

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

*Il regime dei licenziamenti illegittimi
nelle piccole imprese:
una questione aperta*

Carlo Zoli

anticipazione

Publicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

N. 2/XXXV – 2025



Lefebvre Giuffrè

1. Licenziamento

1.1. Trib. Livorno ord. 29 novembre 2024 (in *Boll. ADAPT*, 2025, n. 16).

Il regime dei licenziamenti illegittimi nelle piccole imprese: una questione aperta

Sommario: 1. Tra referendum e nuovo intervento della Corte costituzionale. – 2. L’ordinanza di rimessione del Tribunale di Livorno. – 3. Il possibile esito del giudizio di costituzionalità. – 4. Una proposta di riforma legislativa.

1. Nel prossimo mese di giugno il vigente regime di tutela dei licenziamenti illegittimi nelle piccole imprese sarà messo a dura prova da due eventi che potrebbero rivoluzionarne la disciplina.

Innanzitutto, l’8 e 9 giugno si svolgerà la consultazione referendaria che avrà ad oggetto, tra l’altro, la richiesta di abrogazione dell’art. 8 della l. n. 604/1966, limitatamente alle parole «compreso tra un», alle parole «ed un massimo di 6» ed alle parole «La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».

Il referendum è stato dichiarato ammissibile dalla sentenza n. 13 del 20 gennaio 2025 della Corte costituzionale e l’eventuale accoglimento, usando le parole della Consulta, «comporterebbe, per la menzionata categoria di lavoratori [i.e. quelli esclusi dall’ambito di applicazione dell’art. 18, l. n. 300/1970], il mantenimento della soglia minima (pari a 2,5 mensilità) e consentirebbe una liquidazione affidata al prudente apprezzamento del giudice che, nel quantificare un ristoro equo e dotato di un congruo effetto deterrente, non troverebbe più l’ostacolo dell’attuale limite massimo».

Evidentemente tale esito dovrebbe accompagnarsi al contestuale accoglimento dell’altro quesito referendario in tema di licenziamenti, rivolto all’abrogazione dell’intero d.lgs. n. 23/2015 (sui quattro referendum in materia di lavoro cfr. M.V. BALLESTRERO, *E se domani ... Due referendum per cambiare la disciplina dei licenziamenti*, in *LD*, 2024, p. 585 ss.; M. FERRARESI, *I referendum sul lavoro della Cgil del 2024: questioni di ammissibilità e di opportunità*, in *LDE*, 2024, n. 4, p. 1 ss.). In caso contrario, si avrebbe il paradosso di un risarcimento illimitato per i lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015 e di uno formalmente circoscritto per quelli assunti dopo tale data.

2. Peraltro, nella seconda metà di giugno, a quanto consta, verrà discussa presso la Consulta la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Livorno con ordinanza del 29 novembre 2024 con riguardo al regime sanzionatorio previsto dall'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015, nella parte in cui limita a sei mensilità l'indennità risarcitoria dovuta dai datori di lavoro di piccole dimensioni: una questione che sarebbe superata nel caso di accoglimento del quesito referendario concernente l'abrogazione del d.lgs. n. 23/2015, mentre, in caso di esito negativo del referendum e di sentenza di accoglimento della Corte costituzionale, non potrebbe non riproporsi in termini simili con riguardo al perdurante regime sanzionatorio della l. n. 604/1966.

