

DIRITTO COMUNITARIO, INTERNAZIONALE E COMPARATO

Chiusura di stabilimento e rapporti di lavoro negli Stati Uniti

Michele Tiraboschi

Sommario: **1.** Il quadro legale. — **2.** Profili procedurali. — **3.** Il principio della « esclusiva pertinenza manageriale » delle decisioni relative alla gestione economica della impresa e le forme di coinvolgimento del sindacato. — **4.** Oneri procedurali amministrativi e sanzioni. — **5.** Le tutele del lavoratore: sussidi pubblici, obblighi assicurativi, consulenza e riqualificazione professionale.

1. Negli Stati Uniti — coerentemente a quello che è stato definitivo « *the framework of American federalism* »¹ — i riflessi giuslavoristici della cessazione di impresa trovano regolamentazione in un intreccio di leggi federali e statali che, come vedremo, assumono una intensità neppure lontanamente paragonabile a quella presente nelle legislazioni europee².

In linea di principio la disciplina legale è finalizzata a sostenere un minimo di sicurezza finanziaria dei lavoratori, delle loro famiglie e della intera comunità, incoraggiando una informazione preventiva a favore dei lavoratori, dei loro rappresentanti sindacali e delle amministrazioni locali in presenza di situazioni che comportino esuberi del personale, sospensioni temporanee e prolungate della attività lavorativa e, appunto, la chiusura di stabilimenti³.

A livello federale, la legge più significativa è il *Worker Adjustment and Retraining Notification Act - WARN*⁴, comunemente noto come *Plant Closing Act*, emanato nel 1988 ed entrato in vigore l'anno successivo⁵. Questa legislazione trova applicazione per le imprese con almeno 100 dipendenti a tempo

Michele Tiraboschi è professore associato di diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia.

¹ Finkin, *Regulation of the Individual Employment Contract in the United States*, in Betten (ed.), *The Employment Contract in Transforming Labour Relations*, Kluwer Law International, The Netherlands, 1995, 167.

² Per un quadro comparato sulla disciplina vigente nei Paesi europei in caso di cessazione di impresa (e, più in generale di fusione e trasferimento d'azienda) cfr. lo studio condotto dalla Fondazione Europea di Dublino: *Industrial relations aspects of mergers and takeovers*, « <http://www.eiro.eurofound.ie/2001/02/study/TN0102401S.html>.

³ In dottrina cfr. Goldman, *Labor and Employment in the United States*, Kluwer Law International, The Netherlands, 1996, §§ 158, 689, 958; Skonberg, Mankes, *United States of America*, in *EU & International Employment Law*, Jordans, Bristol, ottobre 2001.

⁴ 29 U.S.C. §§ 2101-2109.

⁵ Si veda anche, nella letteratura italiana, Minale Costa, *Un recente intervento legislativo negli Stati Uniti d'America: crisi aziendale e riduzione del personale*, in *DL*, 1991, 467 ss.

pieno e, con specifico riferimento alla ipotesi di chiusura di stabilimento, a condizione che siano impiegati almeno 50 dipendenti a tempo pieno nell'impianto che si intende chiudere. Dal computo sono espressamente esclusi i lavoratori occupati per meno dei sei mesi nel corso dei dodici mesi precedenti e i lavoratori occupati in media per meno di 20 ore alla settimana.

I diritti e i rimedi stabiliti a favore dei lavoratori dal *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* sono comunque previsti in aggiunta (e non in sostituzione) di ogni altro diritto e rimedio di matrice legale e/o contrattuale. Da questo punto di vista, la materia della chiusura di stabilimento è suscettibile di variazioni, caso per caso, non solo in funzione delle diverse legislazioni nazionali di eventuale specificazione del *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* - WARN⁶ e delle eventuali previsioni della contrattazione collettiva, ma anche in considerazione della importanza che assumono nell'ordinamento statunitense i c.d. *implied terms of contract* (cioè le condizioni contrattuali implicite), che possono derivare da apposite procedure e/o discipline di *plants closing* contenute negli *employee handbooks* e nei *personal policy manual*, ampiamente diffusi nelle imprese americane⁷. Si tratta infatti di documenti che, almeno secondo un recente ma consolidato orientamento della giurisprudenza statunitense⁸, possono contenere (auto)limitazioni delle prerogative manageriali in punto di gestione economica della impresa.

