

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Scienze del Governo e Politiche Pubbliche



LE MISURE DI CONTRASTO DELLA
DELOCALIZZAZIONE AZIENDALE

Relatore: Prof. ANDREA SITZIA

Laureanda: FRANCESCA
DALL'ACQUA
matricola n. Matricola
2023431

A.A. 2022-2023

INDICE

INTRODUZIONE	5
1. LA DELOCALIZZAZIONE AZIENDALE E I DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA: UNA PROSPETTIVA COMUNITARIA	9
1.1. I diritti fondamentali dell'Unione Europea, con particolare attenzione al diritto di stabilimento (art. 49 TFUE) e al diritto di libera prestazione di servizi (art. 56 TFUE)	9
<i>1.1.2. I diritti di stabilimento e libera prestazione di servizi alla luce delle sentenze Viking e Laval</i>	20
<i>1.1.3. Il fondamento strategico della delocalizzazione aziendale</i>	24
<i>1.1.4. Il problema definitorio del concetto di "delocalizzazione"</i>	27
1.2. L'esperienza francese della Loi Florange (Legge n. 824 del 29 marzo 2014) 32	
<i>1.2.1. La decisione n. 692 del 2014 del Consiglio Costituzionale francese e le dichiarazioni di illegittimità costituzionale</i>	39
1.3. La disciplina degli Aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario: una misura dissuasiva alla delocalizzazione aziendale	42
2. LE MISURE DI CONTRASTO ALLA DELOCALIZZAZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: DAL DECRETO LEGISLATIVO N. 123 DEL 1998 AL DECRETO DIGNITÀ (DECRETO LEGGE N. 87 DEL 2018)	51
2.1. La normativa antecedente al Decreto Dignità: il Decreto Legislativo n. 123 del 1998 e la Legge di stabilità 2014	54
2.2. Il Decreto Dignità: i limiti alla delocalizzazione aziendale alla luce del Capo II del Decreto Legge n. 87 del 2018	60
3. LA LEGGE N. 234 DEL 31 DICEMBRE 2021, COMMI 224-238: LE MISURE INTRODOTTE DALLA LEGGE DI BILANCIO 2022	73
3.1. Legge n. 223 del 1991: la procedura di licenziamento collettivo, analogie e comparazioni con la Legge n. 234 del 2021	87
<i>3.1.1. Il piano di cui al comma 228 della Legge n. 234 del 2021</i>	93
3.2. Le modifiche introdotte dal Decreto Legge n. 144 del 2022, cosiddetto Decreto Aiuti-Ter, alla Legge di Bilancio	95
CONCLUSIONI	103

Bibliografia 110

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si propone di individuare ed analizzare i principali interventi normativi posti in essere dal legislatore nazionale in risposta ad un fenomeno sempre più frequente ed incisivo nel mercato del lavoro odierno, quale la delocalizzazione aziendale. Sebbene la materia risulti ad oggi gravata dal primato riconosciuto in capo alla libertà di impresa e alla determinazione economica da parte del datore di lavoro, stante il rischio che le misure repressive contrastino con la libera iniziativa economica riconosciuta dall'articolo 41 della Costituzione italiana, a partire dal 2018, ovvero con l'adozione del Decreto Legge n. 87 del 2018 (c.d. «Decreto Dignità»), significative sono state le novità introdotte nell'ordinamento nazionale, con particolare riferimento alla Legge n. 234 del 2021 (c.d. «Legge di Bilancio 2022») e al successivo Decreto Legge n. 144 del 2022 convertito con modificazioni dalla Legge n. 175 del 2022 (c.d. «Aiuti-Ter»).

Al fine di meglio comprendere gli interventi legislativi di cui all'ordinamento nazionale, si è reso necessario un *excursus* che rappresentasse ed analizzasse le principali libertà riconosciute in capo agli operatori economici nel sistema legislativo e politico comunitario, quali: il diritto di libera prestazione di servizi (art. 56, TFUE) e il diritto di stabilimento (art. 49, TFUE), analizzate alla luce della posizione della Corte di Giustizia nelle sentenze *Viking*, *Laval* e *Rüffert*. Infatti, in ragione dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, il contenuto essenziale degli articoli 49 e 56 del Trattato risulta altresì vincolante nei confronti dei legislatori nazionali. Parimenti obbligato in tal senso, in ragione della parziale cessione della sovranità economico e politica operata dagli articoli 11 e 117 della Costituzione, ne risulta l'ordinamento nazionale.

Al fine di meglio comprendere l'ambito di applicazione della cosiddetta normativa "anti-delocalizzazione", si è ritenuto opportuno affrontare, *in primis*, il problema definitorio del termine "delocalizzazione" e successivamente le ragioni sottese a tale fenomeno. Tale espressione, che indica un evento dalla portata sempre più significativa nel contesto comunitario e internazionale, indica, in generale, lo spostamento geografico, totale o parziale, di un'attività economica preesistente verso altro loco, tendenzialmente coincidente con un Paese comunitario o extracomunitario. Sebbene dall'interpretazione di "senso comune" sia possibile evincerne il corretto significato, molteplici sono state le definizioni ravvisabili nei

disposti normativi susseguitisi nel corso degli anni che ne hanno evidenziato le differenti accezioni. È il caso, ad esempio, della direttiva ministeriale del Ministro dello Sviluppo economico datata 25 novembre 2015, che considera esclusivamente i trasferimenti di attività avvenuti in Paesi non appartenenti all'Unione Europea oppure dell'articolo 5 del Decreto Dignità, il quale, introducendo una disciplina *ad hoc*, include nel concetto di “delocalizzazione” anche i trasferimenti dell'attività economica avvenuti in ambito nazionale e comunitario. Per quanto attiene in senso stretto alle ragioni sottese alla delocalizzazione, le medesime si ritengono di frequente imputabili ad un auspicabile abbattimento dei costi di produzione, siano questi derivanti da un minor costo di manodopera o da regole giuslavoriste, ambientali e burocratiche meno onerose per i datori di lavoro e le imprese. Parimenti, la scelta di localizzare all'estero le attività ad alto capitale di lavoro può rappresentare una decisione efficace, funzionale e strategica anche in un'ottica di ampliamento del mercato di appartenenza, permettendo così la ricerca di nuovi sbocchi commerciali, nuove possibili aree di espansione economica e nuovi canali di approvvigionamento di materie prime, prodotti o servizi. Se in una logica di mero efficientamento dei costi, la scelta di trasferire all'estero parte della produzione aziendale può tradursi in un effettivo guadagno economico per le imprese, diverse sono le conseguenze sul piano sociale (soprattutto con riferimento al cosiddetto *dumping* e al depauperamento delle tutele giuslavoriste riconosciute in capo ai lavoratori).

Muovendo da tali presupposti si è proceduto ad analizzare, con riferimento all'ordinamento francese, il disposto normativo di cui alla *Loi Florange*, particolarmente rilevante a livello comparativo poiché parzialmente ripreso dal legislatore nazionale nella stesura della Legge n. 234 del 2021 (c.d. «Legge di Bilancio 2022») in relazione ai contenuti di cui ai commi da 224 a 238. La *Loi*, ascrivibile al più ampio segmento normativo di prescrizioni finalizzate alla protezione del tessuto occupazionale presenta quale punto focale l'adempimento, gravante in capo al datore di lavoro, di una complessa e onerosa procedura finalizzata alla ricerca di un *repreneur*. Nonostante nel disegno originale della *Loi Florange* il perfezionamento di un contratto di compravendita fosse concepito come obbligazione di risultato, la sentenza n. 692 del 2014 del Consiglio Costituzionale francese ha ampiamente circoscritto la portata del disposto

normativo, trasformando tale adempimento in una obbligazione di mezzi. Ad oggi, la principale sanzione di cui all'ordinamento francese, analogamente a quanto previsto dalla legislazione comunitaria e nazionale, è rappresentata dalla decadenza delle agevolazioni pubbliche eventualmente concesse e dalla conseguente restituzione dell'importo fruito. Infatti, come riportato in chiusura al Capitolo I, gran parte della dottrina sviluppata negli anni in materia di delocalizzazione aziendale, non può ritenersi di "portata generale" avendo ad oggetto, in senso stretto, solamente le imprese beneficiarie di aiuti pubblici economici, ovvero i cosiddetti Aiuti di Stato.

Sul piano nazionale, analizzato nei Capitoli II e III, il legislatore, per mezzo dell'adozione del Decreto Legislativo n. 123 del 1998, ha introdotto un decennio prima del Decreto Legge n. 87 del 2018, vincoli e sanzioni gravanti in capo alle imprese beneficiarie che usufruissero illegittimamente di sovvenzioni pubbliche delocalizzando l'attività conseguentemente all'ottenimento dell'incentivo. Invero, la *ratio* del Decreto Legislativo non mirava espressamente ad una repressione delle politiche di delocalizzazione, quanto più ad una razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, conformemente al disegno giuridico e politico degli anni Novanta. Al contrario, il capo II del Decreto Legge n. 87 del 2018, rubricato "*misure per il contrasto alla delocalizzazione e la salvaguardia dei livelli occupazionali*" ha rappresentato, seppur seguendo la medesima logica sanzionatoria di cui alla normativa previgente, un provvedimento espressamente finalizzato alla repressione del fenomeno in esame attraverso la previsione di fattispecie distinte in capo alle delocalizzazioni extracomunitarie (art. 5, comma 1) e comunitarie (art. 5, comma 2) di attività beneficiarie aiuti di Stato.

Con riferimento ai contenuti di cui al Capitolo III, il presente elaborato intende analizzare l'intervento normativo di cui ai commi da 224 a 238 della Legge n. 234 del 2021 finalizzata, come riportato nel periodo di apertura del comma 224, a "garantire la salvaguardia del tessuto occupazionale e produttivo del Paese". Il legislatore, attraverso la Legge di Bilancio 2022, ha introdotto, analogamente agli adempimenti di cui alla *Loi Florange* (L. 834 del 2014), una procedura formalizzata e complessa, gravante in capo ai datori di lavoro che occupino più di 250 dipendenti e intendano procedere ad una riduzione del personale che coinvolga almeno 50 lavoratori.

Significativo è sottolineare come, sebbene il disposto normativo sia stato recepito in ambito giuslavorista come misura “anti-delocalizzazione”, il legislatore nazionale non solo non fornisca alcuna definizione rilevante del fenomeno ai fini dell’applicazione dei commi da 224 a 238 (contrariamente allo schema seguito dal legislatore in sede di Legge di Stabilità del 2014 e Decreto Dignità nel 2018) ma, invero, non venga in alcun modo menzionata la “delocalizzazione”. Ciò premesso si evidenzia come, seppur indirettamente, il provvedimento di cui alla Legge di Bilancio, in relazione all’ambito di applicazione delineato, parrebbe certamente idoneo, se non a reprimere preventivamente (peculiarità che invero accomuna tutte le misure “anti-delocalizzazione”) ad estendersi in capo ai datori di lavoro che, rispettando il requisito dimensionale, intendano procedere alla chiusura (e dunque alla contestuale riduzione del personale) di uno stabilimento per merito di una delocalizzazione aziendale.

Invero, malgrado la finalità esplicita, contrariamente al disposto di cui al Decreto Dignità, non sia quella di porre un freno al fenomeno delle delocalizzazioni, applicandosi *tout court* a tutti i casi di licenziamento collettivo che coinvolgano più di cinquanta dipendenti a prescindere dal fatto che l’attività venga trasferita in un Paese estero, il contenuto della Legge di Bilancio (commi da 224 a 238) appare cionondimeno rilevante ai fini del presente elaborato. Infatti, duplicando parzialmente la procedura di cui alla Legge n. 223 del 1991, l’analisi dei commi da 224 a 238 (e delle successive modifiche introdotte dal Decreto Legge n. 144 del 2022) permette di individuare quali siano le obbligazioni, gli oneri e le sanzioni gravanti in capo ai datori di lavoro che, anche per effetto di una delocalizzazione (non essendovi alcuna previsione ostativa a tale applicazione), intendano procedere alla chiusura di uno stabilimento, di una sede o di una struttura autonoma.

1. LA DELOCALIZZAZIONE AZIENDALE E I DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA: UNA PROSPETTIVA COMUNITARIA

1.1. I diritti fondamentali dell'Unione Europea, con particolare attenzione al diritto di stabilimento (art. 49 TFUE) e al diritto di libera prestazione di servizi (art. 56 TFUE)

I diritti di libera circolazione delle persone¹, delle merci², dei servizi e dei capitali³ costituiscono le quattro libertà fondamentali su cui poggiano, fin dalla loro costituzione, l'ordinamento dell'Unione Europea e il mercato unico comunitario. È infatti lo stesso articolo 3, par. 2 del Trattato sull'Unione Europea, di seguito TUE, a dichiarare, quali obiettivi alla base della costituzione stessa dell'Unione, proprio la volontà di “offrire ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone” e al contempo l'intenzione di instaurare un mercato interno nel quale sia possibile promuovere uno sviluppo sostenibile di Unione Europea, “basato su una crescita economica equilibrata, sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva” (articolo 3, par. 2, TFUE).

Complementari, parimenti funzionali e necessarie ai fini della piena realizzazione del disegno e del progetto di Unione Europea che, come anticipato, si ribadiscono essere l'implementazione di uno spazio unico, comune ed aperto, sono poi le libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi, entrambe disciplinate, come le prime del resto, dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, di seguito TFUE o Trattato⁴.

¹ Articolo 26 TFUE, Titolo I, *mercato interno*, comma 2, “il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati”.

² Articolo 28 TFUE, Titolo II, *Libera circolazione delle merci*, comma 1, “L'Unione comprende un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi”.

³ Articolo 63 TFUE, Titolo IV, Capo 4, *capitali e pagamenti*, “Nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi. Nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo sono vietate tutte le restrizioni sui pagamenti tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi”.

⁴ Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea rappresenta, congiuntamente al TUE, la

L'articolo 49 del TFUE definisce la libertà di stabilimento come la possibilità riconosciuta in capo agli operatori economici di accedere alle attività autonome e al loro esercizio, di costituire e gestire l'impresa o la società alle condizioni definite dalle legislazioni del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini⁵.

Il diritto di stabilimento, che implica la piena applicazione della legislazione dello Stato membro di elezione (in seguito allo stabilimento aziendale), si declina:

- a) in un'accezione cosiddetta primaria, che presuppone la costituzione della sede principale dell'attività economica da parte dell'impresa alle medesime condizioni vigenti per i soggetti residenti sul territorio del Paese membro;
- b) in un'accezione cosiddetta secondaria, la quale riconosce in capo alla società la possibilità di aprire nello Stato membro di elezione agenzie, succursali o filiali ulteriori rispetto alla sede principale, senza che eventuali discriminazioni fondate sulla nazionalità o sulla provenienza geografica possano fungere da ostacolo alla piena realizzazione di tale diritto.

A tal proposito si sottolinea come l'articolo 49 del Trattato disponga che “le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini in uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate” e che “tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro sul territorio di un altro Stato membro”.

Per quanto attiene in senso stretto all'ambito di applicazione di tale diritto, “la libertà di stabilimento comporta l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi

massima espressione del diritto primario comunitario, in quanto trattato istitutivo della comunità europea prima e dell'Unione europea, modificato da ultimo dal Trattato di Lisbona nel 2007. Art. 1, TFUE, “Il presente trattato organizza il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità di esercizio delle sue competenze. Il presente trattato e il trattato sull'Unione europea costituiscono i trattati su cui è fondata l'Unione. I due trattati, che hanno lo stesso valore giuridico, sono denominati «i Trattati»”.

⁵ A tal proposito si ricorda come il diritto di stabilimento, così come disciplinato dall'articolo 49 del TFUE, presupponga il divieto di introdurre «restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro [...]» e che tale divieto si «estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali». Sul tema Carnici F. e Pizzoferrato A. affermano come il diritto di stabilimento si sostanzia in un «rigoroso divieto di discriminazione per provenienza geografica nella scelta della propria sede da parte degli operatori economici degli Stati membri [...]» e che «detta libertà riguarda tutte le attività economiche, escluse quelle che partecipino anche solo occasionalmente all'esercizio di poteri pubblici. Quest'ultima esclusione s'interpreta in maniera molto restrittiva [...], ossia non riguarda le attività preparatorie o collaterali all'esercizio di poteri pubblici». (Carnici F., Pizzoferrato A., in *Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, 2021 Torino, pag. 143).

dell'articolo 54, secondo comma⁶, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali”.

In relazione al divieto di discriminazione si evidenzia come il medesimo, il quale si manifesta anzitutto come divieto fondato sulla nazionalità e sulla provenienza geografica, venga in concreto articolato in due diverse componenti. La prima, cosiddetta diretta, presuppone la repressione di azioni espressamente finalizzate a limitare il pieno esercizio e godimento del diritto in ragione di una diversa provenienza o nazionalità. La seconda, definita indiretta, è orientata a contrastare l'adozione di criteri apparentemente neutri che abbiano però, in concreto, un impatto svantaggioso di diritto o di fatto, anche laddove non siano espressamente motivate da ragioni di residenza⁷.

A titolo esemplificativo si considerano incompatibili con l'articolo 49 del TFUE le imposizioni di maggiori oneri gravanti in capo agli operatori economici stranieri rispetto a quanto ordinariamente previsto per le imprese residenti sul territorio nazionale, ivi comprese le richieste di documenti o autorizzazioni amministrative aggiuntive nonché eventuali restrizioni alla proprietà di beni commerciali o all'ottenimento di agevolazioni pubbliche. L'articolo 52 del Trattato riconosce tuttavia “l'impregiudicata applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità

⁶ L'articolo 54 fornisce un chiarimento in merito al concetto di “società” prevedendo che si considerino le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione. Il termine società deve essere in questo caso inteso in senso non restrittivo, includendo le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro.

Si considerano inoltre escluse dell'ambito di applicazione, ai sensi dell'articolo 51 del TFUE, le attività che partecipino, sia pur occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri.

⁷ Si segnala quanto affermato dalla Corte di Giustizia, 14 gennaio 1988, causa C-63/86, in materia “a proposito di questi argomenti occorre ricordare che gli articoli 52 e 59 del Trattato mirano essenzialmente ad attuare, nel settore delle attività lavorative autonome, il principio della parità di trattamento sancito dall'articolo 7, ai termini del quale nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dello stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. I due articoli di cui sopra mirano quindi a garantire il trattamento nazionale al cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare un'attività lavorativa autonoma in un altro Stato membro e vietano qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza, derivante dalle leggi nazionali o regionali e che osti all'accesso o all'esercizio di un'attività siffatta”.

pubblica”.

Infine, l'articolo 50 del Trattato riconosce in capo al Parlamento europeo e al Consiglio, previa consultazione del Comitato economico e sociale, il potere di deliberare mediante procedura legislativa ordinaria al fine di rendere effettiva la libertà di stabilimento nell'ambito di una determinata attività. In particolare le azioni promosse dal Parlamento e dal Consiglio devono:

- a) trattare con precedenza le attività per le quali il riconoscimento del diritto di stabilimento presuppone un intervento utile all'incremento della produzione e degli scambi;
- b) assicurare collaborazione tra le amministrazioni nazionali;
- c) sopprimere le procedure interne il cui mantenimento costituirebbe un ostacolo alla piena realizzazione del diritto di stabilimento;
- d) garantire che i lavoratori dipendenti di uno Stato membro, occupati nel territorio di un altro Stato membro, “possano quivi rimanere per intraprendere un'attività autonoma quando soddisfino alle condizioni che sarebbero loro richieste se entrassero in quello Stato nel momento in cui desiderano accedere all'attività di cui trattasi”;
- e) rendere “possibile l'acquisto e lo sfruttamento di proprietà fondiaria situate nel territorio di uno Stato membro da parte di un cittadino di un altro Stato membro, sempre che non siano lesi i principi stabiliti dall'articolo 39, paragrafo 2”;
- f) garantire una graduale soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento “in ogni ramo di attività considerato, da una parte alle condizioni per l'apertura di agenzie, succursali o filiali sul territorio di uno Stato membro e dall'altra alle condizioni di ammissione del personale della sede principale negli organi di gestione o di controllo di queste ultime”;
- g) coordinare le garanzie richieste alle società, termine da intendersi alla luce dell'articolo 54 del Trattato, per proteggere gli interessi dei terzi e dei soci;
- h) verificare che le condizioni di stabilimento non vengano alterate mediante la concessione di aiuti di Stato;

Per quanto attiene invece al concetto di libera prestazione di servizi⁸, dalla lettura

⁸ Ai sensi del trattato, sono considerati “servizi” le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione che si riferiscano, senza che queste siano regolate dalle disposizioni relative alla libera

congiunta degli articoli 56 e 57 del Trattato, è possibile evincere come “le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all’interno dell’Unione *siano* vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione”. Con il termine “servizi”, ai sensi dell’articolo 57 Trattato, sono considerati tali “le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone”. In particolare, i servizi comprendono:

- a) attività di carattere industriale;
- b) attività di carattere commerciale;
- c) attività artigiane;
- d) attività delle libere professioni.

L’articolo 57 del Trattato, al fine di meglio delineare l’ambito di applicazione del capo III, recante “*I servizi*” dispone inoltre come “senza pregiudizio delle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, il prestatore può per l’esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nello Stato membro ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte da tale Stato ai propri cittadini”.

A distinguere le due fattispecie, il cui ambito di applicazione può risultare talora sovrapponibile, è anzitutto il carattere occasionale e temporaneo della libera prestazione di servizi, contrapposto alla partecipazione stabile e continuativa alla vita economica del Paese membro di elezione, qualificante invece il diritto di stabilimento⁹.

circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, ad attività di carattere industriale, commerciale, artigianale o delle libere professioni.

⁹ Con riferimento al contenuto della sentenza della Corte di Giustizia, causa C-215/01 (Schnitzler) del 11 dicembre 2003, il legislatore comunitario fornisce la seguente definizione di libera prestazione di servizi «senza pregiudizio delle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, il prestatore può, per l’esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini». Contestualmente ha ferma come «La Corte ha contraddistinto tale situazione da quella di un cittadino di uno Stato membro che esercita in maniera stabile e continuativa un’attività professionale in un altro Stato membro da un domicilio professionale in cui offre i suoi servizi, tra l’altro, ai cittadini di quest’ultimo Stato membro. La Corte ne ha tratto al conclusione che un siffatto cittadino rientra nelle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento e non in quello relativo ai servizi». Parimenti, nella Sentenza del 30 novembre 1995 – C-55/94 (Gebhard) ha affermato come «si deve osservare, in primo luogo, che la situazione di un cittadino comunitario che si sposta in un altro Stato membro per svolgere un’attività economica può rientrare nel capo del Trattato relativo alla libera circolazione dei lavoratori subordinati, o in

Infatti, le disposizioni di cui all'articolo 49 del Trattato implicano il perdurante esercizio dell'attività economica da parte dell'impresa con conseguente equiparazione, anche dal punto di vista giuridico, dell'attore economico stabilitosi ex articolo 49 agli operatori già presenti e residenti sul territorio del Paese d'elezione.

Se da un punto di vista prettamente concettuale la distinzione tra le due casistiche appare evidente, tutt'altro che agevole risulta nei fatti l'individuazione del diritto di stabilimento rispetto a quello di libera prestazione di servizi: il legislatore comunitario non fornisce infatti alcuna quantificazione analitica né individua una "soglia limite" oltre la quale una prestazione possa qualificarsi come *stabile e continuativa* rimettendo in concreto alle amministrazioni nazionali l'onere di valutare caso per caso la fattispecie di riferimento. Significativo a tal proposito è richiamare quanto riportato nella sentenza della Corte di Giustizia, causa C-215/01 (Schnitzer)¹⁰ in merito alla corretta individuazione della casistica in esame.

Nella sentenza in trattazione la Corte di Giustizia è stata interpellata per delineare la compatibilità tra il diritto comunitario in materia di libera prestazione di servizi e la necessità ravvisata da un'impresa portoghese di prolungare lo svolgimento dell'attività prestata dalla medesima in Germania senza che la predetta venisse assoggettata alla normativa tedesca con riferimento all'obbligo di iscrizione nell'albo delle imprese artigiane *Handwerksrolle*¹¹. Sul tema, il governo portoghese

quello relativo al diritto di stabilimento o in quello relativo ai servizi, capi che si escludono reciprocamente. Si deve rilevare inoltre che le disposizioni del capo relativo ai servizi hanno carattere subordinato rispetto a quelle del capo relativo al diritto di stabilimento, in quanto, in primo luogo, i termini dell'art. 59, primo comma, presuppongono che il prestatore e il destinatario del servizio in questione siano «stabiliti» in due Stati membri differenti e, in secondo luogo, l'art. 60, primo comma, precisa che le disposizioni relative ai servizi trovano applicazione solo se non si applicano quelle relative al diritto di stabilimento».

¹⁰ Corte di Giustizia, causa C-215/01 (Schnitzler) del 11 dicembre 2003 volta a chiarire il seguente quesito "se sia compatibile con il diritto comunitario in materia di libera prestazione dei servizi il fatto che un'impresa portoghese, che in portogallo soddisfa le condizioni per l'esercizio di un'attività artigiana, debba soddisfare ulteriori condizioni, sebbene solo formali (nella fattispecie: l'iscrizione nell'albo delle imprese artigiana *Handwerksrolle*) per svolgere tale attività in Germania non solo per poco tempo, ma anche per un periodo più lungo" senza che tali adempimenti configurino il caso in questione come assoggettato alla disciplina di cui all'articolo 49 del TFUE, ovvero "diritto di stabilimento".

¹¹ Sul tema si evidenzia «un limite all'applicazione delle norme interne di applicazione necessaria è stato posto in questo senso dalla Corte di Giustizia nella nota sentenza del 23 novembre 1999, cause riunite 369/96 e 376/96, *Arblade*, in Raccolta, 1999, p. I-8453 ss., in cui la Corte ha considerato in contrasto con le norme del Tratt. CE in materia di libertà di circolazione dei servizi le norme della legge belga che imponevano anche alle imprese aventi sede in altri Stati membri che impegnassero temporaneamente lavoratori in territorio belga di conformarsi a determinati obblighi in punto di contributi e di tenuta della documentazione, in una situazione in cui tali imprese si

ha ritenuto di evidenziare due problematiche:

- a) anzitutto, «si tratterebbe di sapere se un'impresa che è stabilita in uno Stato membro e che integra le condizioni necessarie per lo svolgimento della sua attività in tale Stato membro debba soddisfare ulteriori condizioni puramente formali allorché fornisce servizi nel territorio di un altro Stato membro»;
- b) se lo svolgimento dell'attività predetta per un periodo di tempo prolungato possa considerarsi ragione ostativa all'applicazione della fattispecie di cui all'articolo 56 del TFUE.

A tal proposito, la Corte ritiene che, stando a quanto riportato nella sentenza in oggetto, le disposizioni inerenti alla libera prestazione di servizi sono da ritenersi applicabili anche ad una situazione in cui l'attività economica venga svolta per un lungo periodo di tempo, senza che ciò comporti l'automatica applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 49 del Trattato in merito al diritto di stabilimento.

In merito a quanto sopra, la sentenza riporta che, “per quanto riguarda il carattere temporaneo dell'attività del prestatore nello Stato membro ospitante, la Corte ha giudicato che esso dev'essere valutato non soltanto in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità di questa”. Pertanto si ritiene come “tale carattere temporaneo non *escluda* di per sé la possibilità per il prestatore di servizi, ai sensi del Trattato, di dotarsi nello Stato membro ospitante di una propria infrastruttura (ivi compreso un ufficio o uno studio) se quest'ultima risulta necessaria al compimento della prestazione¹²”.

Dalla sentenza *Schnitzler* si evince dunque come, conformemente alle disposizioni del Trattato, non sia possibile determinare nemmeno in maniera astratta, la durata o la frequenza a partire dalla quale la fornitura di un servizio non possa più qualificarsi come libera prestazione ma debba necessariamente ritenersi applicabile la norma di cui all'articolo 49 del Trattato¹³.

trovavano già soggette ad obblighi analoghi nel proprio paese di stabilimento» (Cian G., Maffei Alberti A., Schlesinger P., *Le Nuove Leggi civili commentate*, CEDAM, Roma, 2009).

¹² Corte di Giustizia, causa C-215/01 (Schnitzler) del 11 dicembre 2003.

¹³ Sul tema F. Carinci e A. Pizzoferrato in *Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2021 pag. 145 e 146: «Nel titolo IV della Parte terza del TFUE, la regolamentazione di queste due libertà è simile, dato anche che una disposizione del Capo 3 sulla libera prestazione di servizi rinvia alla disciplina del precedente Capo 2 sulla libertà di stabilimento. Sussistono tuttavia talune differenze, in quanto i limiti all'esercizio continuativo di una attività debbono essere per certi versi più rigorosi rispetto ai limiti che sono necessari per l'esercizio occasionale della medesima attività. Nondimeno, nell'imprevedibile varietà delle situazioni

La parziale sovrapposibilità tra le due fattispecie (libera prestazione e stabilimento), alla luce del contenuto di cui alla sentenza Schnitzler dell'11 dicembre 2003, è altresì ravvisabile:

- a) nel fatto che il carattere temporaneo ed occasionale della prestazione di servizi non sia concretamente idoneo ad escludere la possibilità che il prestatore possa dotarsi di una propria infrastruttura, qualora ciò si renda necessario ai fini dell'adempimento del servizio;
- b) parimenti si ritiene compatibile con le disposizioni del Trattato e, in particolare con l'applicazione del capo 3, la possibilità che la durata della stessa prestazione, valutata alla luce della regolarità, della periodicità e della continuità della prestazione possa invero estendersi anche oltre la normale accezione di temporaneità ed occasionalità, laddove ciò sia strettamente necessario ai fini della realizzazione del servizio.