Un nuovo rinvio alla Consulta era prevedibile a distanza di più di due anni dalla sentenza n. 183/2022, alle cui argomentazioni il Tribunale di Livorno si è coerentemente rifatto, richiamandone i passaggi salienti. In particolare, rileva che il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015 muove in due direzioni, laddove, da un lato, individua «una forbice estremamente ridotta (da tre a sei mensilità) che non consente al Giudice di operare una liquidazione rispettosa del principio di uguaglianza, di ragionevolezza e di adeguatezza» e, dall'altro, «fa dipendere questa limitazione in punto di *quantum* da un elemento estraneo al rapporto di lavoro, il limite dimensionale costituito dal numero degli occupati, che nell'attuale contesto socio economico risulta anacronistico». Sottolinea altresì l'irrazionalità di una disciplina che per le piccole imprese tratta in modo uguale vizi dell'atto espulsivo estremamente diversi tra loro e che è priva di un indennizzo adeguato a fronte di licenziamenti nella sostanza illegittimi, per di più senza la «possibilità di reale personalizzazione in relazione alle circostanze del caso di specie e con la conseguenza che violazioni produttive di danni diseguali sono sanzionate in modo tanto simile da risultare essenzialmente uguale».

Constatando l'inerzia del legislatore, che era stato invitato dalla Corte ad intervenire, l'ordinanza sollecita quest'ultima a pronunciarsi nel merito della questione, confidando che il giudizio di rinvio possa avere un esito diverso da quello precedente, quando la Consulta non aveva ravvisato «una soluzione costituzionalmente adeguata, che possa orientare l'intervento correttivo e collocarlo entro un perimetro definito segnato da grandezze già presenti nel sistema normativo e da punti di riferimento univoci». Ed aveva concluso per l'inammissibilità delle questioni sollevate, considerato che non le spetta definire «la stessa soglia massima dell'indennità» e scegliere i criteri più appropriati ipotizzabili tra i molteplici sui quali fondare la diversità di trattamento, «che non si appiattiscano sul requisito del numero degli occupati e si raccordino alle differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui esse operano».

A tal fine il Tribunale di Livorno suggerisce alla Consulta una possibile soluzione chiedendole di eliminare la parte dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015

in cui prevede «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». Di conseguenza, per le piccole imprese opererebbe la stessa disciplina applicabile alle organizzazioni di maggiori dimensioni con l’unica esclusione dell’art. 3, comma 2, d.lgs. n. 23/2015, ovvero della reintegra con risarcimento attenuato nei casi ivi indicati di illegittimità del licenziamento per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo o oggettivo.

Si tratterebbe di una soluzione molto simile a quella a cui condurrebbe l’accoglimento del quesito referendario sull’art. 8, l. n. 604/1966, dato che in quest’ultimo caso non sarebbe previsto alcun tetto all’indennità risarcitoria, mentre nel primo un limite opererebbe, ma sarebbe quello assai elevato di 36 mensilità, valido per le imprese più grandi.

La soluzione suggerita, così come il quesito referendario sulla l. n. 604/1966, lascerebbe al giudice la più ampia discrezionalità nella determinazione dell’indennità risarcitoria, così come per le imprese maggiori, in conformità con quanto indicato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 194 del 2018. Tuttavia, manterebbe invariato il criterio discrezivo tra piccola e grande impresa – che rimarrebbe rilevante ai fini dell’esclusione della reintegra – fondato sul numero dei dipendenti occupati, anziché su altri indici o parametri di riferimento, che la Consulta ha ritenuto essenziali e che comunque nella motivazione l’ordinanza livornese ha cercato di ricostruire senza, peraltro, richiamarli nelle conclusioni.

3. È difficile fare previsioni sull’esito del giudizio di costituzionalità, considerato che, da un lato, l’illegittimità dell’art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015 è stata accertata, anche se non dichiarata (cfr. A. MORRONE, “*The time is out of joint*”. *Ordinare il “tempo” nelle sentenze della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, n. 1, p. 167 ss.); dall’altro, la Corte dovrebbe effettuare quella interpretazione creativa che l’ha nella sostanza indotta a non pronunciarsi nel merito in occasione della sentenza n. 183/2022.

Peraltro, indubbiamente il monito compiuto da questa pronuncia non si è limitato ad un auspicio, ma si rivela «forte» e «vincola il legislatore ad intervenire delineando in modo tutt’altro che marginale gli steccati entro cui dovrà muoversi» (così C. ZOLI, *La Corte costituzionale prosegue la “controriforma”: i licenziamenti nelle piccole imprese*, in *q. Rivista*, 2022, n. 4, p. 1135 ss., sul punto p. 1143, cui si rinvia per ulteriori citazioni).