2. Lo schema base del *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* consiste semplicemente – come ben evidenziato dal suo stesso titolo – nell'imporre al datore di lavoro l'obbligo di dare almeno sessanta giorni di preavviso ai lavoratori interessati dalla chiusura dell'impianto⁹. Questa disciplina non si pone dunque l'obiettivo di limitare o sindacare nella sostanza il potere del datore di lavoro rispetto alla decisione di chiudere uno stabilimento, ma semplicemente introduce un onere di *informazione* quale « misura preventiva di particolare importanza » a tutela dei lavoratori e delle loro famiglie¹⁰. Tale risultato viene ottenuto dalle legge imponendo al datore di lavoro di corrispondere i salari (non solo la retribuzione globale, ma anche i *benefits*) ai lavoratori per ciascuno dei giorni (rispetto ai complessivi sessanta) per i quali

⁶ In realtà soltanto pochi Stati dispongono di un proprio *Worker Adjustment and Retraining Notification Act*.

⁷ Cfr. gli autori citati *supra* alla nota 3.

⁸ Tale orientamento, sebbene non generalizzato in tutti gli Stati Uniti, è pacificamente accolto da numerosi Corti Supreme statali.

⁹ Ai sensi del WARN per lavoratori si devono intendere gli « *hourly and salaried workers* », così come i manager e i « *supervisory employees* ». Sono inclusi anche i lavoratori temporanei e part-time (con meno di venti ore settimanali di lavoro), quantunque non vengano computati, come già rilevato, ai fini della definizione del campo di applicazione della legge in esame.

¹⁰ Così Foote, *Il diritto del lavoro statunitense: un sistema deregolamentato?*, in *DRI*, 1999, 130, che tuttavia evidenzia come questo minimale obbligo posto dalla legge sia sistematicamente aggirato dai datori di lavoro, « talvolta rifugiandosi con particolare furbizia nelle pieghe delle eccezioni, ma in molti casi disattendendo senza scrupoli il dettato della legge o, comunque, provvedendo con estremo ritardo alla notifica della chiusura (dello stabilimento).

non sia stata data l'informazione preventiva. Ciò vuole dire che, in teoria, il datore di lavoro può chiudere un impianto anche senza fornire preventiva informazione ai lavoratori, fermo restando che in questo caso dovrà corrispondere ai propri dipendenti sessanta giorni di retribuzione. In questo caso sono peraltro implicite anche ben più rilevanti conseguenze in tema di rapporti tra impresa e sindacato (cfr. *infra* il § 3), ferme restando le responsabilità civili della impresa che procede alla dismissione del sito rispetto alle autorità locali (cfr. il § 4). In caso di violazione dell'obbligo di preventiva informazione, il sindacato può peraltro agire in giudizio a tutela dei diritti economici dei singoli lavoratori.

La legge non precisa peraltro se, nell'arco dei sessanta giorni, ai lavoratori debbano essere concessi permessi (retribuiti e/o non retribuiti) e assistenza per cercarsi un'altra occupazione.

Il *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* non prevede una modalità particolare attraverso cui adempiere all'obbligo di informazione. Tuttavia, tutte le comunicazioni di rilievo debbono essere effettuate per iscritto. Ogni ragionevole metodo di informazione scritta è accettabile, purché l'informazione sia specifica e dettagliata. Negli stabilimenti c.d. *unionised*, l'informazione al sindacato è ritenuta sufficiente e assorbente rispetto alla informazione ai singoli lavoratori: sarà poi il sindacato che dovrà provvedere a fornire adeguata comunicazione ai lavoratori dello stabilimento.

La legge stabilisce il venir meno dell'obbligo del preavviso in caso di calamità naturale o di *unpredictable business change*¹¹. Il *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* stabilisce anche che viene meno l'obbligo del preavviso di sessanta giorni nell'ipotesi in cui il datore di lavoro offra ragionevoli alternative occupazionali ai lavoratori coinvolti dalla chiusura dell'impianto.

Per sessanta giorni si intendono « sessanta giorni di calendario ». Il computo dei sessanta giorni può variare da Stato a Stato, secondo le diverse legislazioni nazionali. Il periodo di notificazione di sessanta giorni stabilito dalla legislazione federale viene in ogni caso computato parallelamente (e non in aggiunta) a ogni altro periodo di preavviso stabilito nelle legislazioni nazionali.

Un *additional notice* è stabilito nel caso in cui la data di chiusura dell'impianto venga estesa al di là di quanto preventivamente comunicato.

Va peraltro rilevato che è sempre possibile procedere a una chiusura progressiva degli impianti. In questa ipotesi la legge si limita a precisare che singoli licenziamenti adottati nell'arco di 90 giorni rientrano nel campo di applicazione del *Worker Adjustment and Retraining Notification Act*, salvo che il datore di lavoro dimostri che i progressivi licenziamenti siano il risultato di provvedimenti separati ed eziologicamente autonomi e non siano indice del tentativo di eludere gli obblighi di legge¹². La garanzia della produttività della impresa fino

¹¹ 29 U.S.C. §§ 2101-2109.

