma 1 e 2), ha confermato ormai la chiusura definitiva, già in data 31 dicembre 2020 dello stabilimento Whirpool Napoli di via Argine a causa di un procedimento di delocalizzazione della produzione all'estero delle attività che prima erano svolte in terra partenopea. La portata lesiva di tali politiche di gestione delle crisi aziendali nei riguardi dei lavoratori è stata contenuta in quanto per lungo tempo vi è stata la sospensione dei licenziamenti a

causa dell'ulteriore crisi cagionata dal Covid-19 che, aggravando un quadro occupazionale e salariale già fortemente danneggiato, in sostanza ha portato come immediata conseguenza la sospensione dei licenziamenti collettivi. Sospensione dei licenziamenti ormai non più in vigore, che in concreto, a partire dal mese di settembre 2021 porterà all'invio delle cd. lettere di licenziamento ai trecentoquaranta lavoratori della Whirpool Napoli per mano datoriale. Nonostante le lotte sindacali dei lavoratori che proprio negli ultimi mesi hanno portato il blocco del traffico delle merci al Porto di Napoli, l'occupazione dell'Aeroporto di Capodichino o diversi blocchi autostradali al fine di attirare l'attenzione governativa per convocare un tavolo tecnico sulla vicenda destinata proprio ad un epilogo nel mese di settembre 2021, la Multinazionale di converso non ha utilizzato nemmeno le tredici settimane di cassa integrazione per i trecentocinquanta lavoratori Whirpool utile a distendere i rapporti tra sindacati e datore di lavoro.

La vicenda di che trattasi, tra i diversi ed immediati effetti, ha anche prodotto in ultimo un'interrogazione prioritaria con richiesta di risposta scritta alla Commissione Europea (P-5218/2020), dove si chiede all'Istituzione Comunitaria di rispondere ad alcuni quesiti che hanno come obiettivo principale l'analisi del difficile equilibrio tra il caso Whirpool e la responsabilità sociale delle imprese. In questa analisi, lo Stato sembra assumere un ruolo centrale all'interno delle dinamiche dello Stato Sociale, assumendo direttamente compiti marcatamente sociali attraverso anche – e soprattutto – dell'utilizzazione delle cd. leggi-provvedimento intese come strumento idoneo alla concreta amministrazione dei bisogni dei consociati (e nella fattispecie dei lavoratori e delle loro famiglie) in vista della redistribuzione delle risorse economiche.

2. Whirpool è divenuto il maggior produttore mondiale di elettrodomestici a partire dal 2006 a seguito dell'acquisizione della Maytag Corporation – fino ad allora principale concorrente nel mercato statunitense. Le dinamiche registrate e vissute presso lo stabilimento di Via Argine a Napoli sono le medesime che hanno generato nel 2010 la chiusura dello storico stabilimento americano in Indiana di Evansville (aperto fin dal 1956) – specializzato nella produzione di frigoriferi – che ha subito la

delocalizzazione e il trasferimento dello stesso in Messico dove i costi della manodopera e dei lavoratori sono ben più inferiori.

Per arginare tale fenomeno all'interno del cd. Decreto Dignità - decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, nella sezione "antidelocalizzazioni" sono state previste diverse norme atte a scoraggiare la delocalizzazione, prima fra tutti l'obbligo di restituire i fondi statali già ricevuti per le società che decidono di delocalizzare le loro attività [Capo II – art. 5 e ss. Decreto Dignità].

La disposizione di cui all'art. 5 comma 1 del D.L. n.87 del 2018 ha come ratio legis quella di contrastare le delocalizzazioni delle imprese italiane o estere operanti sul territorio nazionale e che hanno ricevuto dallo Stato Italiano aiuti per investimenti produttivi. La norma prevede che tali aziende – nel caso in cui decidessero di delocalizzare le proprie attività in uno Stato non appartenente all'Unione Europea e allo Spazio Economico Europeo entro i cinque anni dal ricevimento del beneficio stesso – decadono dallo stesso.