Viene in rilievo una tecnica che solo di recente si è trasformata in una sorta di ultimatum, di fronte al quale la Corte, nuovamente sollecitata, specie in ambito penale ha talora dato seguito ai moniti inascoltati con sentenze di accoglimento (cfr., fra gli altri, A. MORRONE, *Positivismo giudiziario. Appunti a partire dalle c.d. omissioni legislative*, in *QCost*, 2024, n. 1, p. 127 ss. e spec. p. 154 s.; R. PINARDI, *Moniti al legislatore e poteri della Corte costituzionale*, in *Forum di*

QCost, 2022, rassegna n. 3, p. 72 ss.; M. RUOTOLI, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 2, p. 648 ss.; D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna University Press, 2020, p. 101 ss.).

Nel caso ora sottoposto al giudizio della Consulta l'operazione creativa può agevolmente consistere nella modifica dell'importo dell'indennità risarcitoria dovuta, tramite l'abrogazione di alcune parole: la Corte potrebbe, infatti, accogliere la richiesta del Tribunale di Livorno o limitarsi ad abrogare l'espressione finale dell'art. 9, comma 1, ovvero le parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità». Quest'ultima soluzione, in particolare, che eleverebbe a 18 mensilità il tetto massimo dell'indennità risarcitoria, appare più rispettosa delle differenze tra piccola e grande impresa, assicurando comunque al giudice chiamato a determinarla nel caso concreto un margine tale da consentirgli di personalizzare adeguatamente il risarcimento diversificandolo in relazione al danno subito dal lavoratore, ai vizi del licenziamento ed alle condizioni delle parti.

Resterebbe il problema, sollevato dalla sentenza n. 183/2022 e ripreso dal Tribunale di Livorno, del superamento del criterio, da quest'ultimo definito «unico e anacronistico», del numero degli occupati, da sempre utilizzato in via esclusiva per determinare il campo di applicazione della normativa più leggera di tutela contro i licenziamenti illegittimi. A tal fine l'ordinanza di rimessione, rifacendosi anche sul punto ai concetti elaborati dalla sentenza n. 183/2022, ricorda che «il criterio quantitativo degli occupati non costituisce più necessariamente un criterio capace da solo di rispecchiare la vera forza economica del datore di lavoro». E va oltre ricordando come, a livello eurounitario, con la raccomandazione del 6 maggio 2003 la Commissione, nell'individuare la nozione comunitaria di piccola impresa, al considerando n. 4 abbia previsto, quale «complemento necessario per apprezzare la vera importanza di un'impresa», «l'introduzione di un criterio finanziario»: un criterio che viene ritenuto «auspicabile» non consista solo nel fatturato, «dato che il fatturato delle imprese nel settore del commercio e della distribuzione è normalmente più elevato di quello del settore manifatturiero. Il criterio del fatturato deve quindi essere considerato unitariamente a quello del totale di bilancio, che riflette l'insieme degli averi di un'impresa, ed uno dei due criteri può essere superato». A livello di ordinamento statutale, il Tribunale di Livorno ricorda la soluzione accolta nel diritto fallimentare dapprima con la riforma del 2006 e, da ultimo, col Codice della crisi (d.lgs. n. 14/2019), il cui art. 2 mette in correlazione il rapporto tra livello di indebitamento e poste attive (patrimonio e ricavi).

Ma, sul punto, appare problematica una sentenza additiva, integrativa o ricostruttiva, della Corte costituzionale che sopperi sia all'inerzia del legislatore.