In assenza di standard predeterminati e formalizzati a livello comunitario, appare evidente l'ampia discrezionalità e autonomia riconosciuta in capo alle autorità ai giudici nazionali e comunitario, ai quali viene rimessa in concreto la facoltà di individuare quale sia la fattispecie applicabile (libera prestazione o stabilimento) e, conseguentemente, la legislazione (stabilimento) o il connubio di legislazioni (libera prestazione di servizi), cui la società o il prestatore dovrà attenersi¹⁴.

1.1.1. La legislazione applicabile alla libera prestazione di servizi alla luce delle direttive n. 71 del 1996, n. 67 del 2014 e n. 957 del 2018

pratiche nei diversi settori, può apparire difficile distinguere gli ambiti di applicazione delle due libertà, che quindi risultano talora sovrapposti. Perciò il TFUE stabilisce una regola prudenziale, ossia la prevalenza della disciplina del diritto di stabilimento su quella della libera prestazione di servizi: quest'ultima potrà essere invocata dagli operatori economici nella misura in cui la prima non sia applicabile».

¹⁴ Sul tema il legislatore comunitario nella causa C-215/01 (Schnitzler) «nessuna disposizione del Trattato consente di determinare, in maniera astratta, la durata o la frequenza a partire dalla quale la fornitura di un servizio o di un certo tipo di servizio in un altro Stato membro non può più essere considerata prestazione di servizi ai sensi del Trattato. Ne consegue che il solo fatto che un operatore economico stabilito in uno Stato membro fornisca servizi identici o simili in modo più o meno frequente o regolare in un altro Stato membro senza che disponga ivi di un'infrastruttura che gli consenta di esercitarvi in maniera stabile e continuativa un'attività professionale e di offrire a partire dalla detta infrastruttura i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'altro Stato membro, non è sufficiente a considerarlo stabilito in tale Stato membro».

Come premesso, nel caso in cui si ravvisi la necessità di applicare il disposto normativo di cui all'articolo 49 del Trattato, la società sarà interamente assoggettata alla legislazione del Paese membro di elezione, realizzando di conseguenza una piena equiparazione tra l'operatore economico stabilitosi nello Stato membro e le imprese operanti e "residenti" nel territorio.

Al contrario, nei casi di libera prestazione di servizi ai fini della corretta individuazione della legislazione applicabile, la lettura del capo III del Trattato è da intendersi complementare al disposto normativo delle direttive n. 71 del 1996 (dir. 96/71/CE)¹⁵, n. 67 del 2014 (dir. 67/2014/UE)¹⁶ e n. 957 del 2018 (dir. 957/2018/UE)¹⁷ in materia di distacco transazionale, con particolare riferimento all'articolo 3 della direttiva n. 76 del 1996 ovvero al cosiddetto "noccio duro" di norme applicabili al lavoratore distaccato e volte ad arginare la possibilità che le libertà economiche comunitarie riconosciute in capo agli operatori economici europei si traducano in fenomeni di *dumping sociale*¹⁸.

¹⁵ La direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi si applica, ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 1 della medesima, "alle imprese stabilite in uno Stato membro che, nel quadro di una prestazione di servizi transazionale, distaccano lavoratori, a norma del paragrafo 3, nel territorio di uno Stato membro".

Si segnala come la direttiva 96/71/CE non possa configurarsi come una direttiva di armonizzazione delle legislazioni nazionali, dal momento che non prevede un complesso di obblighi di natura sostanziale cui sono tenuti gli Stati membri, ma possa invece qualificarsi come una direttiva di coordinamento delle legislazioni nazionali.

¹⁶ Direttiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2014 relativo alla cooperazione amministrativa [...].

¹⁷ Direttiva 957/2018/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

¹⁸ Sul tema G. Orlandini, *Distacco transazionale e contrasto al dumping in Italia*, Edizioni Cà Foscari, Venezia, 2022, "la direttiva 96/71/CE (anche dopo la riforma) se da una parte richiama il principio della parità di trattamento (nel considerando 6), dall'altra lo declina solo in relazione alle materie che essa individua (nell'art. 3, par. 1). La parità di trattamento, quindi, non può attenersi all'intero sistema di norme lavoristiche vigenti nello Stato ospitante, ma deve limitarsi al solo "noccio duro" di norme di protezione minima elencate tassativamente dal legislatore europeo. Il principio della parità di trattamento poi opera anche (e in primo luogo) a vantaggio delle imprese che distaccano i lavoratori, le quali non possono essere poste in condizioni di svantaggio concorrenziale rispetto a quelle nazionali. Si spiega così l'articolato meccanismo previsto dalla direttiva 96/71/CE per permettere l'estensione dei contratti collettivi alle imprese straniere, possibile solo se «la loro applicazione alle imprese [straniere] assicuri la parità di trattamento [...] fra tali imprese e le altre imprese che si trovano in una situazione analoga» (art. 3, par. 8, non modificato dalla direttiva (UE) 2018/957). Il riflesso delle problematiche da ultimo evidenziate è particolarmente evidente nell'ordinamento italiano e si manifesta proprio in relazione al trattamento retributivo dei lavoratori distaccati, ovvero alla materia sulla quale si giocano principalmente le

Il precitato articolo 3 della direttiva 96/71/CE, modificato dalla successiva direttiva 957/2018/UE, definisce le regole della coesistenza di diverse legislazioni applicabili al rapporto di lavoro dei soggetti distaccati nell'ambito di una prestazione di servizi. Infatti, "gli Stati membri provvedono affinché, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro" vengano garantite ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro ed occupazione vigenti nello Stato in cui è fornita la prestazione con riferimento alle materie relative a:

- a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
- b) durata minima delle ferie annuali retribuite;
- c) tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario. Con le modifiche di cui alla direttiva 957 del 2018 l'espressione "tariffe salariali" è stata sostituita dal termine "retribuzione";
- d) condizioni di cessione temporanea dei lavoratori;
- e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
- f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
- g) parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione;
- h) condizioni di alloggio dei lavoratori qualora questo sia fornito dal datore di lavoro;
- i) indennità o rimborso a copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i lavoratori lontani da casa per motivi professionali.

Il pacchetto minimo di norme di cui all'articolo 3, par. 1, si ritiene applicabile nei confronti dei datori di lavoro distaccanti nell'ambito di una prestazione di servizi, a condizione che le materie di cui sopra siano disciplinate da una delle seguenti fonti:

pratiche di *dumping*. Grazie al recepimento della direttiva (UE) 2018/957 ad opera del d.lgs. 122/20, ai lavoratori distaccati spetta adesso la stessa "retribuzione" erogata ai lavoratori nazionale, comprensiva delle "maggiorazioni per straordinario" (e non già le sole "tariffe minime salariali" come previsto in precedenza). Si tratta però di una novità più apparente che reale, perché i livelli salariale da corrispondere ai lavoratori distaccati non possono discostarsi da quelle che sono tenute a rispettare le imprese italiane operanti nel settore di riferimento, ovvero dai minimi identificati per via giudiziaria come integranti la retribuzione costituzionalmente equa ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione".

a) da atti legislativi, regolamentari o amministrativi dello Stato membro sul cui territorio avviene la prestazione;

b) da contratti collettivi di applicazione generale, ovvero ai quali viene riconosciuta un'efficacia *erga omnes*¹⁹ o che siano stipulati dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che siano applicati in tutto il territorio nazionale²⁰.

Dopo aver definito l'ambito di applicazione delle due libertà fondamentali appare opportuno circoscrivere l'aspetto "territoriale" dei due diritti.

Infatti, dalla lettura degli articoli 49 e 56 del Trattato, è possibile evincere come l'elemento di transnazionalità, solo iniziale nel caso del diritto di stabilimento e perdurante in quello di libera prestazione di servizi, rappresenti un requisito qualificante e caratterizzante ai fini della individuazione delle due fattispecie qui descritte (libera prestazione di servizi e stabilimento).

¹⁹ Sul tema G. Carosielli, *Distacco comunitario e ispezione del lavoro in Posted Workers*, La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa, Cà Foscari Edizioni, Venezia 2022, afferma come "nell'ordinamento giuridico nazionale, sprovvisto com'è noto di contratti collettivi applicabili alla totalità dei lavoratori a prescindere dalla loro eventuale affiliazione ad organizzazioni sindacali o datoriali (c.d. contrattazione collettiva *erga omnes*), l'aggancio normativo va individuato nell'articolo 51, d.lgs. 81/2015, riferito agli accordi privati stipulati dalle compagini sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale". In tema di retribuzioni, ad esempio, "la prassi amministrativa, con la circolare INL nr. 1/2017, l'interpello Ministero del Lavoro nr. 33/2010 e da ultimo con le linee guida INL, ha elencato le attribuzioni economiche lorde da riconoscere ai lavoratori inviati in Italia, comprendendovi la paga base, l'elemento distinto della retribuzione, l'indennità per anzianità di servizio, i superminimi, le maggiorazioni per lavoro straordinario, notturno e festivo, l'indennità di distacco e di trasferta. L'obiettivo è la realizzazione di una complessiva e sostanziale parità di trattamento retributivo tra il lavoratore straniero e quello stabilmente operante nel nostro Paese a parità di mansioni svolte [...]".

²⁰ Come riportato dall'articolo 3, par. 8 della dir. 96/71/CE, "per contratti collettivi o arbitrati, dichiarati di applicazione generale si intendono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate.

In mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati di cui al primo comma, gli Stati membri possono, se così decidono, avvalersi:

- a) dei contratti collettivi o arbitrati che sono in generale applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o
- b) dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale, a condizione che la loro applicazione alle imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1 assicuri la parità di trattamento quanto alle materie di cui al paragrafo 1, primo comma del presente articolo, fra tali imprese e le altre imprese di cui al presente comma che si trovano in una situazione analoga. Vi è parità di trattamento, a norme del presente articolo, quando le imprese nazionali che si trovano in una situazione analoga:
 - a) sono soggette, nel luogo o nel settore in cui svolgono la loro attività, ai medesimi obblighi delle imprese che effettuano il distacco, per quanto attiene alle materie menzionate al paragrafo 1, primo comma del presente articolo, e
 - b) sono soggette ai medesimi obblighi, aventi i medesimi effetti".

La coesistenza di un legame, di una correlazione, con più Paesi membri e, conseguentemente, con più legislazioni rappresenta l'essenza stessa delle due fattispecie che, altrimenti, non avrebbero ragione di invocare l'intervento normativo comunitario.

1.1.2. I diritti di stabilimento e libera prestazione di servizi alla luce delle sentenze Viking e Laval

Per quanto attiene allo sviluppo storico e normativo del riconoscimento in capo agli "operatori economici, siano imprese o lavoratori autonomi, di esercitare le proprie attività all'interno del mercato comune europeo" si ravvisa anzitutto, soprattutto in una fase iniziale della costituzione dell'Unione Europea, una finalità funzionale alla creazione di un vero e proprio spazio comune e mercato interno²¹. Parimenti, il contenuto degli articoli 49 e 56 del Trattato ha rappresentato la risposta liberalizzatrice del legislatore comunitario all'esigenza di normare una condizione sempre più frequente nel mercato odierno, fortemente caratterizzata dalla crescente interdipendenza e globalizzazione tra Paesi, anche con riferimento all'organizzazione e al funzionamento del mercato del lavoro.

Proprio in relazione a quest'ultimo punto, ovvero al legame intrinseco tra libertà economiche, diritti sociali e *dumping*²², non può ritenersi privo di controversie l'*excursus* giurisprudenziale dei due diritti, il cui punto di svolta è rappresentato dalle sentenze Viking e Laval.

Le sentenze *Viking* e *Laval*, entrambe risalenti al 2007, rappresentano due pronunce cardine nel contesto giurisprudenziale comunitario, le quali hanno contribuito a definire la portata del bilanciamento tra i cosiddetti diritti sociali, ivi compreso il

²¹ F. Carinci e A. Pizzoferrato, *Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, 2021, pag. 138

²² Il *dumping sociale*, secondo Volpe in "delocalizzazione e *dumping* sociale. La prospettiva delle teorie economiche" può così essere riassunto: "il tema del *dumping* sociale, nel dibattito pubblico, viene generalmente definito come uno degli effetti negativi del processo di globalizzazione. In questa lettura, la maggiore facilità di circolazione internazionale di beni e servizi, ma soprattutto la possibilità di utilizzare fattori di produzione all'estero, avrebbe portato ad una nuova divisione internazionale del lavoro che spesso non rispetta in modo simmetrico alcune regole etiche di base: diritti dei lavoratori, diritti dei minori, retribuzioni eque ma anche sostenibilità ambientale".

In generale, con il termine *dumping* sociale si fa qui riferimento alla delocalizzazione di attività economiche e produttive verso Paesi caratterizzati da livelli remunerativi e regimi normativi meno favorevoli.

diritto di sciopero, e l'esercizio dei diritti di stabilimento (*Viking*) e di libera prestazione di servizi (*Laval*).

Alla luce dell'orientamento promosso dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nelle due sentenze di cui sopra, il diritto ad intraprendere un'azione collettiva²³ avente come scopo primario la tutela dei lavoratori "costituisce un legittimo interesse in grado di giustificare una restrizione a una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato" a condizione che la medesima debba essere bilanciata da valutazioni di proporzionalità e adeguatezza²⁴. La Corte di Giustizia, nei due casi in esame, non ha ritenuto soddisfatta tale condizione, ravvisando l'illegittimità dell'azione collettiva promossa dai sindacati in quanto determinante, nei fatti, un'eccessiva contrazione dei diritti fondamentali in esame²⁵.

Di particolare rilevanza ai fini del presente elaborato risultano le vicende dell'impresa *VikingLine*, "operatore finlandese di traghetti sulla rotta tra la Finlandia e l'Estonia che, essendo costretto a subire la concorrenza degli operatori estoni, che sopportavano costi del lavoro sensibilmente inferiori, aveva tentato di immatricolare una delle proprie imbarcazioni in Estonia", ricorrendo alla fattispecie di cui all'articolo 49 del TFUE. "Il cambiamento di bandiera avrebbe consentito alla *VikingLine* di concludere un contratto collettivo con il sindacato

²³ Art. 153 TFUE esclude il diritto di sciopero e di serrata dalle competenze dell'Unione Europea, "le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata".

²⁴ Ved. A. Perulli, *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Il caso Fiat in Lavoro e diritto*, Rivista trimestrale 2/2011, pp. 343-362, "in *Viking* e *Laval* la Corte ha giudicato le azioni collettive organizzate dai sindacati quali restrizioni non giustificabili alle libertà economiche; come in un ossimoro, la Corte ha collocato il diritto di sciopero tra i diritti fondamentali che fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario per poi controbilanciarlo subordinandolo ai principi della libertà circolazione, con un effetto di sicura marginalizzazione. Il principio di proporzionalità è utilizzato a vantaggio delle libertà economiche; anche se in *Laval* la Corte riafferma la duplice finalità economica e sociale della Comunità, che deve condurre a un bilanciamento delle disposizioni del Trattato relative alle quattro libertà di circolazione con gli obiettivi della politica sociale, si arriva a realizzare una messa sotto tutela giudiziaria dell'azione collettiva relativamente alla valutazione della pertinenza del conflitto e dei suoi mezzi in quanto proporzionali all'ipotetico motivo di ordine pubblico".

²⁵ Sul tema R. Cillo, F. Perrocco, *Posted Work, una nuova frontiera della svalorizzazione del lavoro*, in *Posted Workers, La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Cà Foscari Edizioni, Venezia 2022), "La Corte di Giustizia, attraverso i casi *Laval* e *Viking* del 2005 e i casi *Rüffert* e *Lussemburgo* del 2006, ha infatti ribadito il primato della protezione delle libertà economiche delle imprese rispetto ai diritti dei lavoratori e agli istituti che dovrebbero garantire tali diritti a livello nazionale. Come sottolinea Giubboni (2013, 13), queste sentenze hanno alterato in modo probabilmente irreversibile il rapporto tra sistemi sociali nazionali e diritto del mercato interno, quale originariamente configurato dal Trattato di Roma con la scelta di mantenere una netta separazione funzionale tra le due sfere. [...] [Hanno] infatti capovolto l'equilibrio costituzionale originario tra unificazione del mercato e preservazione dell'autonomia dei sistemi nazionali di diritto del lavoro".

estone, traendo così un vantaggio competitivo dalla possibilità di applicare retribuzioni e condizioni di lavoro inferiori rispetto a quelle garantite ai lavoratori finlandesi dal loro contratto collettivo”²⁶.

In risposta a tale iniziativa, il sindacato finlandese FSU aveva promosso un’azione anzitutto finalizzata alla stipula di un contratto collettivo tra l’impresa *VikingLine* e il sindacato FSU. Conformemente al diritto dell’Unione, il sindacato adduceva motivazioni a fondamento dell’azione collettiva di carattere imperativo e di interesse generale, tra cui la tutela dei lavoratori, ma si ravvisava nondimeno un’eccessiva contrazione al diritto di stabilimento, peraltro non proporzionale alla realizzazione di tale obiettivo.

La Corte si pronuncia in tale sede affermando che, azione collettive come quelle promossa dal sindacato finlandese FSU, “possono legittimamente costituire l’ultima risorsa a disposizione delle organizzazioni sindacali per condurre a buon fine le proprie rivendicazioni volte a disciplinare collettivamente il lavoro dei dipendenti” coinvolti, tuttavia, nel caso in questione l’azione collettiva risulta in un’ultima istanza finalizzata alla “sottoscrizione di un contratto collettivo il cui contenuto fosse tale da dissuaderla dall’avvalersi della libertà di stabilimento”²⁷.

Dalla sentenza *Viking* si evince pertanto come il principio di proporzionalità, utilizzato quale parametro di giudizio nei casi di controversie, venga di fatto “utilizzato a vantaggio delle libertà economiche”²⁸, impostazione confermata nella successiva sentenza *Rüffert* del 3 aprile 2008²⁹.

²⁶ Ballestrero M.V., *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia “bilancia” il diritto di sciopero* in Lavoro e diritto, Il Mulino, Bologna, 2008

²⁷ Ballestrero M.V., *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia “bilancia” il diritto di sciopero* in Lavoro e diritto, Il Mulino, Bologna, 2008.

²⁸ «I diritti sociali possono prevalere sulle libertà economiche, costituendone un legittimo ostacolo, ma solo nella misura in cui il loro esercizio nella concreta fattispecie rispetti il canone della *proporzionalità*; ovvero nella misura in cui le azioni collettive – così come ogni altra restrizione opposta ad ogni altra libertà economica – “perseguano un obiettivo di interesse generale, siano adeguati a garantire la realizzazione del medesimo e non eccedano quanto necessario per raggiungerlo» (Lo Faro A., *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking* in Lavoro e diritto, Il Mulino, Bologna, 2008).

²⁹ La Corte a tal proposito dispone come “Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione sottoposta nel senso che la direttiva 96/71, interpretata alla luce dell’art. 49 CE, osta, in circostanze come quelle della causa principale, ad un provvedimento legislativo, emanato da un’autorità di uno Stato membro, che imponga agli enti pubblici aggiudicatori di attribuire gli appalti relativi a lavori edili esclusivamente alle imprese che, all’atto della presentazione delle offerte, si impegnino per iscritto a corrispondere ai propri dipendenti, impiegati per l’esecuzione dei lavori oggetto di appalto, una retribuzione non inferiore a quella minima prevista dal contratto collettivo vigente nel luogo dell’esecuzione dei lavori in questione”.

Si sottolinea inoltre come, il passaggio da una valutazione giudiziale di tipo qualitativo ad un criterio di carattere esclusivamente quantitativo – proporzionalità, restrizione – condurrebbe, estremizzando, ad un paradosso giudiziario, e dunque: “una azione privata talmente irrilevante da non superare il test *de minimis* sfugge al divieto posto dall’articolo 49 non perché ne impedisca l’efficacia orizzontale, ma semplicemente perché non può considerarsi una restrizione”³⁰.

La posizione di illegittimità espressa dalla Corte in *Viking*, *Laval* e *Rüffert* è stata poi parzialmente ammorbidita dalla linea giurisprudenziale promossa dall’Unione Europea con riferimento a quanto contenuto nel preambolo dell’articolo 1 della direttiva n. 67 del 2014 dell’Unione laddove il legislatore comunitario dispone che la normativa sul distacco dei lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi “non pregiudica in alcun modo l’esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti negli Stati membri e a livello di Unione”. Tra questi, si ritengono compresi “il diritto o la libertà di sciopero” così come il “il diritto di intraprendere altre azioni contemplate dalla disciplina delle relazioni negli Stati membri, secondo il diritto e o le prassi nazionali”. Di particolare rilievo è poi il riconoscimento, parimenti contenuto nel preambolo della direttiva, al “diritto di negoziare, concludere ed applicare accordi collettivi e promuovere azioni collettive secondo il diritto e/o le prassi nazionali”.

A tal proposito si ricorda tuttavia come l’articolo 28 della Carta di Nizza³¹ malgrado fornisca una esplicita legittimazione alle “azioni collettive per la difesa” dell’interesse dei lavoratori, ivi “compreso lo sciopero”, venga utilizzato dal legislatore comunitario quale presupposto giuridico per motivarne, ove necessario, “talune restrizioni”. Con riferimento ai punti 91 della sentenza *Laval* e 44 della sentenza *Viking* la Corte dichiara “benché il diritto di intraprendere un’azione collettiva debba essere riconosciuto quale diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce il rispetto, rimane però il fatto che il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni. Infatti, come riaffermato dall’articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, esso è tutelato conformemente al diritto

³⁰ Lo Faro, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking*, Bologna, 2008.

³¹ Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (2000/C 364/01)

comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali”³².

1.1.3. Il fondamento strategico della delocalizzazione aziendale

Anzitutto, come si approfondirà in seguito, il concetto di delocalizzazione implica il trasferimento, in tutto o in parte, di un’attività economica in un loco diverso rispetto a quello originario.

Per quanto attiene alle motivazioni in senso stretto sottese alla scelta aziendale di delocalizzare, sinonimo di un’organizzazione della produzione basata sulla divisione del lavoro, queste riguardano principalmente: un minore costo di manodopera tendenzialmente legato ad un abbassamento dei livelli di tutela, prezzi inferiori delle materie prime, vicinanza ai mercati in crescita ed, eventualmente, regole giuslavoriste e ambientali meno severe, che rendono appetibile al datore di lavoro, secondo una logica di mero costo, la possibilità di esternalizzare (e dunque delocalizzare) parte della produzione al di fuori dei confini nazionali. Il vocabolario Treccani definisce infatti il termine “delocalizzazione” come lo “spostamento di un impianto industriale da un paese a un altro in cui la manodopera è più a buon mercato, per realizzare economie di imprese”³³, confermando la logica di convenienza economico sottesa al fenomeno.

La progressiva globalizzazione dei mercati, la dispersione geografica della produzione, la divisione e la transnazionalità del lavoro appaiono idonei a spiegare e comprendere la tendenza del mercato odierno a deterritorializzare la disciplina applicabile al rapporto di lavoro consentendo al datore di scegliere, insieme alla sua collocazione territoriale anche la legge applicabile³⁴ con conseguente aumento del rischio di *dumping* sociale nei confronti, *in primis*, dei lavoratori. È possibile ritenere infatti, come la delocalizzazione non rappresenti esclusivamente una scelta

³² Sul tema, “la Carta dei diritti fondamentali non ha dato grande prova di sé nel tutelare i diritti che pure proclama: in entrambe le sentenze, infatti, l’articolo 28 della Carta viene evocato solo come argomento per legittimare la limitazione e non certo per ribadire l’affermazione del diritto di sciopero” Lo Faro A., “Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi *Laval e Viking*”, Lavoro e Diritto, Bologna, 2008.

³³ Definizione del termine di “delocalizzazione” fornita dal vocabolario online Treccani <https://www.treccani.it/vocabolario/delocalizzazione/>

³⁴ Barbera M. *Trasformazione della figura del datore di lavoro e flessibilizzazione delle regole del diritto*, in *La figura del datore di lavoro. Articolazioni e trasformazioni, Atti del Convegno Aidlass 2009*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 8.

economico-strategica di gestione dell'impresa, ma che la stessa rifletta un cambiamento radicale nei rapporti che intercorrono tra norma e luogo³⁵, presupponendo una conseguente alterazione dei livelli di tutela sociale ed economica riconosciuti in capo ai lavoratori. A tal proposito, con riferimento alla possibilità riconosciuta in capo ai soggetti privati di scegliere liberamente il luogo di diritto, appare opportuno citare la sentenza *Centros*, datata 9 marzo 1999 (C-121/1997) per mezzo della quale la Corte di Giustizia ha elaborato il principio secondo il quale “in assenza di armonizzazione, sia la concorrenza tra sistemi normativi ad avere libero gioco”. In ragione di ciò, tale decisione, ovvero quella di de-localizzare la normativa applicabile, può essere conclusa dal soggetto anche ove la stessa sia determinata dalla volontà esplicita di eludere l'applicazione di regole più severe e onerose³⁶, fornendo così legittimazione al fenomeno della “delocalizzazione normativa” secondo una logica di “tutele al ribasso”.

In relazione a quanto affermato, si evidenzia a tal proposito come il termine “delocalizzazione” rappresenti ad oggi la “nuova parola minacciosa per la rappresentanza del lavoro che entra sulla scena della produzione di beni e servizi, indebolendo la protezione e i diritti sociali prodotti dai sistemi nazionali di relazioni industriali (in Europa) e accentuando le caratteristiche a macchia di leopardo dei sistemi decentralizzati (come gli Stati Uniti)”³⁷

Talvolta, anche laddove le imprese non delocalizzino concretamente l'attività, la minaccia alla delocalizzazione e “alla possibilità di decentratizzazione regolativa” è idonea di per sé a consentire la conclusione di accordi aziendali con modalità, contenuti e tempistiche del tutto anomali, “governati quasi unicamente dall'impresa sulla base di una ipotesi di accordo predisposto unilateralmente dall'azienda quale *single undertaking* da prendere o lasciare”. È questo il caso “della *Continental* dello stabilimento *Midi-Pyrénées*, dove l'azienda ha promosso

³⁵ A. Perulli, *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso Fiat*, in Lavoro e Diritto, Il Mulino, Bologna, 2011.

³⁶ Con riferimento al contenuto della sentenza *Centros*, 9 marzo 1999, C-212/97, la stessa dispone che “il fatto che un cittadino di uno Stato membro che desidera creare una società scelga di costituirlo nello Stato membro le cui norme di diritto societario gli sembrano meno severe e crei succursali in altri Stati membri non può costituire di per sé un abuso del diritto di stabilimento. Infatti, il diritto di costituire una società in conformità alla normativa di uno Stato membro e di creare succursali in altri Stati membri è inerente all'esercizio, nell'ambito di un mercato unico, delle libertà di stabilimento garantita dal Trattato”.

³⁷ A. Perulli, *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso Fiat*, in Lavoro e Diritto, Il Mulino, Bologna, 2011.

un referendum avente ad oggetto la riduzione dell'8% del costo di lavoro in cambio del mantenimento dei posti di lavoro sul territorio francese e della General Motors di Strasburgo, la quale ha intimato l'avvicinamento del costo della manodopera a quello del Messico, minacciando la delocalizzazione dell'attività nel paese latinoamericano"³⁸.

Con esplicito riferimento al contesto nazionale e, più nel dettaglio al caso Fiat, si evidenziano le vicende intercorse alla fine dello scorso decennio negli stabilimenti di Pomigliano e Mirafiori. In particolare, Fiat "dinnanzi alla pressante concorrenza derivante dalla sempre più spinta globalizzazione dei mercati" intimava "cambiamenti delle condizioni organizzative e di lavoro (turni, mansioni, malattia, tregua sindacale) minacciando altrimenti di dislocare gli impianti in altri Paesi". Tale rivendicazione, inserita in un contesto di "assenza di regole sull'efficacia soggettiva del contratto collettivo" come quello nazionale, ha condotto ai *referendum* di giugno 2010 (Pomigliano) e di gennaio 2011 (Mirafiori) e alla successiva fuoriuscita di Fiat dai sistemi contrattuali. L'intento della società torinese si realizza per mezzo: a) della creazione di nuove società; b) della stipulazione, per ciascuna di esse, di un nuovo contratto, denominato «specifico di primo livello», senza la firma della Cgil; c) della fuoriuscita da Confindustria nel gennaio 2012"³⁹. Tali avvenimenti, che hanno *in primis* indotto il legislatore all'adozione dell'Accordo interconfederale del 2011 e del Protocollo d'Intesa del 2013 (confluiti nel cosiddetto Testo Unico sulla rappresentanza sindacale del 2014)⁴⁰, hanno trovato una legittimazione nel comma 3, articolo 8, del Decreto

³⁸ Il discorso, come affermato da A. Perulli in *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso Fiat*, in *Lavoro e Diritto*, Il Mulino, Bologna, 2011, "potrebbe allargarsi su scala globale e riguardare, *mutatis mutandis*, le dinamiche che inducono le multinazionali a delocalizzare le produzioni dalla Cina o dall'India al Vietnam, la nuova frontiera della delocalizzazione, come ha fatto la Nike che ha spostato la produzione per ridurre ulteriormente i costi del lavoro (in quel paese il salario non raggiunge i 40 euro mensili, meno della metà rispetto a quello della provincia più industrializzata della Cina)" (A. Perulli, "Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso Fiat", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 2, 2011).