La portata rivoluzionaria iniziale di tale norma è stata notevolmente ridimensionata a seguito delle rimostranze delle Istituzioni Comunitarie che hanno palesato le illegittimità sotto il profilo soggettivo del cd. Decreto Dignità per le cd. delocalizzazioni intercomunitarie a causa delle violazioni delle norme riferite alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali in Europa. Per tale ragione, la norma inserita all'interno del Decreto Dignità si applica alle delocalizzazioni che avvengono all'interno dell'area dell'Unione Europea e allo Spazio Economico Europeo (e cioè Norvegia, Islanda e Lichtenstein in aggiunta agli Stati dell'Unione Europea). Per quanto attiene ai profili oggettivi la norma deve essere letta in combinato disposto con l'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) al fine di definire correttamente i confini dei cd. aiuti di Stato. Sotto il profilo esegetico nella qualificazione di aiuti di Stato occorre far rientrare tutti quei vantaggi procurati alle imprese, quali sovvenzioni, prestiti agevolati, esenzioni fiscali, esoneri contributivi, riduzioni degli oneri sociali o esonero dal pagamento di alcune imposte o tasse a carico del datore di lavoro. Per tale ragione ex art. 107 TFUE, per aiuti di Stato si intendono "gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che favoriscono alcune

imprese o produzioni”.

In ragione della definizione del TFUE, per aiuto di Stato sembra quindi rientrare qualsiasi misura pubblica in grado di conferire alle imprese beneficiarie – grazie ad un provvedimento di carattere specifico o selettivo – un vantaggio sulle loro concorrenti in grado di falsare la concorrenza nel mercato unico. Anche la Commissione Europea ha ritagliato i confini della nozione di “aiuti di Stato” alla luce dell’art. 87 del Trattato CE, ponendo in essere un’importante distinzione tra aiuti che mirano alla conservazione dello status quo aziendale e societario ed aiuti che sono diretti a consentire i necessari adattamenti alle evoluzioni del mercato al fine soprattutto di contenere gli effetti negativi sull’occupazione o al fine di contribuire alla creazione di nuovi posti di lavoro. Occorre aggiungere che la perdita dei benefici e delle correlate sanzioni si ha anche nell’ipotesi in cui le delocalizzazioni avvengano all’interno del territorio Europeo e comunque all’interno dello Spazio Economico Europeo nell’ipotesi in cui gli aiuti di Stato siano stati specificamente destinati allo sviluppo di particolare e definito sito produttivo.

In riferimento al caso Whirpool – e agli aiuti percepiti per il sito di via Argine a Napoli – a seguito della prospettata delocalizzazione, le somme “oggetto di restituzione” sarebbero solo 8 milioni sui 27 erogati nel corso degli anni anche se anche su queste cifre sussistono alcuni dubbi circa i profili di retroattività della l. n. 87/2018 che di fatto, dovrebbe applicarsi agli investimenti effettuati dopo l’entrata in vigore del Decreto Dignità e quindi alla data del 14 luglio 2018.

3.L’utilizzazione della legge- provvedimento n. 128/2019 – art. 11 comma 1 e 2 – norma ritagliata sulla vertenza Whirpool Napoli - evidenzia la debolezza delle nostre politiche del mercato del lavoro che a partire dalla crisi economica del 1973 hanno utilizzato il cd. diritto del lavoro dell’emergenza al fine di favorire sempre più le logiche delle imprese (e delle loro crisi) che le reali esigenze dei lavoratori.