Infatti, «non si vede come, a fronte di un quadro normativo che rimane del tutto immutato, la semplice inerzia degli organi legislativi, che segue all’invito della Corte, sia in grado di rimuovere, di per sé, l’ostacolo, che era ritenuto, in precedenza, insormontabile, del necessario rispetto delle funzioni riservate al decisore politico» (R. PINARDI, *op. cit.*, p. 75, il quale rileva altresì – a p. 74 s. – che «a me pare, delle due l’una: o si tratta semplicemente di “difficoltà”, come tali (e per definizione) superabili, ed allora non si capisce per quale motivo la Corte rinunci all’adozione di una pronuncia di carattere manipolativo, negando, in tal modo, giustizia costituzionale a chi aveva ottenuto, viceversa, nella parte motiva della pronuncia di inammissibilità, un pieno riconoscimento della fondatezza (attuale, si noti) delle sue ragioni; oppure si tratta di un intervento (giuridicamente) “impossibile”, in quanto estraneo alle funzioni che la Costituzione o le leggi assegnano al custode della legalità costituzionale, ed allora il monito si risolve in un *bluff*, dato che la Corte, in realtà, non potrà risolvere in prima persona la questione sottoposta al suo sindacato nonostante il mancato attivarsi del decisore politico»). Il tutto senza trascurare le perplessità, che verranno di seguito esposte, in ordine all’individuazione di un parametro economico-finanziario attendibile e razionale, tanto che, come anticipato, lo stesso giudice del rinvio nelle conclusioni non suggerisce alcuna soluzione.

4. Nell’elaborare una complessiva proposta di riforma del regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi, presentata in versione provvisoria a Bologna il 21 febbraio 2025 ed ora in via di definitiva approvazione, il gruppo Freccia Rossa ha approfondito la questione in esame prendendo le mosse dalla ricerca e dalle osservazioni svolte da Antonio Viscomi. In particolare, ha convenuto che il dato normativo più significativo è quello contenuto nella menzionata raccomandazione n. 361/2003, alla quale ha dato attuazione in Italia il d.m. 18 aprile 2005. Entrambi definiscono la piccola e media impresa mediante un’integrazione del dato numerico degli occupati e del dato economico (fatturato/bilancio) distinguendo tra microimpresa (meno di 10 occupati), piccola impresa (meno di 50) e media impresa (meno di 250). Adottano altresì norme specifiche e puntuali per stabilire chi sono i dipendenti “effettivi”, come si calcola il dato economico, come si risolvono i problemi di collegamento societario nelle diverse forme che essa può assumere.

Come in precedenza ricordato, lo stesso quarto considerando della raccomandazione evidenzia alcune perplessità sulla effettiva utilità di dati economici per così dire semplificati: «il fatturato delle imprese nel settore del commercio e della distribuzione è normalmente più elevato di quello del settore manifatturiero». Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 183, ha segnalato l’esigenza che «criteri più duttili e complessi» siano correlati alle «differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui esse operano».

Quanto alla definizione di “impresa minore” contenuta nell’art. 2 del Codice della crisi, si può rilevare che il dato significativo è il rapporto tra livello di indebitamento e poste attive (patrimonio e ricavi), che non sembra immediatamente coerente con l’obiettivo di stabilire il campo di applicazione di una normativa quale quella sui licenziamenti. Lo stesso Codice rinvia per l’individuazione delle “grandi imprese” ad altra direttiva, la n. 2013/34/UE, relativa ai bilanci d’esercizio e ad altre scritture contabili. Emerge così come nell’ordinamento eurounitario sia possibile ritrovare diverse definizioni dei cluster di imprese. Pur restando fermo il criterio di integrazione tra numero di occupati e dati contabili, tutte queste definizioni hanno un campo di applicazione limitato alla materia disciplinata dalla singola direttiva, cosicché l’unica definizione a carattere generale è quella contenuta nella raccomandazione n. 361/2003.