¹² Cfr. *Hollowell v. Orleans Regional Hospital LLC*, Nos. 98-31105, 99-30123, 2000 WL 867989 (5th Cir. July 18, 2000).

alla cessazione definitiva è data, nella pratica, esclusivamente mediante accordo sindacale: l'accoglimento di parte delle proposte sindacali relativamente alle conseguenze della chiusura dell'impianto per i lavoratori è il « prezzo » per la continuazione della normale produzione aziendale. In mancanza di accordo sindacale, l'unico strumento è quello della responsabilità contrattuale del lavoratore (inadempiente): ma è chiaro che si tratta di un rimedio alquanto ineffettivo, posto che il lavoratore è di fatto già stato licenziato e lo strumento della responsabilità contrattuale non è dunque idoneo a incidere sulla qualità della prestazione lavorativa.

3. La materia della chiusura di stabilimento — così come quella dei licenziamenti e quella dei trasferimenti di impresa — è regolata dal principio della « esclusiva pertinenza manageriale » delle decisioni che riguardano la gestione economica della impresa come, per esempio, appaltare il lavoro, trasferire l'azienda o un suo ramo, cambiare l'attività produttiva, procedere a licenziamenti collettivi e, appunto, chiudere l'impresa o una sua parte¹³. Il *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* rappresenta semplicemente, da questo punto di vista, un tentativo di contemperare questo principio generale con minime esigenze di tutela del reddito (e, in prospettiva, della occupazione) dei lavoratori.

In questa prospettiva il *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* si limita a richiedere che l'informazione preventiva venga fornita non solo ai lavoratori ma anche ai loro rappresentanti e segnatamente (a) al *chief elected officer of the exclusive representative(s)* ovvero (b) alla *bargaining agency(s) of affected employees*. Per *exclusive representatives* si intendono i rappresentanti designati ai fini della attività di contrattazione collettiva dalla maggioranza dei lavoratori in una specifica *unit bargaining*¹⁴. In caso di mancanza di rappresentanza sindacale (imprese *non-union*) l'informazione deve essere invece data unicamente ai lavoratori interessati dal provvedimento.

L'informazione preventiva deve essere specifica e includere obbligatoriamente:

- la denominazione e indirizzo del sito che si intende chiudere;
- la data progettata di chiusura;
- il numero di lavoratori coinvolti e la loro posizione in azienda (e le conseguenze implicite della chiusura, *i.e.* il licenziamento dei lavoratori);
- indirizzo della rappresentanza sindacale e nome e indirizzo dei dirigenti sindacali aziendali, ove esistenti.

L'informazione può contenere ulteriori indicazioni, relative soprattutto alla assistenza disponibile a favore dei lavoratori che perdono il loro posto di lavoro.

Rispetto al coinvolgimento del sindacato nella decisione di chiudere uno

¹³ Oltre agli autori citati *supra* alla nota 2, cfr., in lingua italiana Finley, *La tutela dei lavoratori negli Stati Uniti fra Statutes e Common Law*, in Pedrazzoli (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, il Mulino, Bologna, 1989, spec. 241.

¹⁴ Cfr. Biagi, *Rappresentanza e democrazia in azienda*, Maggioli, Rimini, 1990, 246 ss.

stabilimento, la Corte Suprema ha chiaramente escluso l'esistenza di un diritto del sindacato di partecipare a tale decisione di esclusiva competenza manageriale. La posizione della Corte Suprema si basa sulla considerazione che la disciplina di riferimento in materia di rappresentanza sindacale — il *National Labour Relations Act* — non ha inteso imporre in alcun modo all'imprenditore di condividere decisioni di propria esclusiva pertinenza con la rappresentanza collettiva degli interessi dei lavoratori ¹⁵.

Fermo restando il fatto che la chiusura di uno stabilimento rientra dunque nelle prerogative aziendali, il *National Labour Relations Act* stabilisce che per le imprese *unionised*, laddove la contrattazione collettiva non abbia disposto alcunché in punto di chiusura di stabilimento, il datore di lavoro debba comunque procedere in tempo utile ad aprire una trattativa con il sindacato, secondo parametri di correttezza e buona fede, relativamente alle conseguenze della chiusura dello stabilimento (ricerca di soluzioni alternative, corresponsione di indennità di licenziamento, predisposizione di servizi di *outplacement*, e ogni altra possibile forma di assistenza ai lavoratori coinvolti dalla dismissione del sito). Nel caso *First National Maintenance Corp. V. NLRB* ¹⁶ la Corte Suprema ha chiaramente ribadito che un imprenditore non ha un dovere di contrattare con il sindacato l'an della chiusura dello stabilimento, posto che si tratta di una decisione economica di sua esclusiva competenza, ma ha tuttavia l'obbligo di contrattare con il sindacato aziendale le conseguenze del provvedimento sui lavoratori.