³⁹ M. Esposito, L. Gaeta, A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Diritto del Lavoro e Sindacale*, pag. 259-270, Giappichelli, 2018.

⁴⁰ "Per quanto riguarda il contratto collettivo nazionale, le regole sono le seguenti (parte terza del T.U.). A) Alla contrattazione sono ammesse le Federazioni delle organizzazioni sindacali firmatarie del T.U. e dell'Accordo interconfederale del 2011 e del Protocollo del 31 maggio 2013, che abbiano, nell'ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media fra il dato associativo (percentuale delle iscrizioni certificate) e il dato elettorale (percentuale voti ottenuti su voti espressi); alla raccolta dei due dati e alla relativa "ponderazione" provvede l'Inps. B) I contratti collettivi nazionali, sottoscritti formalmente dalle organizzazioni sindacali che rappresentino almeno il 50% + 1 della

Legge n. 123 del 2011. Il cosiddetto comma «salva Fiat»⁴¹ dispone che i contratti collettivi aziendali “approvati e sottoscritti prima dell’accordo confederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali, siano efficaci nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto stesso si riferisce a condizione che sia stato approvato con votazione a maggioranza dei lavoratori”⁴² (come avvenuto nei casi di Pomigliano e Mirafiori), legittimando così le azioni della società torinese e una progressiva “aziendalizzazione dei rapporti collettivi” in favore delle pretese datoriali.

1.1.4. Il problema definitorio del concetto di “delocalizzazione”

Per meglio descrivere le possibili conseguenze, positive e negative, che il fenomeno della delocalizzazione aziendale può comportare nel panorama giuslavoristico comunitario e internazionale, il Comitato Economico e Sociale Europeo⁴³, ha sviluppato nel 2017, una visione dicotomica delle possibili implicazioni, contrapponendo la figura dei “vinti” a quella dei “vincitori”, e “partendo dal presupposto, auspicato ma certamente non scontato, che la decisione di un’azienda di esternalizzare a livello nazionale o internazionale una determinata attività venga attuata con successo”.

Tra i *vincitori*:

- a) le imprese europee che procedono alla delocalizzazione, le quali, grazie alla deterritorializzazione riescono a sfruttare e gestire il livello di manodopera in modo più flessibile e beneficiando al contempo dei vantaggi derivanti dal fatto

rappresentanza, come sopra determinata, previa consultazione certificata delle lavoratrici e dei lavoratori, a maggioranza semplice, le cui modalità saranno stabilite dalle categorie per ogni singolo contratto, vincoleranno entrambe le parti e troveranno applicazione all’insieme dei lavoratori e delle lavoratrici, oltre a essere pienamente esigibili per tutte le organizzazioni aderenti alle parti firmatarie del T.U.” M. Esposito, L. Gaeta, A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Diritto del Lavoro e Sindacale*, pag. 259-270, Giappichelli, 2018.

⁴¹ Art. 8, comma 3, Decreto Legge n. 138 del 2011, “Le disposizioni contenute in contratti collettivi aziendali vigenti, approvati e sottoscritti prima dell’accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali, sono efficaci nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto stesso si riferisce a condizione che sia stato approvato con votazione a maggioranza dei lavoratori”.

⁴² M. Esposito, L. Gaeta, A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Diritto del Lavoro e Sindacale*, pag. 259-270, Giappichelli, 2018.

⁴³ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema “*l’integrazione del commercio mondiale e l’esternalizzazione. Come far fronte alle nuove sfide*” (2008/C 10/2017).

di operare in contesti legislativi meno stringenti e onerosi;

- b) i Paesi europei che, in seguito al processo di delocalizzazione, forniscono prodotti e servizi delocalizzati all'estero o esternalizzati a livello internazionale⁴⁴;
- c) gli utenti di prodotti e servizi delocalizzati all'estero o esternalizzati a livello internazionale. Invero, quest'ultimo punto può essere specularmente invertito, e dunque assumere una connotazione negativa, nel caso in cui, come per quanto riguarda i *call center*, si prenda in considerazione la non remota possibilità che la delocalizzazione comporti un giudizio negativo in capo all'utenza⁴⁵.

Al contrario, i vinti sono:

- a) i lavoratori coinvolti nel processo di chiusura e delocalizzazione all'estero;
- b) le imprese europee che non sono in grado di adottare le *best practice* in materia di delocalizzazione. A tal proposito, si evidenzia infatti come la delocalizzazione internazionale risulti talvolta essere condizione *sine qua non* per rimanere competitivi sul mercato, pena il rischio di espulsione dallo stesso.

Al fine di meglio comprendere i presupposti e le possibili conseguenze del fenomeno in esame, appare necessaria una puntualizzazione in merito al problema definitorio del termine "delocalizzazione".

Sebbene dall'interpretazione letterale dell'espressione sia possibile evincere come la "delocalizzazione" comporti lo spostamento geografico di un'attività di impresa già presente in un determinato territorio, è importante segnalare come tale fenomeno sia nei fatti comprensivo di un ampio ed eterogeneo campione di fattispecie, spesso molto diverse tra loro.

Elemento caratterizzante del fenomeno è rappresentato dalla chiusura, sia questa

⁴⁴ "Con l'adesione di 12 nuovi Stati membri tra il 2004 e il 2007, l'Unione europea conta ora parecchi grandi fornitori di prodotti e servizi delocalizzati all'estero o esternalizzati a livello internazionale. Tuttavia, anche alcuni Stati membri dell'UE-15, e specialmente l'Irlanda, hanno beneficiato del fatto di essere dei "siti di produzione offshore". I vantaggi per i paesi fornitori sono evidenti: a breve termine, i nuovi posti di lavoro e gli investimenti e, più a lungo termine il trasferimento di tecnologie e di competenze alle popolazioni locali come conseguenza della decisione dell'impresa di delocalizzare all'esterno e di esternalizzare a livello internazionale.

⁴⁵ Sul tema il Comitato Economico e Sociale "i consumatori finali di tali prodotti e servizi possono beneficiare di prezzi inferiori. Si è stimato, ad esempio, che la diminuzione del prezzo dei semiconduttori e dei chip di memoria negli anni Novanta fosse dovuta per il 10-30% alla globalizzazione dell'industria degli hardware. I consumatori possono anche beneficiare di orari di apertura più lunghi per molti settori di servizi e avere ad esempio la possibilità di telefonare al *call center* di una determinata azienda situato a Bangalore dopo le ore 17.00 (ora GMT)".

totale o parziale, di un'impresa o sito aziendale e il conseguente trasferimento dell'attività economica in un'area territoriale differente, tendenzialmente in grado di assicurare al datore di lavoro costi di produzione e di manodopera inferiori rispetto "all'originaria localizzazione"⁴⁶.

Con riferimento all'ordinamento giuridico nazionale e, in particolare alla direttiva del 25 novembre 2015 del Ministero dello Sviluppo Economico (approfondita nel seguente capitolo) si evidenzia, all'articolo 1, lett. b) come l'espressione "delocalizzazione" venga declinata nell'avvio entro tre anni della produzione in uno Stato non appartenente all'Unione Europea di uno o più prodotti realizzati in parte con il sostegno pubblico, presso un'unità produttiva ubicata in Italia, da parte della medesima impresa beneficiaria o di altra impresa con la quale vi sia un rapporto di controllo o collegamento in concomitanza di una riduzione dell'occupazione pari almeno al 50 per cento⁴⁷. Nonostante nell'utilizzo di senso comune del termine "delocalizzazione" si faccia riferimento a quella cosiddetta internazionale, ovvero la delocalizzazione avvenuta in un Paese diverso rispetto a quello di provenienza, sia questo interno o esterno ai confini dell'Unione Europea, l'articolo 5 del Decreto Legge n. 87 del 12 luglio 2018, meglio noto come "decreto Dignità" permette di cogliere una definizione che sia comprensiva degli elementi qualificanti del fenomeno nonché delle diverse sfaccettature che caratterizzano la fattispecie in esame. Il legislatore definisce infatti in tale sede il fenomeno della delocalizzazione come il trasferimento dell'attività economica (incentivata) o di una sua parte del sito produttivo (incentivato) ad altro sito, da parte della medesima impresa o di altre imprese che siano con essa in rapporto di controllo o

⁴⁶ L'Enciclopedia Treccani (<https://www.treccani.it/enciclopedia/delocalizzazione>) definisce la delocalizzazione come il "processo per cui l'industria tende a decentrarsi dalle originarie localizzazioni: Tra i motivi che ne sono alla base vi sono i minori costi della manodopera per le produzioni imitabili e ad alta intensità di lavoro, la penetrazione dei mercati emergenti e la costruzione di un sistema distributivo e logistico più efficiente".

⁴⁷ La direttiva del 25 novembre 2015 del Ministero dello Sviluppo Economico definisce la delocalizzazione come "avvio, entro tre anni dalla concessione da parte del Ministero dello sviluppo economico di un contributo in conto capitale e presso un'unità produttiva ubicata in uno Stato non appartenente all'Unione europea, della produzione di uno o più prodotti già realizzati, con il sostegno pubblico, presso un'unità produttiva ubicata in Italia, da parte della medesima impresa beneficiaria del contributo stesso o di altre imprese con la quale vi sia un rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, in concomitanza con la riduzione dei livelli produttivi presso la predetta unità in Italia e la conseguenza riduzione dell'occupazione pari almeno al 50 per cento". Si sottolinea come la definizione fornita dalla direttiva prenda in considerazione esclusivamente le delocalizzazioni che avvengano al di fuori dai confini comunitari.

collegamento ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile⁴⁸. Rispetto alla definizione più restrittiva fornita dalla direttiva ministeriale del 25 novembre del Ministero dello Sviluppo Economico, la quale ricomprende nella fattispecie delle "delocalizzazioni" esclusivamente i trasferimenti di attività avvenuti in Paesi terzi non appartenenti all'Unione Europea, il Decreto Dignità include, introducendo una disciplina *ad hoc*, anche i trasferimenti dell'attività economica avvenuti in ambito nazionale o comunitario⁴⁹.

Con riferimento invece alla all'ordinamento comunitario, una definizione puntuale del fenomeno viene fornita dal Regolamento n. 1084 del 2017 il quale, modificando il Regolamento n. 651 del 2014, dispone all'articolo 2, paragrafo 61-bis come la delocalizzazione altro non sia che "il trasferimento della stessa attività o attività analoga o di una loro parte da uno stabilimento situato in una parte contraente dell'accordo sullo Spazio Economico Europeo, di seguito SEE, (stabilimento iniziale) verso lo stabilimento situato in un'altra parte contraente dell'accordo SEE in cui viene effettuato l'investimento sovvenzionato (stabilimento sovvenzionato)"⁵⁰.

Si considerano elementi qualificanti ai fini della definizione fornita dal regolamento comunitario:

- a) il fatto che il prodotto o servizio nello stabilimento iniziale e in quello sovvenzionato servano almeno parzialmente le medesime finalità e soddisfino

⁴⁸ Articolo 5, comma 6, Decreto Legge n. 87 del 2018 "Ai fini del presente decreto, per delocalizzazione si intende il trasferimento dell'attività economica specificamente incentivata o di una sua parte del sito produttivo incentivato ad altro sito, da parte della medesima impresa beneficiaria dell'aiuto o di altra imprese che sia con essa in rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile".

⁴⁹ Come si approfondirà in seguito, il comma 1 del Decreto Dignità disciplina le delocalizzazioni avvenute al di fuori dei confini comunitari ("qualora l'attività economica interessata dallo stesso o una sua parte venga delocalizzata in Stati non appartenenti all'Unione europea, ad eccezione degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo") mentre l'ambito di applicazione del comma 2 si estende esclusivamente alle delocalizzazioni avvenute nei confini nazionali o comunitari (in ambito nazionale, dell'Unione europea e degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo, entro cinque anni dalla data di conclusione dell'iniziativa o del completamento dell'investimento agevolato").

⁵⁰ Regolamento n. 651 del 2014, art. 2, punto 61-bis (come novellato dal regolamento n. 1084 del 2017): "delocalizzazione": "il trasferimento della stessa attività o attività analoga o di una loro parte da uno stabilimento situato in una parte contraente dell'accordo SEE (stabilimento iniziale) verso lo stabilimento situato in un'altra parte contraente dell'accordo SEE in cui viene effettuato l'investimento sovvenzionato (stabilimento sovvenzionato). Vi è trasferimento se il prodotto o servizio nello stabilimento iniziale e in quello sovvenzionato serve almeno parzialmente per le stesse finalità e soddisfa le richieste o le esigenze dello stesso tipo di clienti e vi è una perdita di posti di lavoro nella stessa attività o attività analoga in uno degli stabilimenti iniziali del beneficiario nel SEE".

le richieste e le esigenze della stessa tipologia di clientela;

b) si riscontri una perdita di posti di lavoro nello stabilimento iniziale.

Sebbene nulla si rilevi da un punto di vista definitorio in merito alle forme giuridiche richieste ai fini della delocalizzazione aziendale, è possibile dedurre due fattispecie tipiche, quali:

a) la chiusura di uno stabilimento, totale o parziale, e la contestuale riapertura in un altro Paese, ovvero un altro sito economico, di un nuovo stabilimento che produce attività analoga;

b) la creazione di nuove società all'estero che ricorrano e si avvalgano della manodopera locale.

Invero si anticipa come il concetto di “delocalizzazione” inteso come mero spostamento dell'attività economica in un sito produttivo diverso rispetto a quello originario, appaia del tutto insufficiente a circoscrivere l'ambito di applicazione delle principali riforme di contrasto alla materia. L'analisi del fenomeno dovrà infatti congiuntamente considerare la disciplina e la normativa inerente agli Aiuti di Stato concessi ai sensi dell'articolo 107 del TFUE, come si approfondirà in seguito.

Si segnala inoltre come, sebbene le misure di contrasto alla delocalizzazione aziendali rientrino a pieno titolo nel novero delle competenze del legislatore, sia comunitario che nazionale, avendo peraltro un impatto diretto sui livelli occupazionali, economici e normativi dell'Unione, la materia risulti ad oggi gravata dal primato riconosciuto in capo alla libertà di impresa e alla determinazione economica da parte del datore di lavoro. Invero, le istanze di regolamentazione al fenomeno spesso si scontrano con le esigenze di tutelare e proteggere la libertà di iniziativa economica, e quindi la facoltà del datore di lavoro di poter liberamente, sulla base delle proprie considerazioni strategiche e dei propri interessi economici, determinare il loco della produzione e della sede economica della propria attività. Anche in relazione all'accezione primaria riconosciuta alla libertà economica di impresa⁵¹, tanto nell'ordinamento comunitario quanto in

⁵¹ Sul tema O. Mazzotta in *Misure e politiche attive per scoraggiare la delocalizzazione*, il Sole24 ore, 19 agosto 2021, “Il diritto (del lavoro) si trova così a dover operare su un sentiero molto stretto, al cospetto del cardine ineludibile della libertà d'impresa (art. 41 Cost.), che rende impraticabili o scarsamente effettive misure di carattere coercitivo. Un giudizio che va esteso alle tecniche riconducibili alla cosiddetta “responsabilità sociale dell'impresa”, che affidano in sostanza alla

quello nazionale⁵², gran parte della dottrina sviluppata negli anni in materia di delocalizzazione aziendale non può ritenersi di “portata generale” avendo ad oggetto, in senso stretto, solamente le imprese beneficiarie di aiuti pubblici economici.

In assenza di un esaustivo e incisivo intervento legislativo da parte delle istituzioni e del legislatore comunitario, hanno assunto grande rilevanza nella letteratura in materia gli sparuti interventi normativi adottati dai singoli Paesi membri. A rappresentare un punto di svolta nonché un vero e proprio modello cardine per l’ordinamento italiano, sul quale è infatti stata modulata parte della normativa nazionale in tema di delocalizzazioni aziendali, è il caso della *Loi Florange (2014)*, attorno alla quale si è sviluppato un significativo dibattito in merito all’effettiva efficacia e al presunto carattere disincentivante della procedura introdotta dalla *Loi* entrata in vigore con decorrenza 1° aprile 2014.

1.2. L’esperienza francese della *Loi Florange* (Legge n. 824 del 29 marzo 2014)

La Legge n. 834 del 29 marzo 2014, meglio nota come *Loi Florange*⁵³, rappresenta

buona volontà di quest’ultima l’attuazione di misure di protezione del fattore-lavoro”.

⁵² Art. 41, Cost., “l’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”.

⁵³ Camera dei deputati, XVII legislatura, Biblioteca – Legislazione straniera, appunto 42 del 2014 “Merita inoltre di essere segnalata la *Loi n.2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l’économie réelle* (la cosiddetta “*Loi Florange*”), con la quale è stato in particolare riformato il dispositivo riguardante l’obbligo, posto in capo ad imprenditore che gestisce un’azienda con almeno 1.000 dipendenti, di cercare un acquirente cui cedere l’impresa (*obligation de recherche d’un repreneur*) in caso di progetto di chiusura della stessa che comporti l’avvio di una procedura di licenziamento collettivo. Tale obbligo era stato inizialmente posto dalla legge n. 2013-504 del 14 giugno 2013 (cfr. art.19) ed è stato poi ampiamente riformato dalla *Loi Florange*, che ha recato modifiche al Codice del lavoro (cfr. *Code du travail*, da art. L1233-57-9 a art. L1233-57-22).

Nel luglio 2014, è stata poi approvata la *Loi n.2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l’économie sociale et solidaire*, con cui sono state poste ulteriori modifiche al dispositivo riguardante l’obbligo di ricerca di un acquirente di un’impresa in caso di progetto di sua chiusura. Le modifiche hanno riguardato articoli del Codice del lavoro (cfr. in particolare *Code du travail*, art. L1233-57-2; art. L1233-57-3; art. L1233-57-10 ; art. L1233-57-21). Il provvedimento reca inoltre una definizione del concetto di “economia sociale e solidale” e dispone l’istituzione di organi e meccanismi per favorirne l’attuazione (cfr. ad esempio il “*Conseil supérieur de l’économie sociale et solidaire*”, art.1 e ss.). La legge dispone poi in particolare un obbligo di informazione, in determinate imprese, con meno di 250 dipendenti, sulla possibilità di cessione di un’impresa ai suoi dipendenti (cfr. art. 18). Il testo, recando modifiche al Codice del commercio, pone inoltre un obbligo di informazione dei dipendenti, in determinate imprese, di un eventuale progetto di cessione del fondo commerciale della società (art. 19 e art. 20). La legge stabilisce quindi alcune modifiche al regime applicabile alle società cooperative (art. 24 e ss.) e allo strumento di finanziamento

una significativa misura dell'ordinamento francese ascrivibile, come d'uso frequente⁵⁴, al più ampio segmento normativo di prescrizioni finalizzate alla protezione del tessuto occupazionale del Paese. Invero, anche con riferimento all'esperienza normativa italiana, le principali disposizioni di contrasto al fenomeno della delocalizzazione sono ricondotte nella vasta sfera di misure finalizzate alla salvaguardia occupazionale del Paese. Si pensi, ad esempio, al capo II del Decreto Legge n. 87 del 2018, recante “misure per il contrasto alla delocalizzazione e la salvaguardia dei livelli occupazionali” e alla *ratio* dei commi da 224 a 238 della Legge n. 234 del 2021, il cui periodo introduttivo reca “al fine di garantire la salvaguardia del tessuto occupazionale e produttivo”. Per quanto attiene al contenuto della Legge n. 834 del 29 marzo 2014, la *Loi Florange* introduce l'adempimento gravante in capo ai datori di lavoro che occupino più di mille dipendenti e intendano procedere alla chiusura di una sede o di uno stabilimento aziendale, di una complessa e onerosa procedura, ispirata dai principi di trasparenza e di informazione, finalizzata alla ricerca di un *repreneur*, ovvero di un possibile acquirente che permetta di individuare una “soluzione di continuità” contrapposta ai licenziamenti collettivi che deriverebbero dalla cessazione aziendale.

Per quanto riguarda *l'exkursus* storico della Legge n. 832 del 29 marzo 2014, la normativa in esame tra il proprio fondamento dalle vicende che, a partire dai primi anni dello scorso decennio, hanno coinvolto i siti produttivi degli altiforni dell'acciaio localizzati nel Nord-Est della Francia, facenti parte del gruppo *ArcelorMittal*, colosso mondiale operante nel settore siderurgico⁵⁵. Proprio con

denominato “*fonds de dotation*” (art. 85 e art. 87)”.

⁵⁴ Anche con riferimento alla produzione normativa italiana, le misure di contrasto alla delocalizzazione aziendale vengono ricondotte all'ampia sfera di disposizioni a tutela del tessuto occupazionale del Paese. A tal proposito, si evidenzia come il capo II del D.L. n. 87 del 2018 disponga “misure per il contrasto alla delocalizzazione e la salvaguardia dei livelli occupazionali” e che la L. 234/2021 riporti, quale obiettivo primario del disposto di cui ai commi 224 e seguenti “al fine di garantire la salvaguardia del tessuto occupazionale e produttivo”.

⁵⁵ Il Sole 24ore, 25 aprile 2013, “*All'estero. ArcelorMittal chiude il sito alsaziano*”, “La Francia spegne i suoi altiforni. Dopo una lunga trattativa con le parti sociali e con il Governo, è stata avviata ieri la chiusura definitiva dei due impianti del sito ArcelorMittal di Florange, nella Lorena, gli ultimi attivi nel nord est della Francia. La doccia fredda per gli oltre 600 lavoratori dell'area è arrivata nei giorni scorsi, quasi un anno dopo il primo annuncio della proprietà (i piani di ristrutturazione inizialmente interessavano anche gli impianti di Liegi in Belgio) e nonostante le pressioni da parte del vicepresidente della Commissione europea Antonio Tajani, che aveva chiesto tempo in vista del varo dell'action plan per la siderurgia, il cui varo è previsto per giugno. La decisione del gigante franco-indiano dell'acciaio ArcelorMittal suona come una sconfitta per i sindacati locali, che hanno inscenato numerose iniziative di protesta da quando il rischio di chiusura della filiera a caldo della

riferimento alle chiusure degli stabilimenti di Florange, il legislatore francese ha promosso, per mezzo della Legge n. 832 del 2014, l'introduzione di una procedura finalizzata all'obbligo di ricerca di un acquirente, "in ipotesi di chiusura di un sito produttivo comportante licenziamenti per motivi economici numericamente rilevanti"⁵⁶.

Malgrado la significatività del disposto normativo, il cui impianto è stato peraltro ampiamente ripreso dal legislatore nazionale italiano nella formulazione delle misure di contrasto alla delocalizzazione di cui alla Legge n. 234 del 2021, nel dibattito politico la *Loi Florange* viene di frequente definita come misura nei fatti sostanzialmente inefficace. Anzitutto si evidenzia l'ambito di applicazione estremamente ridotto della Legge, risultandone coinvolte solamente le imprese che occupino più di mille dipendenti (o appartenenti a gruppi societari con almeno mille occupati⁵⁷), dalle quali si ritengono peraltro escluse le imprese sottoposte ad amministrazione controllata o liquidazione giudiziaria. A titolo comparativo, si evidenzia come, con riferimento alla normativa italiana, il comma 225 della L. n. 234 del 2021 individui, quali soggetti coinvolti dal provvedimento, "i datori di lavoro che, nell'anno precedente, abbiano occupato con contratto di lavoro subordinato, inclusi gli apprendisti e i dirigenti, mediamente almeno 250 dipendenti".

Viene inoltre evidenziato, quale punto di criticità della *Loi*, la previsione di un sistema regolativo che è risultato essere, nei fatti, estremamente aggirabile, qualificando la legge come disposto assai meno ambizioso ed incisivo rispetto a quanto inizialmente prefigurato dal legislatore. Infatti se "da un lato il datore di lavoro è vincolato entro il perimetro di un'obbligazione di mezzi, vale a dire la ricerca di un acquirente, che non comporta necessariamente anche la conclusione di un accordo per la compravendita, dall'altro però è costretto entro scadenze

produzione di acciaio si cominciava a prefigurare. Lo spegnimento degli altoforni è anche un brutto colpo per il presidente François Hollande e il governo socialista salito al potere in Francia la scorsa estate, i cui ampi sforzi per salvare lo stabilimento, trovando un investitore pronto ad acquisirlo, si sono rivelati vani. Il Governo francese, attraverso il ministro del Riassetto produttivo Arnaud Montebourg, era arrivato fino a ipotizzare una «nazionalizzazione temporanea» del sito, suscitando un acceso dibattito, virato rapidamente in una forte polemica tra gli schieramenti.

⁵⁶ Lokiec P., *La Loi Florange o il licenziamento come extrema ratio* in Lavoro Diritti Europa, 2021.

⁵⁷ A tal proposito si ricorda come il tessuto economico e produttivo comunitario sia costituito prevalentemente da PMI, pertanto un provvedimento normativo rivolto esclusivamente a imprese con più di 1.000 dipendenti, risulti essere estremamente limitato nella sostanza.

predefinite”⁵⁸.

Come anticipato con riferimento al contenuto della Legge, il punto focale del disposto normativo è rappresentato dall’obbligo gravante in capo al datore di lavoro di adempiere ad una procedura formalizzata volta in primo luogo all’individuazione di un possibile acquirente. Il *repreneur*, così definito nel testo originale francese, rappresenta il soggetto che, attraverso la rilevazione del sito redditizio e dunque, per mezzo di un atto di compravendita, permetta la prosecuzione, totale o parziale, dell’attività aziendale.

Tra i *repreneurs* individuati dalla *Loi Florange* sono ammessi anche gli stessi lavoratori dell’azienda, i quali, come potenziato dalle successive *Loi Hamon*⁵⁹ e *Loi Macron*, hanno la facoltà di presentare una proposta di acquisto con diritto di prelazione rispetto ai soggetti terzi. È la fattispecie del cosiddetto *Workers Buy Out*, ovvero quella particolare procedura di ristrutturazione o conversione aziendale per mezzo della quale i lavoratori hanno la possibilità di acquistare una quota di proprietà nella Società datrice. La *Loi Hamon*, che ha parzialmente modificato la disciplina e potenziato la diffusione delle *Société Coopérative Ouvrière*, ha riconosciuto la possibilità che, ove per i primi sette anni di attività non siano i lavoratori a detenere la maggioranza del capitale della Cooperativa, questo venga gestito da un associato non *cooperante* ma che i dipendenti minoritari continuino a detenere la maggioranza dei diritti di voto.

Per quanto attiene in senso stretto la procedura cui sono tenute le aziende interessate, ispirata dai principi di trasparenza e informazione, la medesima può essere suddivisa in tre fasi cronologicamente consecutive finalizzate all’individuazione di un possibile acquirente e al perfezionamento di un eventuale accordo di compravendita in grado di salvaguardare, almeno in parte, il tessuto occupazionale del territorio di riferimento.

Nella prima fase il datore di lavoro, dopo aver tempestivamente comunicato la

⁵⁸ Lokiec P., *La Loi Florange o il licenziamento come extrema ratio* in Lavoro Diritti Europa, 2021.

⁵⁹ La *Loi Hamon*, Legge n. 2014-856, risulta essere particolarmente rilevante nell’ambito del cosiddetto *Workers Buyout*, ovvero quella particolare procedura di ristrutturazione o conversione aziendale per mezzo della quale i lavoratori acquistano una quota di proprietà nella Società datrice. La *Loi Hamon* introduce, al fine di promuovere le *Société Coopérative Ouvrière*, la possibilità che per i primi sette anni di attività non siano i lavoratori a detenere la maggioranza del capitale della Cooperativa, questo venga gestito da un associato *non cooperatore*, malgrado i dipendenti minoritari continuino a detenere la maggioranza dei diritti di voto.

scelta aziendale di procedere alla chiusura di uno stabilimento ai rappresentanti del personale, al comitato di impresa, alle amministrazioni e alle autorità locali, è tenuto alla convocazione del Comitato Sociale ed Economico, (*Comité Social et Économique, CSE*, in francese) al fine di notificare e condividere il progetto di chiusura entro, al più tardi, i termini previsti per l'apertura della procedura di informazione e consultazione ai rappresentanti dei lavoratori previste nell'ipotesi in cui siano intimati licenziamenti collettivi⁶⁰, di cui alla L. 1233-30, ovvero:

- a) pari a due mesi per le chiusure che comportino meno di 100 licenziamenti;
- b) tre mesi per i licenziamenti che coinvolgano un numero di lavoratori compreso tra i 100 e i 250;
- c) quattro mesi per le chiusure che comportano più di 250 licenziamenti.