Sempre Antonio Visconti ha segnalato che altre norme di legge correlano la sanzione al fatturato dell’azienda, in materia di concorrenza, di intermediari finanziari e di pratiche commerciali sleali (l’art. 14-ter, l. n. 287/1990; l’art. 62, d.lgs. n. 231/2007; l’art. 1, comma 7, d.lgs. n. 26/2023). In particolare, l’esigenza di avere criteri trasparenti di definizione del quantum della sanzione (prevista in genere nel suo livello massimo in percentuale sul fatturato) ha indotto l’Autorità garante della concorrenza e del mercato a dettare delle linee guida per la quantificazione della sanzione coerenti con il contesto di riferimento, ma veramente iperdettaglie.

In definitiva, il gruppo Freccia Rossa ha constatato che l’integrazione tra dato numerico e dato economico per definire il perimetro di applicazione di una disciplina legislativa è criterio già utilizzato nell’ordinamento, in particolare eurounitario. Tuttavia, la richiesta coesistenza dei due elementi determina una variabilità bidirezionale: piccole imprese possono avere una forte sostenibilità economica e imprese più grandi possono non presentare una stabilità economica adeguata. Inoltre, la variabilità dei cicli economici ha suggerito, in alcuni casi, di considerare una proiezione pluriennale dei dati economici presi in esame. Ancora, va considerato l’effetto di incerta frammentazione che derivebbe da una differenziazione per “realtà organizzative” e “contesti economici”. Gli stessi vari parametri economico-finanziari utilizzabili (fatturato, bilancio, margine operativo lordo, ebitda, ecc.) non sono sempre indicativi della reale consistenza aziendale e appaiono di troppo problematica specificazione o concretizzazione in un testo di legge senza che debbano essere modificati a distanza di poco tempo.

Alla luce di tali considerazioni, largamente condivise al proprio interno, il gruppo Freccia Rossa propone di mantenere quale unico criterio di definizione del concetto di piccola impresa ai fini del regime sanzionatorio dei licenziamenti quello numerico, sottolineando che in tutti i casi affrontati l’ordinamento eurounitario prevede tre diverse soglie (10, 50 e 250 dipendenti), che non trovano corrispondenza nelle note soglie numeriche dell’ordinamento nazionale.

Al riguardo suggerisce di mantenere la soluzione attualmente vigente (art. 18, commi 8 e 9, l. n. 300/1970), prendendo, peraltro, in considerazione anche i dipendenti occupati al di fuori del territorio nazionale, per evitare che siano escluse dal regime sanzionatorio più forte le piccole sedi italiane di consistenti imprese multinazionali.

I parametri economico-finanziari ricordati, invece, non possono non assumere decisiva rilevanza nella determinazione giudiziale dell'indennità risarcitoria, unitamente alla dimensione occupazionale, e magari anche in via prioritaria rispetto ad essa. In proposito, il giudice ordinario può così acquisire piena cognizione delle condizioni del datore, oltre che del prestatore di lavoro, e tenerne conto nella determinazione dell'indennità dovuta dal primo. Al riguardo il gruppo Freccia Rossa, ispirandosi alla previsione dell'art. 8, l. n. 604/1966, suggerisce di aumentare a 4 mensilità l'importo minimo e di fissare in 10 l'importo massimo dell'indennità, elevabile a 18 con anzianità di servizio superiore a 10 anni, per tutti i lavoratori a prescindere dalla data di assunzione. Propone altresì di dimezzare tali importi nel caso di vizi procedurali o di datori di lavoro che occupino sino a 5 dipendenti (3 se imprenditori agricoli): nel primo caso in sintonia con quanto rilevato dal Tribunale di Livorno, che ha correttamente rilevato l'irragionevolezza di un trattamento identico per fattispecie molto diverse; nel secondo considerando l'opportunità di non gravare di oneri economici eccessivi le imprese di piccolissime dimensioni, al di fuori ovviamente dei casi di nullità del licenziamento.

*Carlo Zoli
Professore ordinario di Diritto del lavoro
Università Alma Mater Studiorum di Bologna*