La norma in concreto positivizza un esonero dal contributo addizionale per una serie di aziende operanti sul territorio italiano, che in considerazione dei requisiti stringenti e specifici è *expressis*

verbis riferita alla Whirpool Italia, alla luce delle vicende che hanno interessato la stessa società negli stabilimenti di via Argine a Napoli – stabilimento specializzato nella produzione di lavastoviglie. I criteri previsti dalla norma di cui all'art. 11 comma 1 e 2 della l. 128/2019 al fine dell'esonero dal contributo addizionale di natura sostanziale sotto il profilo soggettivo ed oggettivo sono: 1) essere impresa del settore della fabbricazione di elettrodomestici; 2) avere unità produttive site sul territorio nazionale; 3) avere almeno una di queste imprese operanti sul territorio dello Stato Italiano in un'area di crisi industriale complessa riconosciuta ai sensi dell'art. 27 della l. n. 134/2012; 4) aver stipulato un contratto di solidarietà (ai sensi dell'art. 21, c. 1, lett. c), del D.Lgs. 148/2015) finalizzato al mantenimento della produzione esistente con la stabilità dei livelli occupazionali tramite la riduzione concordata dell'orario di lavoro, avviata nel 2019, per almeno 15 mesi; 5) avere un organico superiore alle 4.000 unità.

Per quanto attiene gli aspetti formal-procedurali, l'art. 11 della l. 128/2019 al comma 1 statuisce che l'esonero dal contributo addizionale all'impresa deve: 1) essere autorizzato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali previo accordo governativo tra l'impresa e le organizzazioni sindacali; 2) l'accordo impresa-organizzazioni sindacali deve essere stipulato entro 60 giorni dall'entrata in vigore della l. 128/2019. Inoltre, ulteriore conditio procedurale affinché le aziende potessero in qualche modo accedere a tale esonero contributivo è l'esame autorizzativo della Commissione Europea, previa notificazione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in base al quale la Commissione verifica la compatibilità o meno dei regimi di aiuti esistenti negli Stati membri con il mercato interno (comma 3 art. 11 della l. 128/2019).

Al comma 2 dell'art. 11, è stabilito che il predetto esonero contributivo è quantificato in 16,9 milioni di euro, di cui 10 milioni di euro per il 2019 e 6,9 milioni di euro per il 2020. A tal proposito è necessario evidenziare che è la stessa relazione tecnica allegata al decreto legge che – individuando come unici beneficiari di tale detrazione fiscale la società Whirpool Italia e Whirpool Emea – fa chiaramente venir meno in capo all'art. 11 comma 1 e 2 della l. 128/2019 i requisiti di generalità ed astrattezza, caratteri necessari di ogni norma giuridica.

Trattasi quindi di leggi provvedimento, o meglio di decreto legge provvedimento (convertito in legge) in quanto provvedimento legislativo che fa venir meno il requisito della generalità (intesa come l'indeterminabilità dei soggetti ai quali la norma è rivolta) e dell'astrattezza (intesa come quella situazione ideale tipica alla quale è possibile ricondurre ogni ipotetico caso reale da regolamentare in quanto indirizzato ad uno più soggetti determinati mediante l'operazione logica della sussunzione). È la stessa Corte Costituzionale che, ammettendo l'esistenza di tali atti legislativi *ibridi* (leggi che hanno nella forma i requisiti di legge e nella sostanza quelli di atto di natura amministrativo) ne ha dato un'importante definizione: “sono leggi-provvedimento quelle leggi che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, ovvero incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, che hanno contenuto particolare e concreto” (Corte Costituzionale 20 novembre 2013, n. 2360).

La relazione tecnica allegata alla legge già richiamata riduce ulteriormente la portata dell'art. 11 della l. 128/2019 evidenziando come l'onere derivante dall'applicazione dell'articolo 11 è pari complessivamente a 16,9 milioni di euro in quanto solo l'impresa Whirpool Emea ha un organico superiore alle 4.000 unità (come previsto tra i profili soggettivi applicativi per ricevere le detrazioni di che trattasi), a differenza della società Whirpool Italia che ha invece circa 400 dipendenti e che quindi non rientrerebbe nel campo di applicazione dell'articolo in esame.