A tal proposito, il datore di lavoro è tenuto a trasmettere ai membri del Comitato tutte le informazioni utili affinché possano avere piena conoscenza non solo dell'azienda e dell'eventuale processo di chiusura ma anche di tutte le informazioni che possano essere giudicate utili dai soggetti candidati al risanamento dello stabilimento, ivi compresi gli stessi lavoratori della società nelle ipotesi di *Workers Buyout*⁶¹. A titolo esemplificativo e non esaustivo il disposto normativo evidenzia quali contenuti necessari:

- a) le motivazioni di carattere economico, tecnico e finanziario sottese alla scelta aziendale;
- b) le azioni positive previste dalla società per l'individuazione di un acquirente, che si ricorda essere il caposaldo fondamentale del disposto normativo;
- c) ulteriori specifiche riguardo all'eventuale presenza di un consulente ingaggiato di assistere l'azienda nell'operazione in esame.

Il datore di lavoro è altresì tenuto, come potenziato dal disposto normativo della *Loi Hamon*, a garantire un adeguato livello di informazione durante tutte le fasi del processo di trasferimento dell'azienda, in ragione del precitato principio di

⁶⁰ pari a due mesi per le chiusure che comportano meno di 100 licenziamenti, tre mesi per quelli tra i 100 e i 250, quattro mesi per le chiusure che comporterebbero un numero di licenziamenti superiori a 250, come prescritto dalla L. 1233-30

⁶¹ *A workers' buyout (WBO) is part of a business restructuring, rescue or conversion process whereby employees purchase an ownership stake in the business that employs them, or in a division or subsidiary of the business. In its more progressive expression, a WBO, also includes workers' participation in the running of the firm, either directly or through election or appointment of management* (A. Bernardi, S. Monni, *The Co-operative Firm*, Roma Tre-Press, Roma, 2016).

trasparenza alla base del dettame legislativo.

Con riferimento alle procedure di *Workers buyout*, si segnala che la Legge n. 856 del 31 luglio 2014, ha introdotto per le aziende che occupino in media meno di 250 dipendenti l'obbligo gravante in capo al datore di lavoro di informare i lavoratori in merito alla cessione di impresa con un preavviso di almeno due mesi dalla data del trasferimento, anche al fine che tali soggetti possano esercitare il proprio diritto al "*buy out*" con prelazione, così come stabilito dall'ordinamento francese.

Al termine della procedura di informazione, prende avvio la seconda fase del procedimento. In questo secondo momento, il datore di lavoro è tenuto ad adempiere all'atto qualificante della procedura, quale la ricerca di possibili acquirenti del sito aziendale

Significativo è sottolineare come tale ricerca si consideri assolta secondo una logica di mero adempimento formale in seguito alla decisione del Consiglio Costituzionale n. 692 del 2014, non gravando più nei fatti in capo all'imprenditore, termine da intendersi non restrittivamente, alcun obbligo di concludere o formalizzare accordi di compravendita. Il datore di lavoro mantiene infatti, diversamente a quanto inizialmente previsto dalla *Loi* la facoltà di rifiutare eventuali proposte di acquisto che possano pervenire nei confronti del sito aziendale, anche nei casi in cui il perfezionamento dell'accordo comporterebbe la salvaguardia, anche se parziale, di una significativa parte dell'occupazione. È questo il caso, per esempio, dello stabilimento Ford di Blanquefort dove la Società nel 2018 si è rifiutata di perfezionare la conclusione dell'accordo con un possibile acquirente, quale il gruppo belga Punch, la cui affidabilità aveva ottenuto il placet dei sindacati e delle amministrazioni statali, regionali e della metropoli di Bordeaux, e avrebbe permesso la salvaguardia di 400 posti di lavoro sugli 860 occupati dallo stabilimento. Tuttavia Ford, proprio in relazione all'assenza di un vincolo sostanziale di conclusione dell'accordo in capo al datore di lavoro, ha ritenuto di rifiutare l'offerta, malgrado il dissenso generale della politica francese e le sollecitazioni, tra gli altri dell'allora ministro dell'Economia Bruno Le Maire.

L'attuale assetto normativo, che non vincola il datore di lavoro alla conclusione di alcun accordo di compravendita con i *repreneur*, è da imputarsi all'intervento del Consiglio Costituzionale del 2014. Nel disegno originale della *Loi Florange* gravava in capo all'imprenditore l'obbligo di concludere l'accordo di

compravendita con l'acquirente – laddove quest'ultimo rispettasse il cosiddetto requisito di serietà – a meno che dal perfezionamento stesso dell'atto non fosse derivata una minaccia alla prosecuzione dell'attività economica dell'azienda nel suo complesso. Qualora il datore di lavoro non avesse adempiuto a tale obbligazione, il paragrafo 2 dell'articolo 1 della *Loi Florange* imponeva all'Azienda il pagamento di una somma, a titolo di sanzione, fino a venti volte il salario minimo dei lavoratori coinvolti dal licenziamento collettivo. Tale impostazione, come verrà successivamente approfondito, è stata ritenuta illegittima con la decisione n. 692 del Consiglio.

Nella terza e ultima fase, il datore di lavoro è tenuto ad inviare ad ogni candidato acquirente una risposta motivata in relazione alla proposta di acquisto, ferma restando la facoltà dell'azienda di accettare o meno la proposta ricevuta. Inoltre, decorso il termine prescritto dalla legge (pari a due mesi per le chiusure che comportano meno di 100 licenziamenti, tre mesi per quelli tra i 100 e i 250, quattro mesi per le chiusure che comporterebbero un numero di licenziamenti superiori a 250, come prescritto dalla Legge 1233-30) il datore di lavoro che non abbia ricevuto alcuna proposta d'acquisto o che, pur avendola ricevuta, non abbia voluto concludere l'accordo, è tenuto a convocare nuovamente il Comitato presentato un resoconto di quanto avvenuto nelle diverse fasi di adempimento della procedura in oggetto. Dopo la convocazione, il Comitato è chiamato ad esprimere un parere, sia questo positivo o negativo, il quale sancisce ufficialmente la conclusione della fase di ricerca ed individuazione di un possibile acquirente del sito produttivo.

Una volta terminata la procedura, poiché i programmi per la tutela dei livelli occupazionali sono soggetti all'omologazione de parte dell'autorità amministrativa competente, qualora quest'ultima ritenga che gli sforzi tenuti da parte del datore di lavoro non abbiano comportato sforzi adeguati al raggiungimento dell'obiettivo o ancora, che questo non abbia adempiuto all'obbligo di ricerca di un *repreneur*, ciò potrebbe comportare la mancata validazione da parte dell'amministrazione e, di conseguenza, l'impossibilità di procedere alla conclusione dei licenziamenti collettivi necessari per la chiusura del sito aziendale.

1.2.1. *La decisione n. 692 del 2014 del Consiglio Costituzionale francese e le dichiarazioni di illegittimità costituzionale*

La decisione n. 2014-692⁶² del 27 marzo 2014 adottata dal Consiglio Costituzionale francese ha, come brevemente anticipato, ulteriormente ridimensionato la portata della *Loi Florange* con riferimento anzitutto all'articolo 1, paragrafo 1 della Legge, il quale ha introdotto la sezione 4-bis nel Codice di Lavoro francese, recante disposizioni relative:

- a) all'obbligo di ricerca di un *repreneur* nei casi di chiusura di stabilimenti aziendali;
- b) all'impianto sanzionatorio introdotto dalla Legge nei casi di mancato rispetto della normativa.

A tal proposito vengono evidenziate dal Consiglio Costituzionale due questioni in merito alla legittimità di quanto disposto dall'articolo 1 della *Loi Florange*.

In primo luogo, sebbene le libertà di impresa e di proprietà siano subordinate ad interessi di portata generale, tali restrizioni possono considerarsi legittime solamente ove siano motivate e proporzionate rispetto all'obiettivo effettivamente conseguito. Il Consiglio si interroga pertanto in merito alla legittimità della limitazione imposta alle libertà di impresa e di proprietà ravvisabile laddove il datore di lavoro sia obbligato alla conclusione dell'accordo di compravendita, a condizione che lo stesso possa essere qualificato come serio (in relazione anche alla persona dell'acquirente) e che la Società non rifiuti la proposta adducendo a giustificazioni motivate e ragionevoli, quali, ad esempio, il fatto che il perfezionamento del contratto ostacoli la prosecuzione dell'attività economica dell'intera azienda. Successivamente, il Consiglio solleva un dubbio di legittimità in relazione al rispetto del principio di proporzionalità⁶³ della *Loi Florange* con riferimento alle misure previste ove il datore di lavoro non rispetti quanto prescritto dal comma precedente.

⁶² *Decision* n. 2014-692, 27 Marzo 2014, *Conseil Constitutionnel*

⁶³ La dottrina comunitaria dispone, conformemente a quanto previsto dalle legislazioni nazionali, che il principio di proporzionalità si ritenga rispettato laddove vengano intraprese esclusivamente le azioni necessarie per il raggiungimento dei propri

In merito alla prima questione, il Consiglio Costituzionale⁶⁴ ritiene illegittimo il disposto normativo di cui all'articolo 1, paragrafo 1 della *Loi Florange* in quanto ostativo all'esercizio da parte della Società di scelte economiche differenti, o che adducano a motivazioni diverse rispetto alla salvaguardia dell'attività di impresa come insieme. Inoltre, essendo la serietà dell'acquirente e della proposta di compravendita subordinata all'interpretazione fornita dal legislatore quale "capacità del compratore di garantire l'attività economica dell'impresa e la prosecuzione dei rapporti di lavoro presso la stessa" si ravvisa come la decisione e la volontà legislativa e giudiziale risulti nei fatti gerarchicamente predominante rispetto all'esercizio da parte dell'imprenditore della libertà economica e del diritto di proprietà.

In relazione alla valutazione del principio di proporzionalità di cui all'impianto sanzionatorio della *Loi Florange*, il Consiglio ha modificato quanto inizialmente disposto dalla L. 722-1 laddove la stessa intimava al datore di lavoro il pagamento di una sanzione dall'ammontare massimo di venti volte il valore mensile del salario minimo dei lavoratori coinvolti dal licenziamento collettivo conseguente alla chiusura dello stabilimento, nel limite del 2% del turnover annuo. L'ammontare della sanzione poteva in precedenza essere ridotta in ragione delle particolari circostanze aziendali nonché degli sforzi tenuti dal datore di lavoro per la ricerca di un *repreneur*. Tale decisione è stata innanzitutto motivata dall'intrinseco legame con quanto disposto dall'articolo 1, paragrafo 1 della Legge, parimenti ritenuto incostituzionale da parte del Consiglio, nonché dall'evidente sproporzione tra il costo economico gravante sul datore di lavoro e l'infrazione commessa.

La principale sanzione gravante ad oggi in capo al datore di lavoro che intenda procedere alla chiusura di un sito aziendale, così come disposto dalla *Loi Florange*, risulta essere, come ampiamente consolidato in dottrina, la revoca degli aiuti di stato concessi da parte dell'autorità pubblica nei due anni precedenti la chiusura dello stabilimento.

Di grande rilevanza è stata dunque la pronuncia del Consiglio datata 27 marzo 2014, la quale ha ulteriormente circoscritto la portata della *Loi Florange* nell'ordinamento francese odierno, con riferimento:

⁶⁴ Paragrafi 20 e 21.

a) all'obbligo, ad oggi soppresso, per il datore di lavoro di concludere l'accordo di compravendita. Il meccanismo di ricerca di un *repreneur* si ritiene ad oggi assolto secondo la logica di un mero adempimento formale;

b) dallo snellimento dell'impianto sanzionatorio connesso al disposto normativo.

Al contrario, positivamente sono state risolte le questioni sollevate dal Consiglio, sempre con riferimento alla decisione n. 2014-692, relative agli articoli 8 e 9 della *Loi Florange*, rispettivamente inerenti alla:

a) procedura di informazione e consultazione nei casi di individuazione di un possibile *repreneur* (art. 8);

b) l'emissione di azioni e mandati di sottoscrizione gratuiti nei confronti dei dipendenti della Società (art. 9).

Avendo a riguardo il contenuto dell'articolo 8, viene riconosciuto in capo al *Comité de l'entreprise* il diritto di essere preventivamente convocato e consultato da parte della Società al fine di elaborare un proprio parere avente ad oggetto il possibile accordo di compravendita, valutando le conseguenze dello stesso sull'azienda stessa, sugli azionisti della società nonché sui lavoratori coinvolti. Al Consiglio viene riconosciuto un termine pari a un mese per esprimere il proprio parere il quale, inutilmente trascorso, permette di considerare come adempiuta tale obbligazione.

Qualora i membri del Consiglio ritengano di non disporre di informazioni complete e sufficienti per esprimere un parere informato, gli stessi possono richiedere al Tribunale Regionale che le parti interessate dall'accordo di compravendita forniscano la documentazione e le informazioni richieste. Il Tribunale dispone in questo caso di otto giorni per deliberare, affinché non vi sia un'eccessiva dilazione dei tempi e dei termini del procedimento.

Viene inoltre riconosciuta la possibilità per il Tribunale di prorogare il termine di cui al primo comma dell'art. L. 2323-23 del Codice del Lavoro, come novellato dall'articolo 8 della *Loi Florange* (un mese), nei casi in cui tale necessità sia determinata da particolari difficoltà di accesso alla documentazione e alle informazioni necessarie, ovvero nel caso in cui tale condizione sia determinata dalla volontà aziendale di non fornire il materiale richiesto e dovuto.

Il Consiglio Costituzionale francese ha ritenuto le disposizioni di cui al comma 2

legittime non riscontrando nell'enunciato né l'ambiguità né la violazione della libertà di impresa contestate dai ricorrenti. In particolare, viene chiarita e circoscritta la fattispecie di intervento del Tribunale, confinandola ai casi in cui sia manifesta la volontà della Società di occultare informazioni che potrebbero risultare rilevanti ai fini del parere del Consiglio di impresa.

Il disposto dell'articolo 9, il quale introduce modifiche all'articolo 225-197-1 del Codice di Commercio, riconosce la possibilità in capo al Consiglio di amministrazione della Società di emettere azioni e sottoscrizioni gratuite nei confronti dei propri dipendenti, a patto che tale scelta:

- c) non ecceda il 10% del capitale sociale, elevato al 30% nel caso in cui tutti i dipendenti traggano beneficio da tale azione;
- d) il rapporto tra azioni e dipendenti non superi la proporzione di cinque a uno.

Anche in questo caso il Consiglio Costituzionale non ravvisa gli estremi dell'impugnazione, dichiarandone la legittimità e non ravvisando le tematiche di ambiguità e violazione alla libertà di impresa dalla configurazione del disposto normativo.

1.3. La disciplina degli Aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario: una misura dissuasiva alla delocalizzazione aziendale

Ad oggi la principale sanzione di cui alla normativa a contrasto del fenomeno della delocalizzazione aziendale, con riferimento non solo all'esperienza francese della *Loi Florange* ma, parimenti, come si approfondirà in seguito, alla produzione legislativa nazionale, è rappresentata dalla possibilità per le autorità pubbliche di intimare alle Società delocalizzatrici il rimborso di aiuti pubblici di Stato eventualmente concessi nel periodo antecedente la procedura di delocalizzazione aziendale.

Tale impostazione, per rafforzare la comparazione sul tema tra l'ordinamento francese e quello italiano, è stata ampiamente ripresa dal legislatore nazionale e ad oggi, soprattutto con riferimento alla normativa italiana antecedente alla Legge n. 234 del 2021, costituisce la misura maggiormente dissuasiva nei confronti delle imprese che intendano delocalizzare un determinato sito economico o produttivo.

Al fine di meglio comprendere il significato dell'espressione "Aiuti di stato" risulta necessaria una premessa. A livello comunitario, l'Unione Europea riconosce due diverse categorie di aiuti:

- a) la prima categoria riguarda gli Aiuti di stato a finalità regionale, disciplinati dal regolamento n. 651 del 2014 (d'ora in avanti GBER);
- b) il secondo gruppo di aiuti, invece, riguarda i programmi co-finanziati dall'Unione Europea, disciplinati dal regolamento n. 1060 del 2021⁶⁵. Si tratta dei cosiddetti fondi a finalità strutturale di cui all'articolo 175⁶⁶ del Trattato, istituiti allo scopo di perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 174⁶⁷ del Trattato, tra cui la promozione della coesione economica, sociale e territoriale e la riduzione della disuguaglianza tra i diversi territori comunitari, con particolare riferimento alle zone svantaggiate e coinvolte da processi di industrializzazione.

Con riferimento alla fonte primaria a livello comunitario, l'articolo 107⁶⁸ del

⁶⁵ Sul tema il regolamento n. 1060 del 2021, recante "le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti" dispone che "per promuovere ulteriormente l'attuazione coordinata e armonizzata dei fondi dell'Unione attuati in regime di gestione concorrente, vale a dire il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), il Fondo di coesione, il Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund – JTF*), e le misure finanziate in regime di gestione concorrente del Fondo europeo per gli affari marittimi, l'acqua e l'acquacoltura (FEAMPA), del Fondo Asilo e migrazione (AMIF), del Fondo Sicurezza interna (ISF) e dello Strumento di sostegno finanziario per la politica di gestione delle frontiere e dei visti (BMVI), dovrebbero essere stabilite regole finanziarie in base all'articolo 322 TFUE per tutti questi fondi (collettivamente, "fondi"), specificando chiaramente l'ambito di applicazione delle disposizioni pertinenti. È inoltre opportuno stabilire disposizioni comuni in base all'articolo 177 TFUE in merito alle regole strategiche specifiche per FESR, FSE+, Fondo di coesione, JTF e FEAMPA".

⁶⁶ Articolo 175, TFUE, Titolo XVIII, "Coesione economica, sociale e territoriale, Capo II, "politica monetaria": "Gli stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti".

⁶⁷ Articolo 174, TFUE, Titolo XVIII, "Coesione economica, sociale e territoriale", Capo II, "politica monetaria": "per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali e con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna".

⁶⁸ Articolo 107, TFUE, Titolo VII "norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul

TFUE, dispone in materia di Aiuti di Stato come “salvo deroghe contemplate nei trattati” si considerino incompatibili con il mercato interno, gli aiuti che “incidano sugli scambi tra gli Stati membri” e siano “concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”. In particolare, si ritengono compatibili gli aiuti di Stato laddove gli effetti in termini di distorsione della concorrenza e dell’incidenza sugli scambi siano limitati e, in ogni caso, non superino gli effetti positivi determinati dalla concessione dell’aiuto⁶⁹.

Ai sensi del Trattato, possono ritenersi compatibili con il mercato interno, costituendo dunque un’eccezione rispetto al più generale divieto fondato sulla tutela della concorrenza introdotto dal legislatore comunitario, le categorie individuate al paragrafo 3 del medesimo articolo 107 del Trattato, quali:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, anche in ragione di una grave forma di sottoccupazione;
- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio ad un grave turbamento economico di uno Stato membro;
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di alcune attività o regioni economiche, sempre che non alterino il benessere della libera concorrenza e degli scambi comunitari, quale presupposto fondamentale ai fini della concessione di tali incentivi ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 1, del Trattato;
- d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio;
- e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio su proposta della Commissione.

Per quanto attiene l’aspetto procedurale della concessione di Aiuti di stato, è necessario fare riferimento a quanto disposto dall’articolo 108⁷⁰ del Trattato. In

ravvicinamento delle legislazioni”, Capo I “regole di concorrenza”, sezione 2, “Aiuti concessi dagli Stati”.

⁶⁹ Comunicazione n. 2594 del 19 aprile 2021, Commissione Europea, recante “orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale”, paragrafo 5.6.

⁷⁰ Articolo 108, TFUE, “La Commissione procede con gli Stati membri all’esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno. 2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da

particolare, il paragrafo 3 prevede che siano comunicati alla Commissione, in tempo utile, i progetti degli Stati membri finalizzati ad istituire o modificare Aiuti di Stato. Qualora la Commissione ritenga che un progetto, per le ragioni di cui sopra, non sia compatibile con il mercato interno, la Commissione è chiamata ad attuare quanto previsto dal paragrafo 2 dell'articolo 108, ovvero "dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni" la Commissione dispone della facoltà di decidere che lo Stato membro debba sopprimere o modificare (l'aiuto di Stato) nel termine da essa fissato. Non solo: laddove lo Stato membro "non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione" può interpellare ed "adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259" del Trattato⁷¹.

In aggiunta rispetto a casi di compatibilità tra il regime di Aiuti di stato e la tutela della concorrenza di cui all'articolo 107 del Trattato, la Commissione Europea riconosce un'ulteriore apertura nei confronti della disciplina per mezzo del regolamento dell'Unione n. 651 del 17 giugno 2014 rubricato "regolamento che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108". A tal proposito, il disposto del regolamento è finalizzato ad individuare categorie di aiuti esentate dall'obbligo di notifica secondo il disposto dell'articolo 109 del Trattato, in deroga al contenuto dell'articolo 108, paragrafo 3. Se infatti la regola generale impone che "alla Commissione siano comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti" e che "lo Stato membro interessato non possa dare

uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile data della richiesta, la Commissione delibera. 3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale. C 326/92 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 26.10.2012 IT 4. La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo".

⁷¹ Gli articoli 258 e del 259 del Trattato dispongono che "la Commissione, qualora reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea". Inoltre "Ciascuno degli Stati membri può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea" ma "prima di proporre contro un altro Stato membro un ricorso fondato su una pretesa violazione degli obblighi che a quest'ultimo incombono in virtù dei Trattati, deve rivolgersi alla Commissione". L'articolo 108, paragrafo 3), prevede che lo Stato membro possa adire direttamente alla Corte di giustizia, in deroga a quanto stabilito dall'articolo 259 del Trattato.

esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale” (articolo 108, par. 3) il Consiglio, ai sensi della deroga riconosciuta dall’articolo 109, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo può individuare particolari categorie di aiuti esenti dall’obbligo di notifica.

Il regolamento n. 651 del 2014 dispone che, fermo restando il limite rappresentato dal “perseguimento di principi comuni atti a garantire che l’aiuto persegua obiettivi di interesse comune” e che il medesimo abbia “un chiaro effetto di incentivazione⁷², sia opportuno e proporzionato” nonché sia concesso in piena trasparenza⁷³ e sottoposto ad un meccanismo di controllo” le seguenti categorie siano esentate dall’obbligo di notifica⁷⁴:

⁷² Articolo 6, Regolamento (UE), n. 651/2014, *Effetto di incentivazione*, “Il presente regolamento si applica unicamente agli aiuti che hanno un effetto di incentivazione. Si ritiene che gli aiuti abbiano un effetto di incentivazione se, prima dell’avvio dei lavori relativi al progetto o all’attività, il beneficiario ha presentato domanda scritta di aiuto allo Stato membro interessato. La domanda di aiuto contiene almeno le seguenti informazioni: a), nome e dimensione dell’impresa; b) descrizione del progetto, comprese le date di inizio e fine; c) ubicazione del progetto; d) elenco dei costi del progetto; e) tipologia dell’aiuto (sovvenzione, prestito, garanzia, anticipo rimborsabile, apporto di capitale o altro) e importo del finanziamento pubblico necessario per il progetto. Si ritiene che gli aiuti ad hoc concessi alle grandi imprese abbiano un effetto di incentivazione se, oltre a garantire che sia soddisfatta la condizione di cui al paragrafo 2, lo Stato membro ha verificato prima di concedere l’aiuto in questione, che la documentazione preparata dal beneficiario attesta che l’aiuto consentirà di raggiungere uno o più dei seguenti risultati: a) nel caso degli aiuti a finalità regionale agli investimenti: in mancanza dell’aiuto, la realizzazione del progetto, non sarebbe avvenuta nella zona interessata o non sarebbe stata sufficientemente redditizia per il beneficiario nella zona stessa; b) in tutti gli altri casi: - un aumento significativo, per effetto dell’aiuto, della portata del progetto/dell’attività; - un aumento significativo, per effetto dell’aiuto, dell’importo totale speso dal beneficiario per il progetto/l’attività; - una riduzione significativa dei tempi per il completamento del progetto/dell’attività interessati [...]”.

⁷³ Regolamento (UE), n. 651/2014, articolo 5, *Trasparenza degli aiuti*, “Il presente regolamento si applica solo agli aiuti riguardo ai quali è possibile calcolare con precisione l’equivalente sovvenzione lordo ex ante senza che sia necessario effettuare una valutazione dei rischi («aiuti trasparenti») [...]”.

⁷⁴ Sul tema la Commissione, nella comunicazione recante “orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale” (Bruxelles, 19 aprile 2021, n. 2594 final) ha affermato “in linea di principio, gli Stati membri sono tenuti a notificare gli aiuti a finalità regionale a norme dell’articolo 103, paragrafo 3, del Trattato, ad eccezione delle misure che soddisfano le condizioni previste da un regolamento di esenzione per categoria adottato dalla Commissione a norma dell’articolo 1 del regolamento (UE) n. 1588 del 2015 del Consiglio. La Commissione applicherà i presenti orientamenti ai regimi di aiuti a finalità regionale e agli aiuti individuali a finalità regionale soggetti a notifica. Gli aiuti individuali concessi nel quadro di un regime notificato restano soggetti all’obbligo di notifica di cui all’articolo 108, paragrafo 3, del trattato se l’importo dell’aiuto, sommando tutte le altre fonti supera le soglie di notifica per gli aiuti individuali definite nel regolamento generale di esenzione per categoria (“RGEC”) per gli aiuti a finalità regionale agli investimenti. Gli aiuti individuali concessi nell’ambito di un regime notificato restano anch’essi soggetti all’obbligo di notifica di cui all’articolo 108, paragrafo 3, del trattato, a meno che il beneficiario: a) abbia confermato di non aver effettuato una delocalizzazione verso lo stabilimento in cui deve svolgersi l’investimento iniziale nei due anni precedenti la domanda di aiuto e b) si sia impegnato a non procedere a una delocalizzazione per un periodo fino ai due anni successivi al

- a) aiuti a finalità regionale;
- b) aiuti alle Piccole e Medie Imprese (PMI);
- c) aiuti per l'accesso delle PMI ai finanziamenti;
- d) aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione;
- e) aiuti alla formazione;
- f) aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori e dei lavoratori con disabilità;
- g) aiuti per la tutela dell'ambiente;
- h) aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali,
- i) aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote;
- l) aiuti per le infrastrutture a banda larga;
- m) aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio;
- n) aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali;
- o) aiuti per le infrastrutture locali.

Con specifico riferimento al legame tra il fenomeno delle delocalizzazioni e il regime degli aiuti di Stato, si segnala come il medesimo non sia ravvisabile solamente nell'impianto sanzionatorio contenuto nelle norme a contrasto della delocalizzazione aziendale qui in esame (con particolare riferimento al contenuto della *Loi Florange*, del Decreto Legge n. 87 del 2018, cosiddetto Decreto Dignità e, infine, il Decreto Legge n. 144 del 2022, cosiddetto Decreto Aiuti Bis) ma troviamo già nella *ratio* stessa della concessione di tali incentivi una prima incompatibilità tra le due fattispecie. A tal proposito, nell'ambito di aiuti a finalità regionale, l'articolo 14, comma 5, del regolamento n. 651 del 2014 impone l'obbligo gravante in capo al soggetto beneficiario dell'aiuto che, una volta completato "l'investimento sia mantenuto nella zona beneficiaria per almeno cinque anni o per almeno tre nel caso delle PMI". Tuttavia, tale limitazione, non "osta alla sostituzione di impianti o attrezzature obsoleti o guasti entro tale periodo, a condizione che l'attività economica venga mantenuta nella regione interessata per il periodo minimo".

In linea con quanto sopra, anche nell'ambito dei fondi SIE, gli articoli 65 e 66 del

completamento dell'investimento iniziale".

regolamento dell'Unione n. 1060 del 2021⁷⁵, introducono restrizioni sul tema analoghe a quelle previste nei confronti degli aiuti con finalità regionale. In particolare, “lo Stato membro restituisce il contributo dei fondi a un'operazione che comporta investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi, se entro cinque anni dal pagamento finale al beneficiario o entro il termine stabilito nella normativa degli aiuti di Stato, ove applicabile” si verifica:

- a) la cessazione o il trasferimento dell'attività produttiva “al di fuori della regione di livello NUTS 2 in cui ha ricevuto sostegno⁷⁶”;
- b) un cambio di proprietà di “un'infrastruttura che procuri un vantaggio indebito a un'impresa o un organismo di diritto pubblico”;
- c) una “modifica sostanziale che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dell'operazione, con il risultato di compromettere gli obiettivi originari”⁷⁷.

⁷⁵ Regolamento (UE) n. 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

⁷⁶ Come riportato sul sito del Parlamento Europeo: “la nomenclatura NUTS suddivide il territorio economico degli Stati membri, che comprende anche il loro territorio extraregionale. Quest'ultimo è costituito dalle parti del territorio economico che non fanno riferimento a una determinata regione: spazio aereo, acque territoriali e piattaforma continentale, enclave territoriali (ambasciate, consolati e basi militari), giacimenti di risorse situati nelle acque internazionali e sfruttati da unità che risiedono sul territorio. Affinché le statistiche regionali siano comparabili, le zone geografiche devono anch'esse essere, in termini di popolazione, di dimensioni comparabili. Bisogna altresì precisarne la situazione politica, amministrativa e istituzionale. Se necessario, le unità non amministrative devono tradurre una logica economica, sociale, storica, culturale, geografica o ambientale. La classificazione NUTS è gerarchica nella misura in cui suddivide ogni Stato membro in tre livelli: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3. Il secondo e il terzo livello sono rispettivamente suddivisioni del primo e del secondo livello. Uno Stato membro può decidere di dettagliare ulteriormente la classificazione gerarchica, suddividendo il livello NUTS 3 (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/99/nomenclatura-comune-delle-unita-territoriali-statistiche-nuts>).