Questo significa che la trattativa con il sindacato deve essere aperta in *meaningful time* e in *meaningful manner* e dunque prima che la decisione sulle conseguenze della chiusura siano diventate definitive ¹⁷.

4. Il *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* impone al datore di lavoro di fornire preventiva comunicazione dell'intenzione di chiudere l'impianto alle autorità governative locali: l'*appropriate local chief elected official* e la *Dislocated Worker Unit (DWU)* dello *State Department of Labor*. Il termine è, anche in questo caso, di sessanta giorni. Naturalmente l'informazione al sindacato alla autorità locale competente devono essere distinte. Indicazioni più dettagliate sono contenute nella sezione 639.7 del regolamento di attuazione del *Worker Adjustment and Retraining Notification Act*.

Lo scopo di questa disposizione è consentire alle autorità locali di fornire assistenza ai lavoratori e prevenire situazioni di tensione sociale legate alla chiusura dello stabilimento. In particolare, ogni Stato dispone di una *Dislocated Worker Unit (DWU)* (c.d. *Rapid Response unit*) a cui va data comunicazione della chiusura degli impianti al fine di garantire assistenza/formazione ai lavoratori coinvolti.

In caso di mancata informazione della autorità locale è stabilita una sanzione

¹⁵ Cfr. il *leading case Textile Workers Union v. Darlington Mfg o*, 380 U.S. 263 – 1965.

¹⁶ 452 U.S. 666 – 1981.

¹⁷ Goldman, *Labor and Employment in the United States*, cit.

civile che non può eccedere i 500 dollari per ogni giorno di violazione (per un massimo dunque di 30000 dollari).

I rimedi stabiliti dal *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* sono rimedi esclusivi rispetto alla violazione delle disposizioni in essa contenute. In applicazione del *Worker Adjustment and Retraining Notification Act* una corte federale non ha pertanto l'autorità di annullare la decisione di chiusura dell'impianto. Va peraltro detto che l'adempimento dell'obbligo di informazione, se effettuato nel rispetto del principio di buona fede, preclude la violazione delle disposizioni di cui al *National Labor Relations Act* in materia di contrattazione collettiva e obbligo a trattare.

5. L'*Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act* (ED-WAA), nell'emendare il Titolo III del *Job Training Partnership Act* (JTPA), ha previsto la concessione anno per anno di fondi ai singoli Stati (che a questo fine sono a loro volta suddivisi in unità amministrative sub-nazionali) al fine di sostenere i lavoratori licenziati, anche a seguito di chiusura di stabilimento, nella ricerca di un nuovo lavoro. Attraverso questi fondi possono essere previsti corsi di formazione e riqualificazione professionale, nonché servizi di assistenza/consulenza ai lavoratori (*individual service plans, labor market information, job development, job search and placement, supportive services, etc.*) al fine di trovare una nuova occupazione.

Quando la *Dislocated Worker Unit* (DWU), ottiene informazioni relative alla chiusura di uno stabilimento essa può disporre un servizio di assistenza/consulenza *on-site*. La *Dislocated Worker Unit* (DWU) può altresì coordinare la costituzione *on-site* di un apposito comitato *labor-management* per affrontare le questioni relative alla sorte dei lavoratori interessati dalla chiusura. Per legge, l'impresa non ha obblighi assicurativi particolari nei confronti dei lavoratori. Non esiste una normativa federale che, in questi casi, disponga l'obbligo di corrispondere al lavoratore indennità particolari per la cessazione del rapporto di lavoro. L'unica indennità è quella dei sessanta giorni di preavviso pagato. La materia è dunque interamente devoluta alle determinazioni aziendali e alla contrattazione collettiva, ove presente.

La materia è dunque generalmente decisa in funzione delle diverse *employer's policy* con decisioni *ad hoc*, in relazione alla categoria di appartenenza dei lavoratori e alla anzianità di servizio. Comunque, laddove esista una specifica politica aziendale in punto di indennità di licenziamento, l'*employer's policy* ricade sotto il campo di applicazione dell'*Employee Retirement and Income Security Act* (ERISA), che impone il rispetto di talune garanzie per la predisposizione di *welfare benefit plans* (forma scritta, rispetto della procedura, informazione della attivazione del piano a favore dei lavoratori, ecc.).

Il *Federal Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act* (COBRA) impone comunque al datore di lavoro di consentire ai lavoratori che, contestualmente alla perdita del posto di lavoro, perdono la copertura assicurativa medica fornita dal datore di lavoro di beneficiare di detta copertura per almeno diciotto mesi, che salgono a ventinove per i disabili e trentasei per talune particolari categorie di lavoratrici (madri, divorziate ecc.).