La legge provvedimento n. 128/2019 (così come molte altre leggi simili per ratio e contenuto – ex multis vicenda Alitalia), dimenticando ontologicamente i caratteri di astrattezza e generalità (anche all'interno del rapporto lavoratore-persona/multinazionale-datore di lavoro), è rivolta esclusivamente alle società multinazionali, ai loro pieni ed elitari benefici, dimenticando totalmente le gestione dei rapporti di lavoro, della dignità dei lavoratori (e delle loro famiglie), provocando quindi un reale snaturamento ed una distorsione del lavoro secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata.

4. L'utilizzazione della legge provvedimento n. 128/2019, che attrae nella sua sfera legislativa la regolamentazione e la disciplina di materie affidate all'autorità amministrativa (in questo caso il MISE), ha influito negativamente sulla vicenda in materia di localizzazione e trasferimento d'azienda.

A tal proposito infatti, le multinazionali alla luce dei precedenti legislativi cristallizzati, possono chiedere e pretendere benefici statali per oleare le trattative sindacali andando a minare il principio di eguaglianza tra i vari soggetti economici coinvolti. Fattispecie che si scontra inevitabilmente con il divieto previsto dal Trattato CE di aiuti concessi dagli Stati che in qualche modo possano falsare o comunque minacciare di falsare la concorrenza. Le leggi- provvedimento come quella oggetto di analisi, si inserisce nel già complesso rapporto di negoziazione tra gli stakeholders coinvolti nelle due delicate fasi che vanno dal conflitto al raggiungimento dell'accordo stesso. Il problema è che nel caso di specie, gli accordi sindacali sono sistematicamente disattesi dalle multinazionali andando solo ad incentivare le casse delle corporations senza apportare alcun giovamento alle vite dei lavoratori coinvolti. Questo perché tali dinamiche provano ad interferire nel difficile equilibrio tra la libera circolazione dei capitali e l'evidente impossibilità per uno Stato di agire da protagonista nel sistema economico andando a provocare dei malfunzionamenti e delle situazioni chiaroscuro in riferimento proprio alla sovranità all'interno dei singoli Stati, dei suoi lavoratori e delle loro famiglie a favore del libero mercato.

In tale contesto, i soggetti che subiscono negativamente tale modus operandi sono prevalentemente i sindacati, i quali si ritrovano a negoziare trattative attraverso strumenti legislativi non proprio in linea con la lotta sindacale, quale appunto a titolo esemplificativo, la legge n. 128/2019 che in fatto ha portato un esonero contributivo per la multinazionale Whirpool, ma che in concreto ha avuto come unico fine quello di salvaguardare – o quantomeno rinviare – l'estinzione dei rapporti di lavoro dei lavoratori dello stabilimento napoletano di via Argine. Lo svuotamento della lotta sindacale, dei diritti dei lavoratori e del ruolo centrale dello Stato nella tutela e nella conservazione dei posti di lavoro dei lavoratori che in tal modo non riescono ad assicurare a loro e alla loro famiglia un'esistenza libera e dignitosa, è dovuto, a parere dello scrivente, alla presenza di un dogma inviolabile presente in Italia del non intervento diretto dello Stato nel mare magnum nell'economia di libero mercato. O meglio, lo Stato può intervenire indirettamente con sgravi fiscali ed incentivi, senza in fatto avere la

possibilità di un controllo sulla gestione e sulla spesa di quanto erogato, ma non può intervenire direttamente come nel caso Whirpool al fine di salvare i lavoratori e i loro rapporti di lavoro.

Eppure le ipotesi di gestione statale anche a mezzo di istituti come quello del golden power – attraverso la possibilità di accompagnare la società ad una creazione di un nuovo soggetto giuridico o quella dei cd. workers' buyout – attraverso la costituzione di una cooperativa di lavoratori che possa rilevare la fabbrica- possono essere soluzioni da valutare in modo da salvare i lavoratori dello stabilimento partenopeo. Strumenti utili al fine di conferire una dignità nuova, ai lavoratori della Whirpool Napoli dello stabilimento di Via Argine da anni sospesi tra una vita ingiusta - quale è - ed una vita giusta – come dovrebbe essere.