⁷⁷ Art. 65, reg. 1060/2021, *stabilità delle operazioni*, “Lo Stato membro restituisce il contributo dei fondi a un'operazione che comporta investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi, se entro cinque anni dal pagamento finale al beneficiario o entro il termine stabilito nella normativa sugli aiuti di Stato, ove applicabile, si verifica quanto segue: a) cessazione o trasferimento di un'attività produttiva al di fuori della regione di livello NUTS 2 in cui ha ricevuto sostegno; b) cambio di proprietà di un'infrastruttura che procuri un vantaggio indebito a un'impresa o a un organismo di diritto pubblico; c) modifica sostanziale che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dell'operazione, con il risultato di comprometterne gli obiettivi originari. Lo Stato membro può ridurre il termine definito al primo comma a tre anni, nei casi relativi al mantenimento degli investimenti o dei posti di lavoro creati dalle PMI. Il rimborso da parte dello Stato membro dovuto al mancato rispetto del presente articolo è effettuato in proporzione del periodo di non conformità. 2. Le operazioni sostenute dal FSE+ o dal JTF in conformità dell'articolo 48, paragrafo 2, lettere k), l) e m) del regolamento JTF restituiscono il sostegno se sono soggette all'obbligo di

Analogamente a quanto disposto dal regolamento n. 651 del 2014 “lo Stato membro può ridurre il termine definito al primo comma” ovvero pari a cinque anni “a tre anni, nei casi relativi al mantenimento degli investimenti o dei posti di lavoro creati dalle PMI”.

Inoltre, l’articolo 66 del regolamento n. 1060 del 2021 opera un esplicito richiamo alla disciplina gravante in capo agli aiuti di Stato per finalità regionale laddove afferma che “se un contributo dei fondi configura un aiuto di Stato, l’autorità di gestione si accerta che il contributo non fornisca sostegno a una delocalizzazione in conformità dell’articolo 14, paragrafo 16, del regolamento n. 651 del 2014”⁷⁸. Il richiamo al GBER opera nei confronti della disposizione che impone al beneficiario di confermare che non “abbia effettuato una delocalizzazione verso lo stabilimento in cui deve svolgersi l’investimento iniziale per il quale è richiesto l’aiuto, nei due anni precedenti la domanda di aiuto e si impegna a non farlo nei due anni successivi al completamento dell’investimento per il quale è richiesto l’aiuto”⁷⁹.

Sebbene tali dettami non mirino, come già anticipato, ad una esplicita repressione della tendenza alla delocalizzazione aziendale, ne rappresentano certamente, sebbene in forma indiretta, una misura fortemente repressiva, determinata dalla volontà del legislatore comunitario di arginare la cosiddetta “caccia alla sovvenzione.

Anche con riferimento al contesto nazionale, con particolare enfasi sul Decreto Legge n. 87 del 2018, cosiddetto Decreto Dignità, e sulle recenti modifiche introdotte dal Decreto Legge n. 144 del 2022, può ritenersi ormai ampiamente consolidata la tendenza di considerare la tematica delle sovvenzioni pubbliche (o,

mantenimento degli investimenti ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato.

I paragrafi 1 e 2 non si applicano a contributi del programma a favore o da parte di strumenti finanziari oppure a operazioni per le quali si verifichi la cessazione di un’attività produttiva a causa di un fallimento non fraudolento”.

⁷⁸ Il paragrafo 16 dell’articolo 14 del regolamento n. 651 del 2014, è stato introdotto dall’articolo 1, paragrafo 1, punto 10, lett. c) del regolamento n. 1083 del 2017.

⁷⁹ Sul tema Tonelli, *Delocalizzazioni di imprese beneficiarie di aiuti di Stato: problemi e prospettive evolutive di una disciplina inefficace*, in Lavoro Diritti e Europa, 2021): “il nuovo regolamento n. 1060 del 2021 ha coordinato i vincoli alla delocalizzazione previsti in relazione ai Fondi Sie con i vincoli di cui al GBER. In particolare, agli artt. 65 e 66 si stabilisce che è inammissibile la destinazione del contributo dei Fondi in favore di operazioni di delocalizzazione, con applicazione della norma di cui all’art. 14, par. 15 del GBER qualora il contributo costituisca un aiuto di Stato (art. 66); inoltre lo Stato è obbligato a restituire il contributo fornito dai Fondi in caso di cessazione o di trasferimento dell’attività produttiva al di fuori della regione in cui ha ricevuto sostegno”.

per la precisione, la loro restituzione) quale elemento sanzionatorio principale al fenomeno delle delocalizzazioni e, d'altro canto, considerare quest'ultimo come fattispecie di per sé incompatibile, già nella fase di concessione dell'aiuto, all'erogazione dell'incentivo pubblico.

2. LE MISURE DI CONTRASTO ALLA DELOCALIZZAZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: DAL DECRETO LEGISLATIVO N. 123 DEL 1998 AL DECRETO DIGNITÀ (DECRETO LEGGE N. 87 DEL 2018)

Come già anticipato con specifico riferimento all'ordinamento dell'Unione Europea, la carenza normativa in materia di delocalizzazione aziendale, è anzitutto motivata dal difficile ruolo di bilanciamento demandato al legislatore tra l'introduzione di vincoli, più o meno stringenti, alla piena determinazione della sorte aziendale e l'esercizio della libertà di impresa da parte degli operatori economici stabiliti sul territorio europeo.

Nell'ordinamento italiano, che si pone in linea con le tendenze comunitarie, la tutela della libertà economica viene garantita dall'articolo 41 della Costituzione, ovvero dalla fonte primaria e costitutiva dello Stato, laddove dispone come "l'iniziativa economica privata è libera" e che la stessa "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

Peraltro, con riferimento al quadro giuridico comunitario caratterizzato dalla *multi-level governance*⁸⁰, impostazione propria e strumentale al funzionamento dell'Unione Europea basata sulla ripartizione di competenze e poteri, gli Stati membri sono altresì chiamati al rispetto dei vincoli sovranazionali imposti dal legislatore comunitario.

A tal proposito, si ricorda che l'articolo 117⁸¹ della Costituzione, riconoscendo

⁸⁰ Il concetto di governance multi-livello implica un'azione coordinata da parte dell'Unione Europea, degli Stati membri e degli Enti locali fondata sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità, si tratta di un sistema che tende a prodursi in ogni contesto che debba riconciliare la sostanziale mutua interdipendenza di entità territoriali formalmente sovrane (Simona Piattoni, *La "governance" multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative*, Rivista italiana di scienza politica, 3 dicembre 2005).

⁸¹ L'adattamento ai Trattati e al diritto di derivazione comunitaria è inizialmente avvenuto per mezzo di leggi ordinarie e le eventuali controversie venivano risolte sulla base del criterio cronologico per la risoluzione delle antinomie. La copertura costituzionale viene anzitutto fornita dall'art. 11 della Costituzione laddove recita che l'Italia "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo" e successiva dall'articolo 117. La lettura congiunta degli articoli 11 e 117 della Costituzione permette di identificare, in corrispondenza dell'adesione dell'Italia alla Comunità europea, un

l'esercizio della potestà legislativa in capo a Stato e Regioni, subordina la stessa non solo alla ripartizione delle materie e competenze operata dal precitato articolo ma parimenti al rispetto dei vincoli imposti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, ivi comprese le norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Il rimando alla legislazione comunitaria operato dalla fonte primaria dello Stato implica dunque non solo un'espressa accettazione degli obblighi sovranazionali ma, alla luce della giurisprudenza sviluppatasi in materia, di primato della legislazione comunitaria nei confronti degli ordinamenti nazionali⁸²

Tale impostazione è confermata dall'articolo 11 della Costituzione, laddove lo stesso dispone, che l'Italia "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni" e che la medesima "promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo", tra le quali, può certamente ritenersi inclusa l'Unione Europea, anche alla luce dell'obiettivo primario ed essenziale di promuovere la pace, i suoi valori, il benessere dei suoi popoli, la giustizia, la solidarietà generazionale (art. 3, TUE) nonché quello di contrasto all'esclusione sociale e alla discriminazione.

Invero, l'appartenenza dell'Italia al sistema economico, giuridico e sociale dell'Unione si sostanzia, tra le altre, nel rispetto dei principi fondamentali, ivi compresi i diritti di stabilimento (art. 49 TFUE) e di libera prestazione di servizi (art. 56 TFUE), anche laddove il legislatore nazionale eserciti la propria potestà legislativa nelle materie di competenze esclusiva degli Stati membri, ovvero con riferimento alle competenze in cui l'Unione può esclusivamente "svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri"⁸³.

parziale trasferimento agli organi comunitari dell'esercizio della funzione legislativa. Dopo il 2001, ovvero dopo il referendum costituzionale che modificò il Titolo V della Costituzione, si è rafforzata l'idea che la norma offensiva del precetto comunitario sia costituzionalmente viziata per indiretta lesione dell'articolo 11 e dell'articolo 117 della Costituzione, i quali rappresentano un parametro di legittimità costituzionale della norma interna, sebbene il giudizio di costituzionalità non possa né debba rappresentare lo strumento principale per la rimozione delle antinomie.

⁸³ La ripartizione delle competenze tra Unione Europea e Stati membri è disciplinata nel Titolo I del TFUE e può essere sintetizzata nella presenza di: a) materie di competenza esclusiva dell'Unione, b) materie di competenze concorrente, c) materie di competenza nazionale, nei confronti delle quali l'Unione Europea può esercitare un'azione di sostegno e supporto. In particolare, l'art. 2 del Trattato, così dispone: "quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti

In ragione di quanto sopra non è possibile considerare il contenuto essenziale degli articoli 49 e 56 del TFUE come vincolante esclusivamente nei confronti del legislatore comunitario: parimenti obbligato, in ragione della parziale cessione della sovranità economica e giuridica ai fini dell'appartenenza all'Unione Europea, ne risulta in tal senso subordinato il legislatore nazionale. Infatti, con riferimento soprattutto all'assetto normativo configuratosi successivamente all'entrata in vigore della Legge costituzionale del 18 ottobre 2021, n. 3, che ha modificato il Titolo V della Costituzione italiana, si ritiene che l'attuazione degli obblighi comunitari sia rivestita di una garanzia costituzionale, tale che l'eventuale norma interna offensiva del precetto comunitario possa ritenersi costituzionalmente viziata per l'indiretta lesione degli articoli 11 e 17 della Costituzione.⁸⁴

Da ultimo, a titolo comparativo con gli ordinamenti comunitario e francese, si ravvisa anche con riferimento al caso nazionale lo sviluppo di una normativa incentrata, con ampia prevalenza, sulla repressione di comportamenti abusivi da parte delle imprese delocalizzatrici beneficiarie di aiuti Stato, le cui fonti sono anzitutto rappresentate dal Decreto legge del 12 luglio 2018, n. 87, recante *“Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”* e parzialmente novellata da disposizioni più recenti, quali la Legge di Bilancio del 31 dicembre 2021, n. 234 e il Decreto legge del 23 settembre 2022, n. 144, recante *“Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”*.

giuridicamente vincolati. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione” e ancora, al comma 2, “quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria. Infine, l'art. 6 del TFUE, riporta che “l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o contemplare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione formazione professionale, gioventù e sport, f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa.

⁸⁴ Benché la Corte di Giustizia, non abbia mai sostanzialmente ammesso la possibilità di derogare al principio del primato del Diritto dell'Unione, la Corte Costituzionale ha elaborato la cosiddetta “teoria dei controlimiti” volta a tutelare, sempre mediante il giudizio di legittimità costituzionale, i valori fondamentali del sistema costituzionale nel caso in cui una norma dell'Unione, sebbene tale fattispecie risulti alquanto improbabile, risulti contrastante con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e con i diritti della persona umana (C. Malfitano, M. Condinazzi, *Unione Europea: fondi, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Giappichelli Editore, 2015).

2.1. La normativa antecedente al Decreto Dignità: il Decreto Legislativo n. 123 del 1998 e la Legge di stabilità 2014.

Sebbene il Decreto Legge n. 87 del 2018, meglio noto come Decreto Dignità, rappresenti ad oggi nell'ordinamento italiano un punto di svolta con riferimento alla materia di contrasto alla delocalizzazione aziendale, il legislatore nazionale già nel 1998, dunque dieci anni prima dell'adozione del Decreto Legge, introduceva per mezzo del Decreto legislativo n. 123 recante *“Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4) lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59⁸⁵”*, vincoli e sanzioni gravanti in capo alle imprese beneficiarie di aiuti di Stato che usufruissero illegittimamente di tali sovvenzioni pubbliche. Invero, la *ratio* del Decreto Legislativo non mirava espressamente ad una repressione delle politiche di delocalizzazione, quanto più ad una razionalizzazione e semplificazione, conformemente al disegno giuridico e politico degli anni Novanta, dei procedimenti amministrativi concernenti gli interventi a sostegno dello sviluppo di attività produttive concessi da amministrazioni pubbliche, anche per mezzo di soggetti terzi⁸⁶.

Ciò premesso, l'articolo 9 del D.lgs. n 123 del 1998 dispone, al comma 3, che *“qualora i beni acquistati con l'intervento siano alienati ceduti o distratti nei cinque anni successivi alla concessione, ovvero prima che abbia termine quanto previsto dal progetto ammesso all'intervento, è disposta la revoca allo stesso”*. Questa norma, sebbene priva di alcuno specifico riferimento circa l'eventuale trasferimento, in tutto o in parte, dell'attività economica o produttiva in un Paese estero, è da ritenersi comprensiva della fattispecie qui in esame laddove la stessa:

a) rispetti il requisito temporale ovvero, ai sensi della norma, pari ad una

⁸⁵ Legge 15 marzo del 1997, n. 59, recante *“Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”*.

⁸⁶ Art. 1, comma 1, d.lgs. 123/1998, *“il presente decreto individua i principi che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere, di seguito denominati “interventi”, concessi da amministrazioni pubbliche, anche attraverso soggetti terzi”*.

decorrenza di cinque anni;

- b) con riferimento a quanto riportato all'art. 9, comma 1, l'alienazione o la cessione possa considerarsi determinata da "fatti comunque imputabili al richiedente e non sanabili"⁸⁷.

Al soggetto competente, ovvero all'autorità pubblica che conceda il beneficio, viene riconosciuto, in forza dell'articolo 8 del Decreto Legislativo n. 123 del 1998, un potere ispettivo che si estrinseca, ove "non abbia preventivamente stabilito i termini e le modalità dei controlli di propria competenza", nella possibilità di verificare, anche a campione, in qualunque momento, il rispetto degli obblighi, delle condizioni nonché della veridicità dei presupposti della concessione del provvedimento.

Ove si ravvisino, anche per mezzo dei controlli effettuati ai sensi dell'articolo 8, le condizioni di cui ai punti a) e b), l'importo erogato a titolo di incentivo dovrà essere restituito dal datore di lavoro con le modalità di cui al comma 4 dell'articolo 9. In particolare, una volta accertato che il fatto sia effettivamente addebitabile all'impresa, l'autorità competente può disporre la restituzione totale del beneficio oppure in misura parziale "purché proporzionale all'inadempimento riscontrato"⁸⁸. L'impresa è altresì tenuta a "versare il relativo importo maggiorato di un interesse pari al tasso ufficiale di sconto vigente alla data dell'ordinativo di pagamento, ovvero alla data di concessione del credito di imposta, maggiorato di cinque punti percentuali. In tutti gli altri casi la maggiorazione da applicare è determinata in misura pari al tasso ufficiale di sconto".

Laddove l'impresa sia chiamata alla restituzione del beneficio, e dunque sorga un credito in capo all'autorità pubblica, questo si "ritiene preferito a ogni altro titolo di prelazione" ad eccezione dei privilegi per le spese di giustizia e dei diritti preesistenti dei terzi.

Un primo riconoscimento formale al collegamento tra la materia degli aiuti di Stato e la delocalizzazione aziendale, seppur limitata in questo caso all'ambito extra comunitario, è operato dall'articolo 1, commi 60 e 61 della Legge di Stabilità 2014,

⁸⁷ Art. 9, comma 1, d.lgs. 123/1998 "in caso di assenza di uno o più requisiti, ovvero di documentazione incompleta o irregolare, per fatti comunque imputabili al richiedente e non sanabili, il soggetto competente provvede alla revoca degli incentivi e, in caso di revoca dal bonus fiscale, ne dà immediata comunicazione al Ministero delle finanze".

⁸⁸ Art. 4, comma 4, d.lgs. 123/1998.

ovvero la Legge del 27 dicembre 2013, n. 147.

In particolare, il legislatore dispone che “per i contributi erogati a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge (ovvero il 1° gennaio 2014), le imprese italiane ed estere operanti nel territorio nazionale che abbiano beneficiato di contributi pubblici in conto capitale, qualora, entro tre anni dalla concessione degli stessi, delocalizzino la propria produzione dal sito incentivato a uno Stato non appartenente all’Unione europea, con conseguente riduzione del personale di almeno il 50 per cento, decadono dal beneficio stesso e hanno l’obbligo di restituire i contributi in conto capitale ricevuti”.

Rilevante ai fini della piena applicazione dei contenuti della Legge n. 147 del 2014 nonché del Decreto Legislativo n. 123 del 1998, è la Direttiva del Ministro dello Sviluppo Economico del 25 novembre 2015, la quale, oltre all’ambito definitorio (art. 1), ha meglio individuato le modalità di calcolo della riduzione dell’occupazione (art. 3), le modalità di restituzione del contributo in conto capitale art. 6) nonché la presenza della dichiarazione da richiedere all’impresa beneficiaria (art. 5).

Anzitutto, come anticipato, la Direttiva fornisce all’articolo 1, lett. b) una esplicita definizione del termine “delocalizzazione” la cui fattispecie può essere ravvisata nell’avvio, entro tre anni dalla concessione di un contributo in conto capitale⁸⁹ e “presso un’unità produttiva ubicata in uno Stato non appartenenza all’Unione europea, della produzione di uno o più prodotti già realizzati, con il sostegno pubblico presso un’unità produttiva ubicata in Italia, da parte della medesima impresa beneficiaria del contributo stesso o di altra impresa con la quale vi sia un rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile, in concomitanza con la riduzione dei livelli produttivi presso la predetta unità in Italia e la conseguente riduzione dell’occupazione pari almeno al 50%”.

Inoltre, all’articolo 1, lett. a) viene richiamato il concetto di contributo in conto capitale di cui all’articolo 7, comma 1, del D.lgs. n. 123 del 1998, il quale riconosce la possibilità di erogare l’aiuto di Stato come: credito d’imposta, bonus fiscale,

⁸⁹ D.M. del Ministero dello Sviluppo Economico, 25 novembre 2015, art. 1, lett. a): “contributo in conto capitale: forma di beneficio prevista dall’articolo 7, comma 1, del D.lgs. n. 123 del 1998, concesso ed erogato per la realizzazione di progetti e opere per l’acquisto di beni strumenti con effetto durevole sull’impresa beneficiaria, calcolato in percentuale sul totale dell’investimento, non prevedente restituzione di capitale o pagamento di interessi”.

concessione di garanzia, contributo in conto interessi, finanziamento agevolato e, infine, contributo in conto capitale. In quest'ultimo caso, l'incentivo viene messo a disposizione dell'impresa presso una banca convenzionata, in più quote annuali, per la realizzazione di progetti e opere e per l'acquisto di beni strumenti con effetto durevole sull'impresa beneficiaria.

Con specifico riferimento all'ambito di applicazione della Legge di Stabilità del 2014, risultano rilevanti ai fini dell'individuazione della fattispecie:

- a) il fatto che la delocalizzazione avvenga in un Paese non appartenente all'Unione Europea;
- b) il mancato rispetto del requisito temporale, fissato dalla normativa, in tre anni decorrenti dalla data di concessione del beneficio;
- c) la riduzione dell'occupazione pari almeno al 50 per cento che, ai sensi dell'art. 3 del D.M., viene verificata attraverso il confronto tra "il numero medio di occupati rilevato, sulla base delle dichiarazioni presentate dall'impresa all'INAIL, nell'anno in cui è intervenuta la concessione del contributo in conto capitale e il numero medio di occupati conseguente alla delocalizzazione".

Ove si ravvisino le condizioni di cui sopra, gli uffici del Ministero notificano tempestivamente il provvedimento di "revoca totale del contributo in conto capitale" specificando nella medesima sede anche le modalità di restituzione degli incentivi già fruiti le quali, ai sensi del precitato art. 9, comma 4, Decreto Legislativo n. 123 del 1998, vengono maggiorate così come prescritto dalla normativa vigente (art. 6)⁹⁰.

Rilevante è inoltre il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 9 giugno 2015, di seguito D.M., finalizzato, come definito dallo stesso articolo 1, all'individuazione dei "termini, modalità e procedure per la presentazione delle domande di accesso, nonché i criteri di selezione e valutazione per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore di programmi di investimento finalizzati alla qualificazione delle aree di crisi industriali".

Con riferimento poi alla determinazione dei soggetti beneficiari idonei a ricevere

⁹⁰ Si ricorda che le quote già fruiti dovranno essere restituite maggiorate di un interesse pari al tasso ufficiale di riferimento vigente alla data dell'ordinativo di pagamento, maggiorato di cinque punti percentuali ai sensi dell'articolo 9, comma 4, del d.lgs. n. 123 del 1998. Inoltre, le somme restituite sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

incentivi per finalità regionale, il D.M. individua espressamente all'art. 4, lett. e), quale requisito fondamentale il fatto di “non rientrare tra coloro che nei due anni precedenti abbiano chiuso la stessa o analoga attività nello spazio economico europeo o che abbiano concretamente in programma di cessare l'attività dal completamento del programma di sviluppo proposto nella zona interessata”.

Tale disposizione è stata successivamente modificata dal D.M. del 7 dicembre 2017, il quale ha disposto, con esplicito riferimento all'incompatibilità tra aiuti di Stato e delocalizzazione aziendale, che l'impresa beneficiaria non “deve aver effettuato nei due anni precedenti la presentazione della domanda una delocalizzazione verso l'unità produttiva oggetto dell'investimento e impegnarsi a non procedere alla delocalizzazione nei due anni successivi al completamento dell'investimento stesso”.

Quanto sopra è essenzialmente motivato dalla ragione sottostante gli aiuti con finalità regionale ovvero, come affermato dalla stessa Commissione Europea (2021/C 152/01), nell'erogazione di incentivi finalizzati a:

- a) favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione e promuovere lo sviluppo delle regioni di cui all'articolo 349⁹¹;
- b) agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche dell'Unione Europea.

Si evince pertanto dalla definizione stessa di incentivo con finalità regionale il collegamento con l'ambito territoriale che, in quanto tale, renderebbe vana – oltre che abusiva – qualunque erogazione ove si ammettesse la possibilità di delocalizzare l'attività economica incentivata in un altro spazio economico.

In ragione di ciò, anche l'articolo 16 del D.M., dispone la revoca, totale o parziale dell'incentivo, nei casi di:

⁹¹ Art. 349, *TFUE*, “Tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

- a) “trasferimento, alienazione o destinazione ad usi diversi da quelli previsti nel programma” prima che siano trascorsi 3 anni, in generale, e 5 anni per le grandi imprese dalla data di ultimazione del programma di investimento;
- b) “cessazione dell’attività dell’impresa agevolata ovvero sua alienazione, totale o parziale, o concessione in locazione, o trasferimento all’estero prima che siano trascorsi 3 anni dalla data di ultimazione del programma di investimento”.

Relativamente all’aspetto definitorio del fenomeno poi il D.M. del Ministero dello Sviluppo economico datato 7 dicembre 2017 introduce, modificando l’articolo 1, comma 1, del D.M. del 9 giugno 2015 la lettera n-bis) la definizione di delocalizzazione stante nel “trasferimento della stessa attività o attività analoga o di una loro parte da uno stabilimento situato in una parte contraente dell’accordo SEE (stabilimento iniziale) verso lo stabilimento situato in un’altra parte contraente dell’accordo SEE in cui viene effettuato l’investimento sovvenzionato (stabilimento sovvenzionato)” inoltre, si ravvisa il trasferimento “se il prodotto o servizio nello stabilimento iniziale e in quello sovvenzionato serve almeno per le stesse finalità e soddisfa le richieste o le esigenze dello stesso tipo di clienti e vi è una perdita di posti di lavoro nella stessa attività o attività analoga in uno degli stabilimenti iniziale del beneficiario nel SEE”.

Emerge dunque un’ulteriore caratteristica qualificante della fattispecie della delocalizzazione aziendale, congiuntamente al qui ribadito requisito della riduzione occupazione, quale l’analogia dell’attività svolta dall’impresa trasferita, che deve servire, almeno parzialmente, le medesime finalità o clientela dell’attività cessata.

2.2. Il Decreto Dignità: i limiti alla delocalizzazione aziendale alla luce del Capo II del Decreto Legge n. 87 del 2018

Come anticipato nel paragrafo precedente, il Decreto Legge n. 87 del 2018 (convertito con modificazioni dalla Legge n. 96 del 9 agosto 2018) rubricato “*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*”⁹² ha rappresentato, nel contesto normativo italiano, un importante punto di svolta non solo con riferimento alle più note “misure per il contrasto al precariato” (capo I) le quali hanno modificato il pacchetto di riforme meglio noto con il termine “*Jobs Act*” emanate dall’allora Governo Renzi (2015), ma al contempo introducendo ulteriori disposizioni, sebbene ascrivibili in un quadro di parziale continuità con la normativa previgente, in materia di “contrasto alla delocalizzazione e salvaguardia dei livelli occupazionali” (capo II).

L’intervento del legislatore è stato motivato, come riportato dalla stessa relazione illustrativa fornita dal Parlamento, dalla necessità di “introdurre nuove misure che pongano limiti alle condizioni di attuale criticità su temi urgenti e strategici”, ivi compresi:

- a) la limitazione dell’abuso a tipologie contrattuali che comportino un’eccessiva precarizzazione nel mondo del lavoro, quali, a titolo esemplificativo: contratto a tempo determinato, contratto di somministrazione, contratto di lavoro intermittente;
- b) l’introduzione di vincoli e limitazioni volte ad “arginare il fenomeno delle delocalizzazioni, assicurando che le aziende destinatarie di incentivi e aiuti destituiscono quanto ricevuto a fronte di un trasferimento delle attività produttive”.

⁹² Come riportato dalla relazione illustrativa del D.L. n. 87 del 2018 “il presente decreto presenta con evidenza presupposti di necessità e urgenza determinati dall’esigenza di introdurre nell’ordinamento in tempi brevi nuove misure che pongano limiti alle condizioni di attuale criticità su temi urgenti e strategici. Per tali ragioni si intende intervenire con misure per limitare l’utilizzo di tipologie contrattuali che nel corso degli ultimi anni hanno condotto a una eccessiva e allarmante precarizzazione, causata da un abuso di forme contrattuali che dovrebbero rappresentare l’eccezione e non la regola. Parimenti in questi giorni numerose aziende hanno mostrato la volontà di delocalizzare le proprie produzioni presso altri Paesi, nonostante il policy maker abbia offerto agevolazioni e strumenti finalizzati a rafforzare il tessuto produttivo nel nostro Paese. Si è ritenuto opportuno intervenire per arginare il fenomeno delle delocalizzazioni, assicurando che le aziende destinatarie di incentivi e aiuti restituiscano quanto ricevuto a fronte di un trasferimento delle attività produttive”.

Con riferimento ai contenuti del capo II, il legislatore ha ravvisato l'urgenza di normare ulteriormente la materia poiché il fenomeno dell'*offshoring* ha coinvolto “sempre più imprese, per lo più appartenenti a multinazionali o a gruppi industriali di rilevanti dimensioni in termini di fatturato e occupazione”. Infatti, “nel contesto della globalizzazione dei mercati e di una sempre più ricercata divisione internazionale del lavoro connessa alla mobilità dei capitali, scelgono di delocalizzare le attività al di fuori del territorio nazionale, con gravi conseguenze per il Paese in termini di posti di lavoro e di indebolimento della competitività strutturale”⁹³.

L'incremento in termini numerici e quantitativi del fenomeno ha pertanto indotto il legislatore nazionale all'introduzione di vincoli e sanzioni più stringenti in capo alle imprese delocalizzatrici ritenendo, per altro, le disposizioni legislative previgenti (con riferimento all'art. 1, comma 60 e 61 della Legge n. 147 del 2013) inficiate da un “ridotto ambito di applicazione” nonché, nei fatti, come riportato nella relazione illustrativa del Decreto Dignità, “scarsamente efficaci”.

Ciò premesso, le disposizioni di cui all'articolo 5 del Decreto n. 87 del 2018, recante “*Limiti alle delocalizzazione delle imprese beneficiarie di aiuti*” stabiliscono che le imprese italiane ed estere, operanti nel territorio nazionali, dopo aver beneficiato di un aiuto di Stato con il fine di effettuare investimenti produttivi, procedano, nei cinque anni successivi, a delocalizzare l'attività economica interessata dal beneficio, decadono dalla fruizione dello stesso.

Dall'interpretazione di tale disposto si ritiene confermata la prassi già consolidata in materia, e ampiamente discussa con riferimento alla normativa previgente il 2018, stante nella tendenza di vincolare la disciplina delle delocalizzazioni aziendali a quella degli aiuti di Stato, al fine anzitutto di limitare un utilizzo fraudolento ed illegittimo delle finanze pubbliche, come peraltro dichiarato dallo stesso legislatore. La finalità primaria del Decreto, si ricorda, può essere sintetizzata nella volontà di tutelare anzitutto il livello occupazionale del Paese (“*misure per il contrasto alla delocalizzazione e la salvaguardia dei livelli occupazionali*”) nonché nella repressione dei comportamenti ritenuti abusivi con riferimento agli aiuti di Stato.

⁹³ Come riportato nella relazione illustrativa del Decreto Legge n. 87 del 2018.

Al fine di meglio delineare l'ambito di applicazione della normativa, già parzialmente circoscritto alla luce di quanto sopra, si segnala come il fenomeno delle delocalizzazioni venga suddiviso in due distinte fattispecie, infatti:

- a) il contenuto di cui all'articolo 5, comma 1, del D.L. riguarda esclusivamente le delocalizzazioni avvenute in "Stati non appartenenti all'Unione Europea, ad eccezione degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo";
- b) al contrario, le attività di *offshoring* concluse entro i confini comunitari e dunque "in ambito nazionale, dell'Unione e degli stati aderenti allo Spazio economico europeo" viene normata dal successivo comma 2, del medesimo articolo 5.

La principale differenza riconosciuta in capo alle due fattispecie consiste nell'obbligo ulteriore, gravante solo nei confronti delle prime (comma 1), al pagamento di una sanzione amministrativa dall'ammontare pari "da due a quattro volte l'importo dell'aiuto fruito". L'amministrazione titolare della misura d'aiuto dunque, nei casi di cui al comma 1, ovvero di *offshoring* extra UE, non solo intima all'impresa la restituzione del beneficio, ma al contempo "accerta e irroga, secondo quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689⁹⁴, una sanzione amministrativa pecuniaria" dall'importo fino a quattro volte il valore del beneficio concesso, introducendo così una misura dal carattere fortemente repressivo. Al contrario, per le delocalizzazioni intra-comunitarie, non viene comminata alcuna sanzione amministrativa in capo all'impresa, la quale tuttavia è parimenti soggetta alla decadenza del beneficio, nonché alla restituzione dello stesso⁹⁵.

⁹⁴ In base alla legge 24 novembre 1981, n. 689 (*Modifiche al sistema penale*), l'applicazione della sanzione avviene secondo il seguente procedimento: accertamento, contestazione-notifica al trasgressore; pagamento in misura ridotta o inoltro di memoria difensiva all'autorità amministrativa; archiviazione o emanazione di ordinanza ingiunzione di pagamento da parte dell'autorità amministrativa; eventuale opposizione all'ordinanza ingiunzione davanti all'autorità giudiziaria (giudice di pace o tribunale); accoglimento dell'opposizione, anche parziale o rigetto (sentenza ricorribile per cassazione); eventuale esecuzione forzata per la riscossione delle somme (scheda di lettura del Decreto Dignità, Legislatura 18^a - Dossier n. 39 2, Senato).

⁹⁵ A proposito della dicotomia normativa tra le due fattispecie, si rende necessaria una specifica. Malgrado la *ratio* alla base del disposto normativo possa essere sintetizzata nella volontà del legislatore di tutelare il livello occupazionale del Paese nonché nel limite al dissipamento delle finanze pubbliche, la tematica del *dumping sociale* e della deregolamentazione normativa rappresentano, anche solo indirettamente, un'importante implicazione del fenomeno in esame. Con riferimento a quest'ultimo punto, l'inasprimento delle misure nei confronti delle attività di *offshoring* extra UE, non risulta nei fatti sostenuta dalla presenza di una legislazione pienamente armonizzata entro i confini comunitari. Infatti, sebbene l'Unione Europea si impegni ad individuare delle politiche comuni e degli standard minimi in materia giuslavorista – con riferimento per

Partendo dall'analisi della disciplina di cui al comma 1, si ravvisano anzitutto due fondamentali novità, ulteriori rispetto all'inasprimento delle sanzioni nei casi di delocalizzazioni extra UE, rispetto alla previgente normativa (con riferimento ai commi 60 e 61 di cui alla L. 147 del 2013).

Anzitutto, il disposto normativo in esame trova applicazione indipendentemente dall'impatto occupazionale che la delocalizzazione ha comportato. Come affermato dallo stesso legislatore, se la tutela del tessuto economico, produttivo ed occupazionale del Paese resta "il principale fine, seppur indiretto, della norma, non è richiesta una misura minima di riduzione dell'occupazione quale presupposto per la comminatoria della decadenza e delle altre sanzioni". Al fine di meglio comprendere la portata della modifica introdotta dal Decreto Dignità, si ricorda come l'articolo 60 di cui alla Legge n. 147 del 2013 individuava quale requisito fondamentale ai fini della sua applicazione una riduzione del personale, conseguente alla delocalizzazione, di almeno il 50 per cento.

In secondo luogo si sottolinea come l'articolo 5, comma 1, individui, quale ambito di applicazione soggettivo, le imprese che "abbiano beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio". Sorgono pertanto dubbi interpretativi circa la corretta individuazione della fattispecie in esame con riferimento ad una definizione generica del concetto, già di per sé ampio ed eterogeneo, di "aiuti di Stato". In assenza di ulteriori specifiche, limitazioni o precisazioni da parte del legislatore, risulta opportuno adottare la posizione prevalente espressa dalla Commissione europea nella comunicazione 2016/C 262/01 del 19 luglio 2016 "sulla nozione di aiuto di Stato rilevante ai fini dell'art. 107, par. 1, TFUE", nella quale viene evidenziata

esempio alle nove materie, ampiamente armonizzate dal diritto comunitario, di cui all'articolo 3 della Direttiva n. 71 del 1996 e alle materie di cui all'articolo 153 del TFUE – il contesto normativo degli Stati membri risulta ad oggi estremamente disgregato. Tale tendenza è stata invero amplificata dal progressivo ampliamento dei confini dell'Unione il quale ha determinato nei fatti livelli di tutele e garanzie in capo ai lavoratori estremamente disomogenee, tali da non poter scongiurare il rischio di *dumping sociale* con l'unico presupposto che la delocalizzazione avvenga entro i confini comunitari. Tale frammentazione risulta peraltro amplificata dal limitato spazio legislativo concesso al *policy maker* comunitario: si pensi ad esempio, a titolo non esaustivo, alla delineazione di competenze di cui all'articolo 153 del TFUE il quale, pur riconducendo nel novero delle materie in cui "l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri" tematiche quali il miglioramento dell'ambiente di lavoro, la sicurezza sociale o la protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, escludendo però al contempo i trattamenti retributivi nonché i diritti di sciopero e di serrata, di importanza non marginale con riferimento alle tutele individuali riconosciute in capo ai lavoratori.

un'accezione volutamente ampia e inclusiva del concetto di "aiuti di Stato"⁹⁶. Una risposta, sebbene parziale, viene fornita dalla relazione illustrativa del Decreto, la quale conferma un'interpretazione estremamente generica del concetto di "aiuti di Stato" disponendo la piena applicazione della normativa "nei confronti di imprese beneficiarie di tutti gli aiuti di Stato" indipendentemente dalla forma, ivi compresi contributi, finanziamenti agevolati, garanzie, aiuti fiscali, e, parimenti, dalle modalità di erogazione.

Analogamente a quanto previsto con riferimento al tasso di riduzione occupazionale, si conferma la volontà del legislatore di ampliare l'ambito applicativo delle misure di contrasto alla delocalizzazione che, con riferimento alla situazione precedente al 2018, veniva tacciato di aver introdotto una normativa eccessivamente restrittiva (con riferimento alla sua applicabilità). L'unico vincolo esplicitamente imposto dalla norma, con riferimento al contenuto di cui al comma 1, articolo 5, è rappresentato dal collegamento tra il beneficio concesso e la previsione, da parte dello stesso, di "effettuazione di investimenti pubblici ai fini dell'attribuzione".

A tal proposito si segnala come la giurisprudenza si sia interrogata, giungendo ad una risposta negativa, circa la possibilità di ricondurre la Cassa Integrazione guadagni nella fattispecie di cui sopra, ovvero ascrivibile nella categoria di Aiuti di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi. A sostegni di tale tesi, si ritiene, come nella Cassa integrazione guadagni per riorganizzazione aziendale, il presunto aiuto sia il fine dell'investimento e l'investimento sia la condizione dell'aiuto, inversamente a quanto prescritto dal D.L. n. 87 del 2018⁹⁷.

Per quanto attiene al secondo comma dell'articolo 5, il D.L. dispone che "fuori dai casi previsti dal comma 1 e fatti salvi i vincoli derivanti dalla normativa europea" le imprese operanti nel territorio nazionale "che abbiano beneficiato di un aiuto di stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi specificamente localizzati ai fini dell'attribuzione di un beneficio, decadono dal beneficio medesimo" ove l'attività economica interessata dallo stesso venga delocalizzata "dal sito incentivato

⁹⁶ Torano V, *Le nuove misure amministrative di contrasto alla delocalizzazione e di salvaguardia dei livelli occupazionali nelle imprese beneficiarie di aiuti pubblici*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019

⁹⁷ La norma non può riferirsi a interventi CIGS che non contemplino la necessità o la possibilità di investimenti produttivi, e quindi gli aiuti di Stato in esame sono, in via di principio, riferibili solo alla CIGS per riorganizzazione aziendale (ved. A. Tursi, "delocalizzazione e occupazione: il lato "oscuro del decreto Dignità. Facciamo chiarezza, 15 dicembre 2018)

in favore di unità produttiva” al di fuori dell’ambito territoriale circoscritto, sul territorio nazionale, comunitario nonché degli Stati aderenti allo spazio economico europeo “entro cinque anni dalla data di conclusione dell’iniziativa”.

A distinguere quanto prescritto dal comma 2 rispetto alla fattispecie precedentemente individuata dal comma 1, sono anzitutto due variabili. La prima, già citata, attiene all’ambito strettamente territoriale in cui avviene la delocalizzazione. Ai fini dell’applicazione del comma 1 infatti il fenomeno di *offshoring* deve avvenire al di fuori dei confini comunitari mentre, al contrario, il comma 2 include nel proprio ambito di applicazione anche le delocalizzazioni concluse “in ambito nazionale, dell’Unione europea e degli Stati aderenti allo Spazio economico” a patto che l’incentivo sia concesso per la realizzazione di investimenti produttivi specificamente localizzati.

Con l’utilizzo dell’espressione “specificamente localizzati” il legislatore intende circoscrivere la categoria di aiuti di Stato esclusivamente a quelli concessi con “finalità regionale”, i quali sono individuati e disciplinati dal Regolamento (UE) n. 651 del 2015 (GBER). A tal proposito si ricorda come gli aiuti a finalità regionale abbiano, quale scopo primario, “incoraggiare lo sviluppo delle regioni più sfavorite, tramite incentivi agli investimenti e la creazione di posti di lavoro in un contesto sostenibile”. Nelle zone di cui all’articolo 107, par. 3, lett a)⁹⁸ del Trattato, “si possono concedere aiuti a finalità regionale volti a promuovere la creazione di un nuovo stabilimento, l’ampliamento delle capacità di uno stabilimento esistente, la diversificazione della produzione di uno stabilimento o un cambiamento fondamentale del processo produttivo complessivo di uno stabilimento esistente”. Inoltre, dal momento che le grandi imprese, a differenza delle PMI, tendono “ad essere meno esposte agli svantaggi regionali quando investono in una zona” che soddisfi i requisiti di cui sopra “gli aiuti a finalità regionale a favore delle grandi imprese dovrebbero essere esentati dall’obbligo di notifica solo per investimenti iniziali a favore di nuove attività economiche”.

Da tale definizione è anzitutto possibile evincere come qualsivoglia

⁹⁸ Ovvero, riportando la definizione del Trattato, “possono considerarsi compatibili con il mercato interno (a finalità regionale): a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di disoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all’articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale”. Nel contesto italiano, le Regioni ammesse al beneficio di aiuti con finalità regionale sono tendenzialmente le regioni del Mezzogiorno.

delocalizzazione, anche laddove avvenga entro i confini nazionali, che trasferisca l'attività economica beneficiaria dell'aiuto dal sito incentivato ad un'altra area, sia idonea ad inficiare la *ratio* stessa della concessione del beneficio quale, anzitutto, la promozione dello sviluppo di una predeterminata "regione" che rispetti i requisiti di cui all'articolo 107, par. 3, lett a) del Trattato.

Da ultimo, si ricorda come la sanzione gravante in capo alle imprese che delocalizzino entro cinque anni, ai sensi del comma 2, dalla "data di conclusione dell'iniziativa o del completamento dell'investimento agevolato" decadono dal beneficio medesimo ma, contrariamente a quanto prescritto dal comma 1, le medesime non saranno soggette al pagamento della sanzione amministrativa precedentemente citata.

Il comma 3, in considerazione della eterogeneità delle due fattispecie, nonché della molteplicità delle tipologie di aiuti coinvolti, dispone che "i tempi e le modalità per il controllo del rispetto del vincolo di cui ai commi 1 e 2" siano definiti da ciascuna amministrazione per mezzo di propri provvedimenti "volti a disciplinare i bandi e i contratti relativi alle misure di aiuto di propria competenza".

Infine viene previsto come, a prescindere dall'applicazione del comma 1 o del comma 2, la restituzione dell'importo concesso in ragione del beneficio, parimenti disciplinata dall'amministrazione competente, sia "maggiorata di un interesse calcolato secondo il tasso ufficiale di riferimento vigente alla data di erogazione o fruizione dell'aiuto, aumentato di cinque punti percentuali".

Il Decreto poi, per esplicito richiamo al comma 5 dell'articolo 9, comma 5, del Decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 123, istituisce "il privilegio dello Stato sui crediti derivanti dalla restituzione dei benefici e ne disciplina le modalità di recupero mediante iscrizione a ruolo". Per effetto del medesimo comma 5, gli importi restituiti "affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, nel medesimo importo, all'amministrazione titolare della misura e vanno ad incrementare le disponibilità della stessa".

Significativa è poi la modifica disposta dalla Legge di conversione n. 96 del 2018 la quale ha introdotto all'articolo 5 il comma 5-bis, il quale dispone che le somme derivanti dalle sanzioni applicate dalle amministrazioni centrali dello Stato vengano

versate al fondo di cui all'articolo 43, comma 3, del D.L. n. 212 del 2008⁹⁹, ovvero il Fondo istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico, e successivamente destinate “al finanziamento di contratti di sviluppo ai fini della riconversione del sito produttivo in disuso a causa della delocalizzazione dell'attività economica, eventualmente anche sostenendo l'acquisizione da parte degli ex dipendenti”. Quest'ultimo punto, con riferimento all'ipotesi di *workers buyout*, rappresenta una delle molteplici eredità, come anticipato, che la Loi Florange e, più generale, l'esperienza francese, con riguardo alla Loi Macron e Loi Hamon, hanno avuto sull'ordinamento nazionale.

In conclusione dell'articolo 5 del D.L. n.87 del 2018, interviene il comma 6, il quale fornisce una definizione di delocalizzazione utile ai fini dell'applicazione di cui alle disposizioni introdotte dai commi precedenti. In particolare, “per delocalizzazione si intende il trasferimento dell'attività economica specificamente incentivata o di una sua parte dal sito produttivo incentivato ad altro sito, da parte della medesima impresa beneficiaria o di altra impresa che sia con essa in rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile¹⁰⁰”.

Perno di tale aspetto definitorio, in assenza di una più precisa puntualizzazione da parte del legislatore con riferimento alle forme giuridiche qualificanti la delocalizzazione, ruota attorno al concetto stesso di “trasferimento”. Secondo un'interpretazione ampia del termine e riconosciuta la necessità di adottare una

⁹⁹ Art. 43, comma 3, D.L. 112/2008, “le agevolazioni finanziarie e gli interventi complementari e funzionali di cui al comma 1 possono essere finanziati con le disponibilità assegnate ad apposito Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, dove affluiscono le risorse ordinarie disponibili a legislazione vigente già assegnate al ministero dello sviluppo economico in forza di Piani pluriennali di intervento e del Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 282, nell'ambito dei programmi previsti dal Quadro strategico nazionale 2007-2013 ed in coerenza con le priorità ivi individuate. Con apposito decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, viene effettuata una ricognizione delle risorse di cui al presente comma per individuare la dotazione del Fondo”.

¹⁰⁰ Art. 2359, codice civile, Società controllate e società collegate, “sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi.

Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società possiede azioni quotate in mercati regolamentati”.

normativa in grado di contrastare le delocalizzazioni indipendentemente dalla forma giuridica utilizzata, il “trasferimento potrà realizzarsi per effetto di una delle numerose operazioni societarie che consentono la cessione all’altro soggetto dell’attività economica o di una sua parte”¹⁰¹ risultando dunque quale elemento qualificante della fattispecie il mero spostamento “geografico” dell’attività economica. Peraltro, anche con riferimento alla definizione di “delocalizzazione” proposta dal legislatore comunitario con riferimento all’art. 2, comma 61-bis del regolamento n. 651/2014, come modificato dal successivo regolamento n. 1082 del 2017, il trasferimento viene inteso come tale “se il prodotto o servizio nello stabilimento iniziale e in quello sovvenzionato serve almeno parzialmente per le stesse finalità e soddisfa le richieste o le esigenze dello stesso tipo di clienti e vi è una perdita di posti di lavoro nella stessa attività o attività analoga in uno degli stabilimenti iniziali del beneficiario nel SEE”. Se il legislatore comunitario si preoccupa di circoscrivere il trasferimento ai requisiti dell’attività analoga e della riduzione occupazionale, si nota, di contrasto, la volontaria incertezza definitoria di cui all’ordinamento italiano.

A titolo esemplificativo e non esaustivo risultano privi di specificità i riferimenti:

- a) alla forma giuridica richiesta ai fini della qualificazione del trasferimento ai sensi del Decreto;
- b) alla definizione di una riduzione della soglia occupazionale alla base della delocalizzazione, posto che l’ambito oggettivo della norma in esame non fornisce alcun requisito ai fini della sua applicazione;
- c) ad una più puntuale definizione del concetto di “parzialmente” con riferimento al trasferimento dell’attività economica;
- d) al requisito della cosiddetta “analogia di attività” tra lo stabilimento iniziale incentivato e lo stabilimento sito al di fuori dell’ambito territoriale beneficiario.

In generale si ravvisa il rischio che, in relazione ai numerosi dubbi interpretativi e applicativi della normativa, le misure di cui al Decreto Legge n. 87 del 2018 contribuiscano, nei fatti, a creare un contesto e un quadro giuridico più incerto e imprevedibile *in primis* per gli stessi operatori economici.

¹⁰¹ Brino V., “*Dentro e oltre le delocalizzazioni*” in *Lavoro Diritti e Europa*, Il Mulino, Bologna, 2021

Coerentemente con l'intenzione del legislatore nazionale, la finalità del precetto normativo risulta essere l'introduzione di un regime di portata generale che sia applicabile a tutti gli aiuti di Stato diretti a sostenere gli investimenti produttivi, e dunque non con riferimento ad una specifica tipologia, "pur facendo salve le disposizioni speciali dettate dalla normativa europea"¹⁰². Infatti, né i limiti di cui all'articolo 14, paragrafo 16 del regolamento n. 651 del 2014¹⁰³, relativi alla fase di concessione dell'aiuto, né quelli di cui al paragrafo 5 del medesimo articolo, riferiti a tutte "le forme di distoglimento dei beni, incluse quelle che non integrano una delocalizzazione delle attività" rappresentano motivi di contrasto con la disciplina nazionale, che invero si ritiene non solo in relazione di compatibilità ma allo stesso tempo di continuità con gli obiettivi posti dal legislatore comunitario.

Analogamente "l'estensione temporale a cinque anni del vincolo per le piccole e medie imprese" non risulta essere incompatibile rispetto alla disciplina europea, che definisce, come visto, un termine "solo minimo di mantenimento", pari a tre anni per le Piccole e Medie Imprese e cinque anni per le grandi imprese¹⁰⁴. Si ritiene infatti che lo Stato membro possa liberamente adottare delle disposizioni anche più restrittive rispetto alle norme introdotte dal legislatore comunitario.

Per quanto riguarda le ulteriori misure di cui Capo II del Decreto Dignità, si evidenzia come l'articolo 6¹⁰⁵, recante "*tutela dell'occupazione nelle imprese*

¹⁰² Relazione illustrativa del D.L. n. 87 del 2018, pag. 5.

¹⁰³ Articolo 14, par. 16, reg. 651/2014, "il beneficiario conferma che non ha effettuato una delocalizzazione verso lo stabilimento in cui deve rivolgersi l'investimento iniziale per il quale è richiesto l'aiuto, nei due anni precedenti la domanda di aiuto e si impegna a non farlo nei due anni successivi al completamento dell'investimento iniziale per il quale è richiesto l'aiuto".

¹⁰⁴ Relazione illustrativa del D.L. n. 87 del 2017, pag. 6, "può osservarsi altresì, che la normativa europea detta una disciplina puntuale delle restrizioni territoriali che determinano situazioni di incompatibilità con i trattati. In questo senso, eventuali limiti alle delocalizzazioni non figurano tra le condizioni che, comportando una violazione indissociabile del diritto dell'Unione europea, precludono la possibilità di concedere aiuti in esenzione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 651 del 2014".

¹⁰⁵ Art. 6, D.L. 87/2018, tutela dell'occupazione nelle imprese beneficiarie di aiuti, "Qualora una impresa italiana o estera, operante nel territorio nazionale, che beneficia di misure di aiuto di Stato che prevedono la valutazione dell'impatto occupazionale, fuori dei casi riconducibili a giustificato motivo oggettivo, riduca in misura superiore al 50 per cento i livelli occupazionali degli addetti all'unità produttiva o all'attività interessata dal beneficio nei cinque anni successivi alla data di completamento dell'investimento, decade dal beneficio; qualora la riduzione di tali livelli sia superiore al 10 per cento, il beneficio è ridotto in misura proporzionale alla riduzione del livello occupazionale.

Per le restituzioni dei benefici si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5, commi 3 e 5.

Le disposizioni del presente articolo si applicano ai benefici concessi o per i quali sono stati pubblicati i bandi, nonché agli investimenti avviati, successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto".

beneficiarie di aiuti”, disponga nei confronti delle imprese, italiane o estere, operanti sul territorio nazionale, e beneficiarie di aiuti di Stato che prevedano la valutazione dell’occupazione, qualora “fuori dai casi riconducibili a giustificato motivo oggettivo, riduca in misura superiore al 50 per cento i livelli occupazionali degli addetti all’unità produttiva o all’attività interessata dal beneficio nei cinque anni successivi alla data di completamento dell’investimento, decade dal beneficio”.

Al comma 1 dell’articolo 6 viene poi aggiunto, in sede di conversione, il seguente disposto “qualora la riduzione di tali livelli sia superiore al 10 per cento, il beneficio è ridotto in misura proporzionale alla riduzione del livello occupazionale”.

Come si evince, la decadenza del beneficio di cui al comma 1 (articolo 6), non risulta essere determinata da operazioni di delocalizzazione aziendale e, avendo quale obiettivo primario la tutela dell’occupazione, si ritengono comprese anche le riduzioni dell’occupazione motivate da una cessazione o riduzione dell’attività di impresa.

Infine, il capo II del Decreto si chiude con due articoli relativi al “*recupero del beneficio dell’iper ammortamento in caso di cessione o delocalizzazione dei beni*” (art. 7) e “*applicazione del credito d’imposta ricerca e sviluppo ai costi di acquisto da fonti esterne dei beni immateriali*” (art. 8)¹⁰⁶.

In particolare, l’articolo 7 prevede che “l’iper ammortamento di cui all’articolo 1,

¹⁰⁶ Art. 9, D.L. 87/2018, *applicazione del credito d’imposta ricerca e sviluppo ai costi di acquisto da fonti esterne dei beni immateriali*, “agli effetti della disciplina del credito d’imposta per gli investimenti di ricerca e sviluppo, di cui all’articolo 3, comma 1, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, non si considerano ammissibili i costi sostenuti per l’acquisto, anche in licenza d’uso, dei beni immateriali di cui al comma 6, lettera d) del predetto articolo 3, derivanti da operazioni intercorse con imprese appartenenti al medesimo gruppo le imprese controllate da un medesimo soggetto, controllanti o collegate ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile inclusi i soggetti diversi dalle società di capitali; per le persone fisiche si tiene conto anche di partecipazioni, titoli o diritti posseduti dai familiari dell’imprenditore, individuati ai sensi dell’articolo 5, comma 5, del Testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917. In deroga all’articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, la disposizione del comma 1 si applica a decorrere dal periodo d’imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, anche in relazione al calcolo dei costi ammissibili imputabili ai periodi d’imposta rilevanti per la determinazione della media di raffronto. Per gli acquisti derivanti da operazioni infragruppo intervenute nel corso dei periodi d’imposta precedenti a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, resta comunque ferma l’esclusione dai costi ammissibili della parte del costo di acquisto corrispondente ai costi già attribuiti in precedenza all’impresa italiana in ragione della partecipazione ai progetti di ricerca e sviluppo relativi ai beni oggetto di acquisto.

Resta comunque ferma la condizione secondo cui, agli effetti della disciplina del credito d’imposta, i costi sostenuti per l’acquisto, anche in licenza d’uso, dei suddetti beni immateriali, assumono rilevanza solo se i suddetti beni siano utilizzati direttamente ed esclusivamente nello svolgimento di attività di ricerca e sviluppo considerate ammissibili al beneficio”.

comma 9, della legge 11 dicembre 2016, n. 232¹⁰⁷, spetta a condizione che i beni agevolabili siano destinati a strutture produttive situate nel territorio nazionale” infatti, se nel corso del periodo di fruizione della “maggiorazione del costo i beni agevolati vengono ceduti a titolo oneroso o destinati a strutture produttive situate all'estero, anche se appartenenti alla stessa impresa, si procede al recupero dell'iperammortamento di cui al comma 1”. Tali disposizioni non si ritengono applicabili ove i beni ammortizzati siano per loro stessa natura destinati all'utilizzo “in più sedi produttive e, pertanto, possano essere oggetto di temporaneo utilizzo anche fuori del territorio dello Stato” (periodo aggiunto in sede di conversione del Decreto Legge). La misura di cui all'articolo 7, come evidenziato dallo stesso legislatore, mira a favorire gli investimenti produttivi localizzati nel contesto nazionale, “ma la platea dei beneficiari non risulta a priori circoscritta, in quanto qualsivoglia impresa nazionale, europea o anche estera può beneficiare dell'agevolazione, purché si tratti di impresa residente ovvero dotata di stabile organizzazione” coerentemente alla normativa sviluppatasi in tema di iperammortamento, previsto per ogni impresa che intenda investire e creare occupazione in Italia”¹⁰⁸. Il cosiddetto principio di territorialità introdotto in materia di iper-ammortamento dall'articolo 7 del Decreto favorisce pertanto gli investimenti produttivi localizzati in ambito nazionale, realizzati da soggetti nazionali o esteri, purché dispongano di una stabile organizzazione sul suolo italiano¹⁰⁹.

Inoltre, si ritiene come, in relazione al carattere volutamente generale e non selettivo delle disposizioni di cui all'articolo 7, il disposto “non determini profili di contrasto con la disciplina degli aiuti di Stato” poiché, trattandosi di una “misura di fiscalità

¹⁰⁷ Art. 1, comma 9, L. 232/2016, “al fine di favorire processi di trasformazione tecnologica e digitale secondo il modello «Industria 4.0», per gli investimenti in beni materiali strumentali nuovi compresi nell'elenco di cui allegato A annesso alla presente legge, il costo di acquisizione è maggiorato del 150 per cento. La disposizione di cui al presente comma si applica agli investimenti effettuati entro il 31 dicembre 2017, ovvero entro il 30 settembre 2018, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2017 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione”.

¹⁰⁸ Relazione illustrativa D.L. n. 87 del 2018 (pag. 6, 7).

¹⁰⁹ Una definizione del concetto di stabile organizzazione viene fornita dall'articolo 162 del TUIR (D.P.R. n. 917/1986), “l'espressione stabile organizzazione designa una sede fissa di affari per mezzo della quale l'impresa non residente esercita in tutto o in parte la sua attività sul territorio dello Stato. L'espressione “stabile organizzazione” comprende in particolare: a) una sede di direzione; b) una succursale; c) un ufficio; d) un'officina; e) un laboratorio; f) una miniera, un giacimento petrolifero o di gas naturale, una cava o altro luogo di estrazione di risorse naturali, f-bis) una significativa e continuativa presenza economica nel territorio dello Stato costruita in modo tale da non fare risultare una sua consistenza fisica nel territorio stesso.

generale, essa non è qualificabile come aiuto di Stato, che secondo la CGUE esso ricorre solo quando una misura fiscale riveste il carattere della settorialità o selettività”¹¹⁰.

¹¹⁰ Relazione illustrativa del D.L. n. 87 del 2018, pag. 7.

3. LA LEGGE N. 234 DEL 31 DICEMBRE 2021, COMMI 224-238: LE MISURE INTRODOTTE DALLA LEGGE DI BILANCIO 2022

Con l'esplicita finalità di garantire la salvaguardia del tessuto occupazionale e produttivo del Paese, come riportato nel periodo di apertura del comma 224, i commi da 224 a 238 della Legge di Bilancio 2022, ovvero la Legge n. 234 del 31 dicembre 2021, introducono vincoli procedurali per i “licenziamenti che siano di numero superiore a cinquanta e connessi alla chiusura nel territorio nazionale di una sede o struttura autonoma rientranti in una determinata soglia dimensionale”, come riportato dalla relazione illustrativa della Legge in esame. In particolare, l'adempimento della fase procedurale, è anzitutto finalizzato alla sottoscrizione di un piano da parte del datore di lavoro e presentato alle rappresentanze sindacali, alle Regioni interessate dalla chiusura, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero dello sviluppo economico e all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), avente quale fine ultimo la minimizzazione delle conseguenze sul piano economico, sociale ed occupazionale dei licenziamenti collettivi in esame.

La procedura, consequenzialmente alla presentazione del piano di cui sopra, ammette:

- a) l'eventuale ricorso a trattamenti straordinari di integrazione salariale in capo ai lavoratori;
- b) l'accesso dei lavoratori al programma nazionale “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” (GOL);
- c) la possibilità, a conclusione della procedura di cui alla Legge n. 234 del 2021, che il datore di lavoro proceda ad effettuare licenziamenti collettivi ai sensi della Legge n. 223 del 1991. Nel caso in questione viene altresì prevista la riduzione del contributo gravante in capo al datore di lavoro nei confronti dell'Inps in caso di cessazione del rapporto di lavoro (ticket NASpI o cosiddetto ticket di licenziamento).

Destinatari delle disposizioni introdotte dai commi da 224 a 238 della Legge n. 234 del 31 dicembre 2021 sono i datori di lavoro, individuati dal comma 225, che

nell'anno precedente la chiusura del sito aziendale, “abbiano occupato con contratti di lavoro subordinato, inclusi gli apprendisti e i dirigenti, mediamente almeno 250 dipendenti” e che intendano procedere, ai sensi del comma di apertura 224, alla “chiusura di una sede, di uno stabilimento, di una filiale o di un reparto autonomo (situato) sul territorio nazionale, con cessazione definitiva della relativa attività e con licenziamento di un numero di lavoratori non inferiore a 50”.

Ai fini del computo di cui al comma 225 si definisce, alla luce di quanto disposto dall'articolo 2094 del codice civile¹¹¹, prestatore di lavoro subordinato colui che “si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore”.

Gli elementi qualificanti del concetto di subordinazione, come ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza in materia¹¹², sono anzitutto rappresentati:

- a) dall'onerosità del rapporto di lavoro che individua nella “retribuzione” il corrispettivo della prestazione del lavoratore;
- b) dall'assoggettamento del lavoratore al potere direttivo, organizzativo e gerarchico del datore di lavoro, il quale si manifesta attraverso l'impartizione di ordini specifici nonché nell'esercizio di un'attiva vigilanza e controllo esercitato nei confronti del lavoratore.

¹¹¹ Sul tema, M. Esposito, L. Gaeta, A. Zoppoli, L. Zoppoli in *Diritto del Lavoro e Sindacale*, Torino, Giappichelli Editore, 2018 “Dunque i tratti caratterizzanti del contratto di lavoro subordinato vanno ancora oggi ricavati da un'attenta interpretazione dell'articolo 2094 c.c., riguardato alla luce dei mutati equilibri costituzionali e multi ordinamentali. Tale interpretazione conduce ai seguenti risultati: a) il contratto di lavoro è un contratto di scambio, nel quale una parte si obbliga a collaborare con l'altra mediante (cioè “in cambio di”) una retribuzione, che non è lasciata però interamente alla regolamentazione contrattuale, ma deve essere fissata in modo da risultare proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e sufficiente a garantire al lavoratore un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 della Costituzione); b) il contratto di lavoro, insieme ad una funzione commutativa eteroregolata, ha un'intrinseca funzione organizzatrice, in quanto l'adempimento della prestazione lavorativa deve realizzarsi “sotto la direzione dell'imprenditore, cioè rispettando tutte le disposizioni impartite per l'esecuzione della prestazione – da adempiere comunque con una diligenza qualificata (art. 2104 c.c.) ed assoggettandosi ai restanti poteri datoriali (conformativo, di controllo e disciplinare). Perciò può dirsi che, in base all'articolo 1094 c.c., il contratto di lavoro ha la funzione tipica di garantire l'inserimento di una prestazione lavorativa retribuita in un'organizzazione predisposta e diretta da un soggetto diverso rispetto al debitore di lavoro. Il tratto caratterizzante della subordinazione sta infatti nella strutturale sottoposizione funzionale del lavoratore ai poteri datoriali, intesa essenzialmente come continuità giuridica dell'essere a disposizione adottando tutti i comportamenti richiesti dal contratto. In sintesi il contratto di lavoro subordinato garantisce l'organizzabilità giuridica della concreta prestazione professionale”.

¹¹² Si segnalano in materia le pronunce della Cass. 2 ottobre 2020, n. 21194, 19 febbraio 2016, n. 3303, 7 febbraio 2013 n. 2931, 26 luglio 2011 n. 16254, 5 aprile 2017, n. 8829.

Sebbene da un punto di vista prettamente concettuale la distinzione tra lavoro subordinato e lavoro autonomo appaia di agevole identificazione, nei fatti, al fine del corretto e complessivo apprezzamento del rapporto di lavoro, assumono estrema rilevanza i cosiddetti “indici di subordinazione”, tra i quali si riportano a titolo esemplificativo:

- a) il riconoscimento in capo al datore di lavoro del potere di controllo e disciplinare;
- b) l’inserimento del lavoratore nell’organizzazione aziendale e l’assoggettamento dello stesso al potere gerarchico del datore di lavoro;
- c) l’esecuzione del lavoro con materiali, strumenti ed attrezzature di proprietà del datore di lavoro;
- d) l’assunzione del rischio di impresa da parte del datore di lavoro;
- e) il pagamento a scadenza periodiche della retribuzione, tipicamente suddiviso in erogazioni mensili;
- f) l’osservanza di un orario di lavoro predeterminato dal datore di lavoro.

L’inclusione nel computo degli occupati di cui al comma 225 di apprendisti¹¹³ e dirigenti¹¹⁴, si pone in linea con la definizione del concetto di “subordinazione” promossa dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea nella Causa C-596/2012¹¹⁵. In particolare, nella sentenza in esame la CGUE ha ritenuto che “la direttiva n. 59 del 1998 sarebbe stata parzialmente privata del suo effetto utile”, quale lo scopo di ravvicinare le disposizioni nazionali relative alla procedura da seguire in caso di licenziamenti collettivi, “in caso di mancata attuazione della procedura di consultazione nei confronti di taluni lavoratori”. Inoltre, “fatta eccezione per i casi tassativamente previsti all’articolo 1, paragrafo 2 della direttiva n. 59 del 1998, non viene ammessa, né tacitamente né esplicitamente, per gli Stati membri la possibilità

¹¹³ L’apprendistato viene definito dall’articolo 41, comma 1 del Decreto Legislativo n. 81 del 2015, come “un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all’occupazione dei giovani”

¹¹⁴ La legge nulla dice circa le caratteristiche deve possedere un lavoratore ai fini del suo inquadramento nella categoria dirigenziale dunque, le principali fonti in materia, sono rappresentate dai contratti collettivi e dalla giurisprudenza. In generale possiamo ad ogni modo affermare come i dirigenti rappresentino la categoria superiore tra quelle dei lavoratori subordinati (contrapposte a impiegati, operai e quadri) con caratteristiche particolare per l’elevato grado di responsabilità e autonomia a loro attribuito nonché per l’importante posizione aziendale ricoperte (definizione MementoLavoro, 2022).

¹¹⁵ Corte di Giustizia dell’Unione Europea, 13 febbraio 2014, C-596/12, *Commissione c. Italia*.

“di escludere dal suo ambito di applicazione questa o quella categoria di lavoratori”¹¹⁶.

Si considerano tuttavia esclusi dall’ambito di applicazione della Legge n. 234 del 2021, ai sensi del comma 226, “i datori di lavoro che si trovino in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che ne rendono probabile la crisi o l’insolvenza e che possono accedere alla procedura di composizione negoziata per la soluzione della crisi d’impresa di cui al Decreto legge n. 118 del 24 agosto 2021” recante “misure urgenti in materia di crisi d’impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia”¹¹⁷. Le misure introdotte dalla Legge n. 234 del 2021 si ritengono pertanto finalizzate a limitare esclusivamente il fenomeno delle delocalizzazioni aziendali qualora non siano giustificate da stati di crisi aziendale.

Per quanto attiene al contenuto delle misure dissuasive, il comma 224 introduce, al fine ultimo di “garantire la salvaguardia del tessuto occupazionale e produttivo” uno specifico obbligo procedurale nei confronti dei datori di lavoro che siano in possesso dei requisiti di cui al comma 225 e che intendano procedere, come anticipato, alla chiusura di una “sede, stabilimento, di una filiale, di un ufficio o reparto autonomo situato nel territorio nazionale, con cessazione definitiva dell’attività e con licenziamento di un numero di lavoratori non inferiore a cinquanta”. In particolare, la procedura introdotta dalla Legge n. 234 del 2021, può essere anzitutto suddivisa in due differenti momenti, qui descritti. Entro novanta giorni (termine successivamente elevato a centottanta) le imprese di cui al comma 225 sono tenute a dare comunicazione per iscritto dell’intenzione di procedere alla

¹¹⁶ La normativa italiana di attuazione (L. 223/1991) della dir. 98/59/CE “in quanto riferita ai soli lavoratori impiegati, operai e quadri, è stata ritenuta dalla Corte non conforme all’ampia e generica nozione di lavoratore di cui all’art. 1, nella quale, poiché essa ha una portata comunitaria e non può essere definita mediante un rinvio alle legislazioni degli Stati membri, devono essere ricompresi anche i dirigenti. L’adeguamento è stato realizzato con l’art. 16 della Legge n. 161 del 2014, mediante il quale, modificando gli artt. 4 e 24, L. 223/1991, sono stati inclusi anche i dirigenti sia nella soglia dimensionale dei quindici dipendenti, sia nella nozione di lavoratore valida ai fini dei licenziamenti collettivi, ovvero nel computo dei cinque licenziamenti da effettuarsi nell’arco temporale di centoventi giorni”.

¹¹⁷ Gli articoli da 2 a 19 del Decreto Legge n. 118 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 147 del 2021, sono stati abrogati, quasi nella loro totalità, dal Decreto Legislativo n. 83 del 2022, recante “modifiche al codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l’esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l’efficacia delle procedure di ristrutturazione, l’insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull’insolvenza)”.

chiusura aziendale e, nei sessanta giorni successivi, sono chiamate a presentare un piano, la cui durata non può essere superiore a dodici mesi, per contrastare le conseguenze della chiusura sui livelli occupazionali del territorio.

Con specifico riferimento alla prima fase del procedimento formale, disciplinata dai commi da 224 a 227, si evidenzia come i datori di lavoro di cui al comma 225, siano tenuti a dare comunicazione del progetto di chiusura almeno novanta giorni prima dell'avvio della procedura concernente i licenziamenti collettivi (Legge n. 223 del 1991) ai soggetti individuati dal medesimo comma 224, quali:

- a) le rappresentanze sindacali aziendali (RSA) o la rappresentanza sindacale unitaria (RSU)¹¹⁸;
- b) le sedi territoriali delle associazioni sindacali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- c) le regioni interessate dalla chiusura del sito, dello stabilimento e della filiale aziendale;
- d) il Ministero dello sviluppo economico;
- e) l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

La comunicazione in oggetto dovrà dare contezza delle motivazioni di carattere tecnico ed economico che hanno condotto alla chiusura aziendale nonché una rappresentazione del numero e dei profili professionali del personale occupato dall'azienda e delle tempistiche previste per la cessazione dell'attività. Infatti, analogamente a quanto previsto nell'ambito della "procedura per la dichiarazione di mobilità", che si approfondirà in seguito, anche il comma 227 della Legge n. 234 del 2021 impone un contenuto minimo e tassativo alla comunicazione in esame. In particolare, dovranno essere puntualizzati:

¹¹⁸ In azienda possono essere presunti due sistemi alternativi di rappresentanze sindacali:

- a) le rappresentanze sindacali aziendali (RSA), che costituiscono il modello legale di rappresentanza, disciplinate dall'articolo 19 della Legge n. 300 del 1970, cosiddetto Statuto dei Lavoratori, e riguardano tutti i settori economici;
- b) le rappresentanze sindacali unitarie (RSU), disciplinate dagli accordi interconfederali tra sindacati (CGIL, CISL e UIL) e Confindustria o Confcommercio applicabile alle sole aziende, rispettivamente, del settore industriale e del commercio o alle altre organizzazioni di altri settori, pur non firmatarie degli Accordi, qualora vogliano aderirvi.

L'alternatività dei sistemi di rappresentanza fa sì che quando un'associazione sindacale decide di non partecipare alle elezioni per la costituzione di una RSU, essa mantiene comunque il diritto di costituire una propria RSA. Viceversa, le organizzazioni sindacali che intendano partecipare alle elezioni di costituire una propria RSU devono rinunciare formalmente all'utilizzo delle RSA (Memento Lavoro, 2022).

- a) le ragioni economiche, finanziarie, tecniche o organizzative della chiusura;
- b) il numero e i profili professionali del personale occupato;
- c) il termine entro il quale è prevista la chiusura.

Per quanto attiene ai termini cui il datore di lavoro è tenuto per effettuare la comunicazione di cui al comma 224 nei confronti dei soggetti sopraindicati, il comma 227 stabilisce che la medesima debba essere effettuata, come anticipato, almeno novanta giorni¹¹⁹ (termine successivamente elevato a centottanta giorni dall'articolo 37 del Decreto Legge n. 144 del 2022) “prima dell'avvio della procedura di cui all'articolo 4, della Legge 23 luglio 1991, n. 223” recante “procedura per la dichiarazione di mobilità”.

In particolare l'articolo 4 della Legge n. 223 del 1991 si occupa di disciplinare le fasi cui l'impresa è tenuta qualora, ritenendo “di non essere in grado di garantire il rimpiego a tutti i lavoratori e di non poter ricorrere a misure lavorative”, intenda “avviare la procedura di licenziamento collettivo¹²⁰”, come disposto dal comma 1 del precitato articolo.

Di estrema significatività risulta essere l'ultimo periodo di cui al comma 227 (nella sua formulazione originaria) laddove viene esplicitato che i licenziamenti individuali intimati per giustificato motivo oggettivo¹²¹ e i licenziamenti collettivi disposti in mancanza della comunicazione preventiva di cui al comma 224 o, in alternativa, prima dello scadere dei novanta giorni¹²² si ritengono nulli¹²³.

¹¹⁹ Il termine inizialmente previsto di novanta giorni, comma 227 della Legge n. 234 del 31 dicembre 2021, è stato successivamente modificato dall'articolo 37 Decreto Legge n. 144 del 2022: “all'articolo 1 della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 del 2021, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 227, al primo periodo, le parole: “novanta giorni” sono sostituite dalle seguenti: “centottanta giorni” e, al secondo periodo, le parole “dello scadere del termine di novanta giorni” sono sostituite dalle seguenti “dello scadere del termine di centottanta giorni ovvero del minor termine entro il quale è sottoscritto il piano di cui al comma 233”.

¹²⁰ Si ricorda che il licenziamento collettivo si ravvisa nei casi in cui il datore di lavoro con più di quindici dipendenti effettui, nell'arco di 120 giorni, almeno 5 licenziamenti nell'unità produttiva oppure in più unità produttive nell'ambito della stessa provincia, a causa della riduzione o trasformazione o cessazione dell'attività di lavoro.

¹²¹ Si definisce licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ai sensi dell'articolo 3, della Legge n. 604/1966 recante “norme sui licenziamenti individuali”: “il licenziamento per giustificato motivo con preavviso è determinato da un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro ovvero da ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolamento funzionamento di essa”.

¹²² Espressione successivamente modificata dall'articolo 37, Decreto Legge n. 144 del 2022 in “dello scadere del termine di centottanta giorni ovvero del minor termine entro il quale è sottoscritto il piano di cui al comma 233”.

¹²³ Si evidenzia che, ai sensi dell'articolo 18 della Legge n. 300 del 1970, cosiddetto Statuto dei

Entro sessanta giorni dalla comunicazione effettuata ai sensi del comma 224, il datore di lavoro è obbligato ai sensi del comma 228 ad elaborare un piano, di durata non superiore a dodici mesi, finalizzato a limitare le conseguenze sul piano occupazionale ed economico derivanti dalla chiusura. Il piano, che dovrà essere presentato alle regioni interessate, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero dello sviluppo economico e all’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), deve indicare:

- a) le azioni “programmate per la salvaguardia dei livelli occupazionali e gli interventi per la gestione non traumatica dei possibili esuberanti”, ivi compresi l’utilizzo di ammortizzatori sociali (cassa integrazione e guadagni, fondo di integrazione salariale, etc.), la ricollocazione presso altri datori di lavoro e, infine, misure di incentivo all’esodo;
- b) le azioni “finalizzate alla rioccupazione e all’autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale” anche ricorrendo, ove necessario, ai fondi¹²⁴ interprofessionali;¹²⁵
- c) le prospettive di “cessione dell’azienda o di rami d’azienda con finalità di continuazione dell’attività, anche mediante cessione dell’azienda, o di suoi rami, ai lavoratori o a cooperative da essi costituite”, nell’ottica di una politica

Lavoratori, in caso di licenziamento nullo “a seguito dell’ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro si intende risolto qualora 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. “Il regime di cui al presente articolo si applica anche al licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale. 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. Fermo restando il diritto al risarcimento del danno come previsto dal secondo comma, al lavoratore è data la facoltà di richiedere 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”.

¹²⁴ I fondi interprofessionali vengono istituiti dall’articolo 118 della Legge n. 388 del 2000 recante “interventi in materia di formazione professionale nonché disposizioni in materia di attività svolte in fondi comunitari e di Fondo Sociale europeo” al fine di “promuovere lo sviluppo della formazione professionale continua e dei percorsi formativi o di riqualificazione professionale per soggetti disoccupati o inoccupati, in un’ottica di competitività delle imprese e di garanzia occupabilità dei lavoratori”.

¹²⁵ Ai sensi del comma 230 della Legge n. 234 del 2021, “le azioni di cui al comma 228, lettera b), possono essere cofinanziate dalle regioni nell’ambito delle rispettive misure di politica attiva del lavoro”.

di *Workers Buyout*;

- d) gli “eventuali progetti di riconversione del sito produttivo, anche per finalità socio-culturali a favore del territorio interessato”;
- e) i tempi e le modalità di attuazione delle azioni previste (si sottolinea tuttavia, come il piano non possa avere una durata superiore a dodici mesi, come riportato dal medesimo articolo 228).

Entro trenta giorni dalla data di presentazione (successivamente elevato a centoventi giorni) del piano ai soggetti di cui al comma 228, il contenuto del medesimo dovrà essere discusso con le rappresentanze sindacali di cui al comma 224, ovvero rappresentanze sindacali aziendali e unitarie nonché le associazioni sindacali di categoria più rappresentative sul piano nazionale, in presenza delle regioni interessate, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dello sviluppo economico e dell'ANPAL. Laddove in questa sede, si giunga ad un accordo sindacale, le parti procedono alla sottoscrizione del piano, con conseguente impegno, da parte del datore di lavoro, di realizzare le azioni in esso contenuto, con le modalità e le tempistiche stabilite.

Il datore di lavoro, ai sensi del comma 234, è tenuto, una volta concluso e sottoscritto il piano, a comunicare mensilmente ai soggetti di cui sopra lo stato di attuazione del medesimo, dando “evidenza del rispetto dei tempi e delle modalità di attuazione, nonché dei risultati delle azioni intraprese”. Pertanto l'obbligo informativo di cui alla Legge in esame non si ritiene esaurito in sede di stipula dell'accordo ma grava in capo al datore di lavoro per l'intera durata dell'esecuzione del progetto.

Le principali conseguenze in caso di sottoscrizione dell'accordo possono così essere riassunte:

- a) i lavoratori interessati dal piano possono beneficiare del trattamento straordinario di integrazione salariale;
- b) i lavoratori interessati dal piano accedono al programma “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” (GOL);
- c) per gli eventuali licenziamenti collettivi intercorsi successivamente alla conclusione del piano in oggetto, non trova applicazione la maggiorazione del contributo previsto in capo al datore di lavoro per i licenziamenti avvenuti nei

confronti di lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo indeterminato (pari al trecento per cento laddove la dichiarazione di eccedenza di personale non sia stata oggetto di sottoscrizione dell'accordo sindacale).

Innanzitutto, ai sensi del comma 229, i lavoratori interessati dal piano, possono beneficiare del trattamento straordinario di integrazione salariale, come disciplinato dall'articolo 22-ter del Decreto Legislativo n. 148 del 2015, nei limiti massimi di spesa stabiliti dal medesimo comma¹²⁶. Con riferimento all'articolo 22-ter del Decreto Legislativo n. 148 del 2015, recante “accordo di transizione occupazionale”, il comma uno riconosce “un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero, pari a un massimo di dodici mesi complessivi non ulteriormente prorogabili”¹²⁷. La misura viene riconosciuta nei limiti di spesa di cui al comma 229, monitorato dall'Inps. Qualora dal monitoraggio da parte dell'Istituto emerga che sia stato raggiunto l'importo massimo di spesa autorizzabile, l'Inps non prende in considerazione ulteriori domande. Alla “copertura dello stanziamento corrispondente ai suddetti limiti di spesa annui si provvede (comma 238) mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione”¹²⁸ di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a) del Decreto Legge n. 185 del 2008.

Per quanto attiene alla misura di cui al punto b), concernente l'accesso dei soggetti interessati dal piano al programma nazionale “Garanzia di occupabilità dei

¹²⁶ Il comma 229 individua, quali limiti massimi di spesa, “35,1 milioni di euro per l'anno 2022, 71,5 milioni di euro per l'anno 2023, 72,5 milioni di euro per l'anno 2024, 73,6 milioni di euro per l'anno 2025, 74,7 milioni di euro per l'anno 2026, 75,7 milioni di euro per l'anno 2027, 76,9 milioni di euro per l'anno 2028, 78 milioni di euro per l'anno 2029, 79,1 milioni di euro per l'anno 2030, e 80,3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2031. L'Inps provvede al monitoraggio del limite di spesa di cui al presente comma. Qualora dal predetto monitoraggio emerga che è stato raggiunto in via prospettici limite di spesa, l'Inps non prende in considerazione ulteriori domande”.

¹²⁷ L'Articolo 22-ter, Decreto Legislativo n. 148 del 2015 è stato introdotto dalla stessa Legge n. 234 del 2021, comma 200, e dispone che “Al fine di sostenere le transizioni occupazionali all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale per le causali di cui all'articolo 21, comma 1, lettera a) e b), ai datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti può essere concesso, in deroga agli articoli 4 e 22, un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero, pari ad un massimo di dodici mesi complessivi non ulteriormente prorogabili.

Ai fini del riconoscimento del trattamento straordinario di integrazione salariale di cui al comma 1, in sede di procedura di consultazione sindacale di cui all'articolo 24, sono definite con accordo sindacale le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali. La mancata partecipazione alle predette azioni, per esclusiva responsabilità del lavoratore, comporta la decadenza dalla prestazione di integrazione salariale”.

¹²⁸ Come riportato dalla relazione illustrativa della Legge n. 234/2021, Volume I, pag. 393.

lavoratori (GOL)”, si segnala un “sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale che associ la profilazione dei servizi per il lavoro alla formazione”, che, attraverso la comunicazione all’ANPAL dei nominativi interessati, mette a disposizione i soggetti coinvolti nel piano alle regioni interessate. Infatti, il programma “Garanzia Occupabilità dei lavoratori” (GOL)¹²⁹ istituito dall’articolo 1, comma 324 della Legge n. 178 del 2020 è finalizzato proprio a “favorire la transizione occupazionale mediante il potenziamento delle politiche attive del lavoro e di sostenere il percorso di riforma degli ammortizzatori sociali”.

Infine, con riferimento alle disposizioni di cui al comma 231, laddove avvenga la stipula dell’accordo sindacale, si evidenzia come “qualora il datore di lavoro avvii, al termine del piano, la procedura di licenziamento collettivo” non trova applicazione “la previsione di cui all’articolo 2, comma 35, della Legge n. 92 del 2012”.

La Legge n. 92 del 2012, cosiddetta Legge Fornero, ha introdotto con decorrenza 1° gennaio 2013, all’articolo 2, comma 31, “nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all’ASpI”, (assicurazione sociale per l’impiego), l’obbligo gravante in capo al datore di lavoro del pagamento di una “somma pari al 41 per cento del massimale mensile di ASpI¹³⁰ per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni”¹³¹. Il comma 35 del medesimo articolo, richiamato dal comma 231, prevede tuttavia che “a decorrere dal 1° gennaio 2017, nei casi di licenziamento collettivo in cui la dichiarazione di eccedenza del personale” non

¹²⁹ Come riportato nel programma GOL (Anpal <https://www.anpal.gov.it/programma-gol>) “il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori nasce nell’ambito delle iniziative varate dal Governo ritenute necessarie ad accompagnare la ripresa economica dopo la crisi dovuta alle conseguenze della pandemia. Nella gestione della crisi sono stati messi in campo strumenti che hanno evitato conseguenze economiche e sociali ben più drammatiche di quelle che comunque sono state vissute. In questo contesto, particolarmente significativa è stata l’estensione a tutti i lavoratori degli strumenti di protezione del reddito in costanza del rapporto di lavoro e la corrispondente introduzione di un blocco in via eccezionale dei licenziamenti”.

¹³⁰ Come chiarito dalla circolare Inps n. 137 del 2021, il contributo è da ritenersi scollegato alla prestazione individuale e, conseguentemente, lo stesso è dovuto in misura identica a prescindere dalla tipologia di lavoro, sia esso part-time o full-time.

¹³¹ Il comma 31 prevede inoltre che “nel computo dell’anzianità aziendale sono compresi i periodi di lavoro con contratto diverso da quello a tempo indeterminato, se il rapporto è proseguito senza soluzione di continuità o se comunque si è dato luogo alla restituzione di cui al comma 30” ovvero al contributivo dell’1,4 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali nei casi di assunzioni a tempo determinato, aumentato di 0,5 punti percentuali in occasione di ciascun rinnovo del contratto a tempo determinato.

abbia formato oggetto di accordo sindacale, il contributo di cui al comma 31 è moltiplicato per un numero pari a tre volte. Alla luce delle disposizioni di cui alla Legge n. 234 del 2021, laddove il datore di lavoro avvii al termine dell'iter di cui ai commi precedenti una procedura di licenziamento collettivo, come disciplinato dalla Legge n. 223 del 1991, nei confronti del datore di lavoro non trova applicazione la previsione di cui all'articolo 2, comma 35 della Legge n. 92 del 2012. Come chiarito dalla circolare Inps n. 137 del 2021¹³², nelle ipotesi di licenziamento collettivo, il contributo viene determinato "utilizzando per ogni singolo lavoratore", oltre al criterio di anzianità aziendale, altresì i seguenti requisiti:

- a) se la dichiarazione di eccedenza del personale abbia formato o meno oggetto dell'accordo sindacale. Qualora non risulti oggetto di accordo, con decorrenza 1° gennaio 2017, il contributo ASpI (oggi NASpI¹³³) è moltiplicato di tre volte;
- b) se l'azienda intimante il licenziamento collettivo rientra nel campo di applicazione della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) ed è quindi tenuta alla contribuzione per il finanziamento dell'integrazione salariale straordinaria¹³⁴. In questo caso, l'aliquota percentuale del cosiddetto ticket di licenziamento, con decorrenza 1° gennaio 2018, è innalzata all'ottantadue per cento¹³⁵.

Di fondamentale importanza è il disposto di cui al comma 233, il quale riporta che

¹³² Oggetto della circolare n. 137 del 2021 è la "contribuzione dovuta in applicazione dell'obbligo di versamento del c.d. ticket di licenziamento, introdotto dall'articolo 2, commi da 31 a 35, della legge n. 92 del 2012, come modificato dall'articolo 1, comma 250, della legge 24 dicembre 2021, n. 228".

¹³³ La circolare n. 137 del 2021, par. 3, "a decorrere dalla data di istituzione della NASpI (1° gennaio 2015), l'importo del massimale è invece determinato in applicazione dell'articolo 4 del D.lgs. n. 22 del 2015, il quale prevede ai commi 1 e 2, che la Naspi è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni divisa per il numero delle settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33. Nei casi in cui la retribuzione sia pari o inferiore nel 2015 all'importo di 1.195, rivalutato annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente, la NASpI è pari al 75 per cento della retribuzione media mensile. Nei casi in cui la retribuzione mensile sia superiore al predetto importo l'indennità è pari al 75 per cento del predetto importo incrementato di una somma pari al 25 per cento della differenza tra la retribuzione mensile e il predetto importo". Al contrario, precedentemente all'istituzione della NASpI, la misura del contributo veniva determinata tenendo conto del massimale ASpI che veniva annualmente individuato in applicazione dell'articolo 2, comma 7, della Legge n. 92 del 2012.

¹³⁴ Articolo 20, D.Lgs. n. 148 del 2015.

¹³⁵ Sono esclusi dall'innalzamento dell'aliquota i licenziamenti collettivi la cui procedura sia stata avviata entro il 20 ottobre 2017 anche laddove le interruzioni dei rapporti di lavoro siano avvenute in data successiva al 1° gennaio 2018.

“prima della conclusione dell’esame del piano e della sua eventuale sottoscrizione, il datore di lavoro non può avviare la procedura di licenziamento collettivo di cui alla Legge n. 223 del 1991, né intimare licenziamenti per giustificato motivo oggettivo”¹³⁶. Si sottolinea a tal proposito come, in caso di licenziamento nullo, il regime sanzionatorio di cui all’articolo 18 della Legge n. 300 del 1970, cosiddetto Statuto dei Lavoratori, preveda la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro nonché il risarcimento del danno subito, “stabilendo a tal fine un’indennità commisurata all’ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell’effettiva reintegrazione”. Prima della conclusione dell’esame del piano il datore di lavoro non potrà dunque né avviare la procedura di licenziamento collettivo né intimare licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo, pena la nullità degli stessi.

Inoltre, per i licenziamenti intimati “in mancanza di presentazione del piano o qualora il piano non contenga” gli elementi essenziali di cui al comma 228, il datore di lavoro è tenuto al pagamento del contributo di cui al comma 35, articolo 2, della Legge n. 92 del 2012, in misura pari al doppio e “qualora avvii la procedura di licenziamento collettivo di cui alla Legge n. 223 del 1991, non trova applicazione la previsione di cui all’articolo 2, comma 35 della Legge n. 92 del 2012” (comma 235). Il compito di verifica formale dei requisiti di cui sopra viene riconosciuto in capo alla struttura per la crisi d’impresa di cui all’articolo 1, comma 852, della Legge n. 296 del 2006¹³⁷. A tal proposito si ricorda come il contenuto di cui all’articolo 2 della Legge n. 92 del 2012 imponga “nei casi di licenziamento collettivo in cui la dichiarazione di eccedenza del personale” non abbia formato

¹³⁶ Si segnala a tal proposito “singolare che tale sanzione di nullità sia prevista anche a carico dei licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo intimati durante il periodo, previsione questa che non appare in alcun modo giustificata in una norma che si prefigge di limitare le delocalizzazioni, posto che mai queste si sono realizzate con uno o più licenziamenti individuali. Una previsione che pare, invece, frutto indesiderato della stagione pandemica e del connesso blocco totale dei licenziamenti che si fatica evidentemente ad abbandonare”.

¹³⁷ Art. 1, comma 852, della Legge n. 296 del 2006 “Il Ministero dello sviluppo economico, al fine di contrastare il declino dell’apparato produttivo anche mediante salvaguardia e consolidamento di attività e livelli occupazionali delle imprese di rilevanti dimensioni di cui all’articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, che versino in crisi economico-finanziaria, istituisce d’intesa con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, un’apposita struttura e prevede forma di cooperazione interorganica fra i due Ministeri, anche modificando il proprio regolamento di organizzazione e avvalendosi, per le attività ricognitive e di monitoraggio, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Tale struttura opera in collaborazione con le competenti Commissioni parlamentari, nonché con le regioni nel cui ambito si verificano le situazioni di crisi d’impresa oggetto d’intervento”.

“oggetto di accordo sindacale, il contributo di cui al comma 31” (contributo pari al quarantuno per cento del massimale ASpI – oggi NASpI – riconosciuto ogni dodici mesi di anzianità per un totale di trentasei mesi) ¹³⁸ è moltiplicato per tre volte” (e dunque viene applicata una maggiorazione del seicento per cento).

Ulteriori sanzioni vengono previste dal comma 235 “in caso di mancata sottoscrizione del piano da parte delle organizzazioni sindacali”. In questo caso il datore di lavoro è tenuto a pagare il contributo di cui all’articolo 2, comma 35 della Legge n. 92 del 2012 è aumentato del cinquanta per cento (e dunque viene richiesta una maggiorazione del quattrocentocinquanta per cento). Parimenti, la previsione di cui al primo periodo (maggiorazione del seicento per cento) si ritiene applicabile anche qualora il “datore di lavoro sia inadempiente rispetto agli impegni assunti, ai tempi e alle modalità di attuazione del piano, di cui sia esclusivamente responsabile”.

Infine, il datore di lavoro è tenuto a dare “evidenza della mancata presentazione del piano nella dichiarazione di carattere non finanziario di cui al Decreto Legislativo n. 254 del 2016”.

Si segnala inoltre come le maggiorazioni di cui ai periodi precedenti, ovvero del seicento e del quattrocentocinquanta per cento, si ritengono dovute a prescindere dalla nullità dei licenziamenti (prevista, ad esempio, nei casi in cui i licenziamenti vengano intimati prima di novanta giorni dall’avvio della procedura di cui alla Legge n. 223 del 1991). Nel caso infatti in cui il datore di lavoro “avvii una successiva procedura di licenziamento collettivo, il contributo (c.d. ticket di licenziamento) è nuovamente dovuto, ma senza che sia prevista alcuna maggiorazione”¹³⁹.

Il comma 235, si anticipa, è stato significativamente novellato dall’articolo 37 del Decreto Legge n. 144 del 2022, il quale al comma 1, lett. c) ha previsto la sostituzione dei periodi terzo, quarto e quinto del testo originario con i seguenti:

¹³⁸ Art. 2, comma 31, Legge n. 92 del 2012 “nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all’ASpI, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, è dovuta, a carico del datore di lavoro, una somma pari al 41 per cento del massimale mensile ASpI per ogni dodici mesi di anzianità negli ultimi tre anni. Nel computo dell’anzianità aziendale sono compresi i periodi di lavoro con contratto diverso da quello a tempo indeterminato, se il rapporto è proseguito senza soluzione di continuità o se comunque si è dato luogo alla restituzione di cui al comma 30”.

¹³⁹ Relazione illustrativa della Legge n. 223 del 1991, pag. 394.

“in caso di mancata sottoscrizione del piano da parte delle organizzazioni sindacali, il datore di lavoro è tenuto a pagare il contributo di cui all’articolo 2, comma 35, della Legge n. 92 del 2012, aumentato del 500 per cento”. Inoltre, nei casi di sottoscrizione del piano, il datore di lavoro è tenuto a comunicare mensilmente ai soggetti individuati dal comma 224 dello stato di attuazione del medesimo, dando evidenza “del rispetto dei tempi e delle modalità di attuazione, nonché dei risultati delle azioni intraprese”.

Il comma 236, successivamente abrogato dal Decreto Legge n. 144 del 2022, disponeva che, in caso di mancata sottoscrizione dell’accordo sindacale (comma 231), qualora il datore di lavoro “decorsi i novanta giorni di cui al comma 227 (successivamente elevati a centottanta giorni”, avviasse la procedura di licenziamento collettivo di cui alla legge 23 luglio 1991, n. 223” non trovassero applicazione i commi 5 e 6 dell’articolo 4 della Legge in materia di licenziamenti collettivi¹⁴⁰.

A tal proposito si segnala come, in particolar modo il disposto di cui al comma 5 dell’articolo 4, disciplini uno dei momenti qualificanti della procedura di licenziamento collettivo, quale l’esame congiunto, a richiesta delle rappresentanze sindacali aziendali e delle associazioni, con il datore di lavoro al fine di “esaminare le cause che hanno contribuito a determinare l’eccedenza del personale e le possibilità di utilizzazione diversa di tale personale”.

Infine, vengono introdotte “agevolazioni in materia di imposta di registro” e di “imposta ipotecaria e catastale per i casi di cessione dell’azienda o di un ramo di essa con continuazione dell’attività e mantenimento degli assetti occupazionali”. Il comma 237 dispone infatti che “al trasferimento di beni immobili strumentali che

¹⁴⁰ Comma 5, articolo 4, Legge n. 223 del 1991, “entro sette giorni dalla data del ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, a richiesta delle rappresentanze sindacali aziendali e delle relative associazioni si procede ad un esame congiunto tra le parti, allo scopo di esaminare le cause che hanno contribuito a determinare l’eccedenza del personale e le possibilità di utilizzazione diversa di tale personale, o di una sua parte, nell’ambito della stessa impresa, anche mediante contratti di solidarietà e forme flessibili di gestione del tempo di lavoro. Qualora non sia possibile evitare la riduzione di personale, è esaminata la possibilità di ricorrere a misure sociali di accompagnamento intese, in particolare, a facilitare la riqualificazione e la riconversione dei lavoratori licenziati. I rappresentanti sindacali dei lavoratori possono farsi assistere, ove lo ritengano opportuno, da esperti”.

Comma 6, articolo 4, Legge n. 223 del 1991, “la procedura di cui al comma 5 deve essere esaurita entro quarantacinque giorni dalla data del ricevimento della comunicazione dell’impresa. Quest’ultima dà all’Ufficio Provinciale del lavoro e della massima occupazione scritta sul risultato della consultazione e sui motivi del suo eventuale esito negativo. Analoga comunicazione scritta può essere inviata dalle associazioni sindacali dei lavoratori”.

per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diversa utilizzazione senza radicali trasformazioni” si applicano “l’imposta di registro e le imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di euro 200 ciascuna”.

Nel caso in cui, nel termine di cinque anni dall’acquisto, si verifichi una cessione dell’attività o di “trasferimento per atto o titolo oneroso o gratuito degli immobili acquistati con i benefici” di cui sopra, sono dovute le imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura ordinaria¹⁴¹.

3.1. Legge n. 223 del 1991: la procedura di licenziamento collettivo, analogie e comparazioni con la Legge n. 234 del 2021

I licenziamenti collettivi¹⁴², diversamente da quanto previsto nei casi di licenziamenti individuali, presuppongono l’adempimento di una particolare procedura sindacale e amministrativa¹⁴³ ai fini della loro validità. Tale specifica disciplina legale è “diretta a realizzare un diverso bilanciamento degli interessi da considerare, nei quali deve avere un maggior peso, da un lato, la tutela dell’occupazione come bene collettivo” e, dall’altro “la libertà dell’imprenditore di

¹⁴¹ A titolo esplicativo si riporta il commento di cui alla relazione illustrativa della Legge n. 234 del 2021: “in caso di cessione dell’azienda o di un ramo di essa con continuazione dell’attività e mantenimento degli assetti occupazionali, al trasferimento di beni immobili strumentali che, per le loro caratteristiche non siano suscettibili di diversa utilizzazione senza radicali trasformazioni si applicano l’imposta di registro e le imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro per ciascuna imposta (comma 237); si valuti l’opportunità di chiarire se si faccia riferimento alle sole ipotesi di cessione previste dai piani summenzionati o se la disposizione tributaria in esame abbia un carattere generale. In caso di cessazione dell’attività, o di trasferimento, per atto a titolo oneroso o gratuito, degli immobili acquistati con i benefici suddetti, prima del decorso del termine di cinque anni (dall’acquisto dell’oggetto dei medesimi benefici), sono dovute (sul primo trasferimento) le imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura ordinaria.

¹⁴² L’articolo 24 della Legge n. 223 del 1991 definisce l’ambito di applicazione del disposto normativo e, di conseguenza, il concetto di licenziamento collettivo come “si applicano alle imprese che occupino più di quindici dipendenti, compresi i dirigenti, e che, in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, intendano effettuare almeno cinque licenziamenti, nell’arco di centoventi giorni, in ciascuna unità produttiva, o in più unità produttive nell’ambito della stessa provincia. Fermo i requisiti numerici e temporali prescritti dal presente comma, alle imprese in stato di liquidazione giudiziale si applicano le disposizioni di cui all’articolo 189, comma 6, del codice della crisi e dell’insolvenza. Tali disposizioni si applicano per tutti i licenziamenti che, nello stesso arco di tempo e nello stesso ambito, siano comunque riconducibili alla medesima riduzione o trasformazione”.

¹⁴³ Quando si è in presenza di un licenziamento collettivo, il legislatore [...] ritiene che vi debba essere un doppio controllo sulla decisione datoriale, prima ad opera dei sindacati e poi, se non si raggiunge un accordo, ad opera di organi amministrativi (M. Esposito, L. Gaeta, A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Diritto del Lavoro e Sindacale*, Giappichelli Editore, 2018).

ridimensionare il proprio organico”¹⁴⁴

In generale, la fattispecie del licenziamento collettivo si applica in capo ai datori di lavoro che occupino più di quindici dipendenti quando: a) i lavoratori coinvolti dal licenziamento siano almeno cinque nell’arco di centoventi giorni in un’unica unità produttiva o, in più unità produttive, purché situate nell’ambito della medesima provincia; b) il licenziamento intervenga in conseguenza di una riduzione, trasformazione oppure cessazione dell’attività di lavoro.

Anzitutto, analogamente alle previsioni di cui alla Legge n. 234 del 2021, le imprese che intendano effettuare licenziamenti collettivi sono tenute a darne comunicazione preventiva, ai sensi dell’articolo 4, comma 2, Legge n. 223 del 1991, per mezzo di forma scritta: a) alle rappresentanze sindacali aziendali (RSA); b) alle rispettive associazioni di categoria¹⁴⁵.

In merito al contenuto della comunicazione nell’ambito della procedura di licenziamento collettivo il comma 3 impone quale contenuto minimo obbligatorio:

- a) i motivi che determinano la situazione di eccedenza in organico;
- b) i motivi tecnici, organizzativi e produttivi a causa dei quali l’impresa ritiene di non “poter adottare misure idonee a porre rimedio alle predetta situazione” evitando così, in tutto o in parte, il licenziamento collettivo;
- c) il numero, la collocazione aziendale e i profili professionali del personale eccedente e del personale abitualmente impiegato;
- d) un’indicazione dei tempi previsti al fine di attuare il programma di riduzione del personale;
- e) le eventuali misure programmate per fronteggiare le conseguenze del progetto di licenziamento collettivo sul piano sociale;
- f) il metodo di calcolo di tutte le attribuzioni patrimoniali diverse rispetto a quelle già previste dalla legislazione vigente e dalla contrattazione collettiva.

A tal proposito si segnala come la procedura di informazione e consultazione dei

¹⁴⁴ M. Esposito, L. Gaeta, A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Diritto del Lavoro e Sindacale*, Giappichelli Editore, 2018.

¹⁴⁵ Come disciplinato dal comma 2, articolo 4, Legge n. 223 del 1991, “in mancanza delle predette rappresentanze la comunicazione deve essere effettuata alle associazioni di categoria aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. La comunicazione alle associazioni di categoria può essere effettuata tra il tramite dell’associazione dei datori di lavoro alla quale l’impresa aderisce o conferisce mandato”.

soggetti di cui al comma 3 della Legge, possa rappresentare un momento qualificante ai fini della validità della procedura laddove tale obbligo venga corroborato da previsioni contrattuali più stringenti, come nel caso del contratto collettivo “Aziende Metalmeccaniche”. Con riferimento alla sentenza del Tribunale di Firenze Fiom CGIL della provincia di Firenze contro GKN Driveline Firenze S.p.a.¹⁴⁶ in liquidazione, il giudice ha ravvisato un comportamento antisindacale consistito “nell’aver impedito al Sindacato stesso di interloquire, come sarebbe stato suo diritto, nella delicata fase di formazione della decisione di procedere alla cessazione totale dell’attività di impresa”¹⁴⁷. Il giudice, in relazione alla condotta ex art. 28 dello Statuto dei Lavoratori, ha intimato “la rimozione degli effetti di tale comportamento” stante nell’obbligo “per l’azienda di rinnovare correttamente l’informativa omessa” e revocare il procedimento di licenziamento collettivo di cui alla Legge n. 223 del 1991 “iniziato sulla base di una decisione presa in assenza del confronto, necessario anche se non vincolante, con il Sindacato”¹⁴⁸.

Entro sette giorni dalla data di ricevimento della comunicazione, i soggetti destinatari della comunicazione possono richiedere al datore di lavoro lo svolgimento di un esame congiunto “allo scopo di esaminare le cause che hanno contribuito a determinare l’eccedenza del personale” e “le possibilità di utilizzazione diversa di tale personale”. Finalità ultima dell’esame congiunto è giungere ad un possibile accordo e valutare così soluzioni alternative al

¹⁴⁶ “Nella lettera con cui annunciò il licenziamento di 335 operai, 67 impiegati, 16 quadri e 4 dirigenti, l’azienda spiegò che, a causa della crisi del mercato automobilistico, nel 2025 il fatturato dello stabilimento di Campi Bisenzio, avrebbe raggiunto i 71 milioni di euro, una cifra inferiore del 48 per cento rispetto a quello del 2019. Per questo la prospettiva è quella di una non sostenibilità dello stabilimento. Per la Fiom-CGIL, che presentò un ricorso d’urgenza al tribunale del lavoro di Firenze, la scelta non aveva nulla a che vedere con la crisi del settore dell’auto, ma era stata dettata dalla decisione di produrre i semiassi per la ex Fiat, ora Stellantis, nell’est Europa” (<https://www.ilpost.it/2022/12/04/gkn-campi-bisenzio>).

¹⁴⁷ Nella sentenza Fiom CGIL della provincia di Firenze contro GKN Driveline Firenze S.p.a. in liquidazione riporta “con ricorso ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori” la Fiom CGIL, chiede la rimozione degli effetti delle seguenti condotte, ritenute antisindacali: a) “aver omesso le procedure di consultazione e confronto previste dal CCNL aziende metalmeccanica, nonché da specifici accordi sindacali siglati con il sindacato ricorrente; b) aver compiuto una serranda offensiva collocando tutti i dipendenti in ferie/permesso o aspettativa retribuita; c) aver iniziato la procedura di licenziamento collettivo senza il preventivo ricorso agli ammortizzatori sociali”.

¹⁴⁸ Nel caso in questione, citando il contenuto della sentenza di cui alla nota precedente, “è pacifico in atti che il Sindacato abbia avuto notizia della volontà dell’azienda di cessare definitivamente l’attività produttiva, con conseguente necessaria cessazione di tutti i contratti di lavoro in essere, solo a seguito della ricezione della lettera di avvio della procedura di licenziamento collettivo ex. n. L 223 del 1991, avvenuta in data 9 luglio 2021”.

licenziamento collettivo, ivi compreso l'utilizzo di contratti di solidarietà o forme flessibili di gestione del tempo di lavoro. Qualora "non sia possibile evitare la riduzione di personale, è esaminata la possibilità di ricorrere a misure sociali di accompagnamento intese, in particolare, a facilitare la riqualificazione e la riconversione dei lavoratori licenziati" (articolo 4, comma 5).

Tale procedura deve necessariamente, pena la conclusione anticipata del procedimento, "essere esaurita entro quarantacinque giorni dalla data del ricevimento della comunicazione dell'impresa".

Inoltre, nei casi in cui l'esame congiunto non abbia condotto al "raggiungimento dell'accordo, il direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione" dispone della facoltà di convocare le parti "al fine di un ulteriore esame" formulando in sede anche proposte alternative per l'adozione del predetto accordo. Anche in questo caso la Legge introduce dei termini vincolanti entro i quali deve avvenire l'incontro, infatti "tale esame deve comunque esaurirsi entro trenta giorni dal ricevimento da parte dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione della comunicazione dell'impresa", disposto dal comma 6 della Legge n. 223 del 1991. Laddove nemmeno in questa seconda fase della procedura emergano delle soluzioni alternative, il datore di lavoro procede al licenziamento dei lavoratori in esubero¹⁴⁹.

Il datore di lavoro, per recedere dal rapporto di lavoro, deve darne comunicazione per iscritto a ciascuno dei lavoratori coinvolti e, entro sette giorni, deve essere comunicato per iscritto all'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione, alla Commissione regionali per l'impiego e alle associazioni sindacali un "elenco dei lavoratori licenziati" contenente le seguenti informazioni: a) nominativo; b) luogo di residenza; c) qualifica e livello; e) età; f) carico di famiglia; g) una puntuale rappresentazione dei criteri di scelta di cui all'articolo 5,

¹⁴⁹ Il comma 9, articolo 4, Legge n. 223 del 1991 prevede che "raggiunto l'accordo sindacale ovvero esaurita la procedura di cui ai commi 6, 7 e 8, l'impresa ha facoltà di licenziare gli impiegati, gli operai e i quadri eccedenti, comunicando per iscritto a ciascuno di essi il recesso, nel rispetto dei termini di preavviso. Entro sette giorni dalla comunicazione dei recessi, l'elenco dei lavoratori licenziati con l'indicazione per ciascun soggetto del nominativo, del luogo di residenza, della qualifica, del livello di inquadramento, dell'età, del carico di famiglia, nonché con puntuale indicazione delle modalità con le quali sono stati applicati i criteri di scelta di cui all'articolo 5, comma 1 deve essere comunicato per iscritto all'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione competente, alla Commissione regionale per l'impiego e alle associazioni di categoria di cui al comma 2".

comma 1, Legge n. 223 del 1991¹⁵⁰.

Come anticipato, con decorrenza 1° gennaio 2017, il datore di lavoro è tenuto a versare il cosiddetto “ticket di licenziamento” per ciascun lavoratore coinvolto dalla procedura di cui alla Legge n. 223 del 1991, pari al 41% del massimale mensile di NASpI per ogni anno di anzianità aziendale, fino ad un massimo di trentasei mesi, triplicato qualora non venga raggiunto l’accordo sindacale. Si segnala che, fino al 1° gennaio 2017, “già solo l’avvio della procedura aveva un notevole costo per il datore di lavoro, che doveva versare all’Inps una somma pari a sei volte il trattamento mensile di mobilità dovuto per ciascun lavoratore, somma riducibile alla metà in caso di raggiungimento dell’accordo sindacale”¹⁵¹

Al contrario, ai sensi del comma 10, nel caso in cui l’impresa a conclusione della procedura amministrativa e sindacale, rinunci a licenziare i lavoratori o ne collochi un numero inferiore a quello risultante dalla comunicazione iniziale, procede “al recupero delle somme pagate in eccedenza rispetto a quella dovuta ai sensi dell’articolo 5, comma 4, mediante conguaglio con i contributi dovuti all’Inps da effettuarsi con il primo versamento utile successivo alla data di determinazione del numero dei lavoratori licenziati”.

Dopo aver brevemente illustrato i principali adempimenti cui è tenuto il datore di lavoro che intenda procedere a licenziamenti collettivi intimati per giustificato motivo oggettivo che coinvolgano più di cinque dipendenti nell’arco di centoventi giorni, appaiono evidenti le molteplici similitudini ravvisabili tra la procedura prevista nei casi di licenziamento ai sensi della Legge n. 223 del 1991 e quanto introdotto dal legislatore nazionale con riferimento al contenuto dei commi da 224 a 238 della Legge n. 234 del 2021.

Anzitutto si segnala come il legislatore, nell’individuare l’ambito di applicazione del disposto di cui all’articolo 1, commi da 224 a 238 della cosiddetta Legge di Bilancio, prenda in considerazione i licenziamenti intimati in concomitanza di una

¹⁵⁰ Articolo 5, comma 1, Legge n. 223 del 1991, recante “*Criteri di scelta dei lavoratori ed oneri a carico delle imprese*” dispone che “l’individuazione dei lavoratori da licenziare deve avvenire in relazione alle esigenze tecnico-produttive, ed organizzative del complesso aziendale, nel rispetto dei criteri previsti da contratti collettivi stipulati con i sindacati di cui all’articolo 4, comma 2, ovvero in mancanza di questi contratti nel rispetto dei seguenti criteri in concorso tra loro: a) carichi di famiglia; b) anzianità; c) esigenze tecnico produttive ed organizzative.

¹⁵¹ M. Esposito, L. Gaeta, A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Diritto del Lavoro e Sindacale*, Torino, Giappichelli Editore, 2018.

“chiusura di una sede, di uno stabilimento, di una filiale o di un reparto autonomo sul territorio nazionale, con cessazione definitiva della relativa attività e con licenziamento di un numero di lavoratori non inferiore a 50”. A tal proposito, non solo non viene mai addotto un riferimento esplicito alla fattispecie della “delocalizzazione aziendale”, ma così formulata la norma non esclude l’applicazione della procedura in esame anche con riferimento ai casi in cui il datore di lavoro proceda alla chiusura di uno stabilimento aziendale senza che contestualmente si ravvisi il trasferimento dell’attività in un Paese terzo, sia questo interno o esterno ai confini comunitari. Riprendendo quanto disposto dal legislatore in relazione al contenuto di cui al Decreto Dignità (articolo 5, comma 6, Decreto Legge n. 87 del 2018) affinché si configuri una “delocalizzazione” è necessario si ravvisi “il trasferimento dell’attività economica specificamente incentivata o di una sua parte del sito produttivo incentivato ad altro sito, da parte della medesima impresa beneficiaria dell’aiuto o di altra impresa che sia con essa in rapporto di controllo o collegamento”.

Sul tema, è stato affermato come la procedura di cui alla Legge n. 234 del 2021 abbia “poco a che vedere con quell’idea iniziale di disincentivare le delocalizzazioni all’estero”, che si ricorda essere l’obiettivo primario della norma¹⁵². La medesima infatti finisce “per affiancarsi, duplicandola alla procedura di licenziamento collettivo ex lege 223 del 1991”¹⁵³¹⁵⁴.

Entrambe le procedure infatti, intimando in capo ai datori di lavoro l’adempimento di obblighi formalizzati, richiedono, sebbene con una *ratio* e dei termini parzialmente differenti:

- a) una fase di consultazione sindacale, finalizzata alla ricerca di soluzioni alternative ai licenziamenti;

¹⁵² Il comma 224 della Legge n. 234 del 2021, si ricorda, apre con il seguente periodo “al fine di garantire la salvaguardia del tessuto occupazionale e produttivo [...]”.

¹⁵³ L., Failla, Divieto di delocalizzazioni: una procedura complessa. Con tanti rischi per le imprese, Ipsos, 5 febbraio 2022.

¹⁵⁴ “Ci troviamo innanzi ad un pacchetto di norme eterogenee la cui utilità è ben lungi dall’essere stata accertata nella misura in cui molti sono i profili critici cui si presta l’interpretazione del testo normativo. In questo contesto si pone poi una serie di interrogativi circa il coordinamento fra dette disposizioni e quelle relative alla procedura di licenziamento collettivo ex lege n. 223 del 1991 rispetto alla quale è innegabile che vi siano evidenti profili di sovrapposizione e disallineamento” (Paone A., Rotondi F., *Cessazione di attività e delocalizzazione*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 47-48, 2022).

- b) l'eventuale sottoscrizione di un piano orientato a limitare le conseguenze della chiusura aziendale o del licenziamento collettivo sul tessuto occupazionale del territorio nazionale.

L'oggetto e i destinatari di tali procedure, con riferimento alla comunicazione, alla discussione e all'accordo eventualmente sottoscritto tra il datore di lavoro e le rappresentanze sindacali possono considerarsi tra loro analoghe e, pertanto, idonee ad essere definite una "duplicazione" avente quali principali conseguenze negative la significativa dilazione dei termini nonché l'aumento dei complessi adempimenti gravanti in capo alle aziende¹⁵⁵.

3.1.1. Il piano di cui al comma 228 della Legge n. 234 del 2021

Alla luce della comparazione tra i contenuti di cui alla Legge n. 223 del 1991 e di cui alla Legge n. 234 del 2021 (con riferimento ai commi da 224 a 238), appare di particolare rilevanza la previsione di cui al comma 228 della Legge di Bilancio 2022. Infatti, l'introduzione dell'obbligo gravante in capo al datore di lavoro di presentazione di un piano finalizzato a limitare le conseguenze nel contesto occupazionale ed economico interessato dalla chiusura rappresenta non solo la principale differenza rispetto alla previgente normativa in materia di licenziamenti collettivi ma costituisce altresì la fondamentale misura dal carattere "disincentivante" di cui alla Legge n. 234 del 2021. Si sottolinea a tal proposito come, sebbene tra i possibili esiti della procedura di cui alla Legge di Bilancio 2022 vi sia la possibilità per il datore di lavoro di ricorrere a licenziamenti collettivi, il legislatore, nell'ottica di minimizzare le conseguenze della chiusura sul tessuto economico ed occupazionale, promuova, attraverso la realizzazione del predetto piano, interventi ed azioni finalizzati ad una "gestione non traumatica degli esuberanti".

In particolare, si ritengono compatibili con le finalità di cui sopra:

- a) il ricorso agli ammortizzatori sociali, tra cui cassa integrazione e guadagni

¹⁵⁵ "A ben vedere queste norme non dovrebbero rientrare nell'accezione sopra descritta di delocalizzazione, ma di una procedimentalizzazione delle ipotesi di chiusura per imprese con determinati requisiti occupazionali" (Paone A., Rotondi F. *Cessazione di attività e delocalizzazione in Diritto e Pratica del Lavoro*, 47-48, 2022).

(CIG) e fondo di integrazione salariale (FIS);

- b) la ricollocazione dei lavoratori coinvolti dalla chiusura presso altri datori di lavoro;
- c) misure di incentivi all'esodo;
- d) azioni finalizzate alla rioccupazione, ivi comprese la formazione e riqualificazione professionale. Tali finalità possono prevedere il ricorso, ove necessario, ai fondi interprofessionali costituiti per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura e del terziario conformemente alle previsioni di cui all'articolo 118 della Legge n. 338 del 2000 recante "*Interventi in materia di formazione professionale nonché disposizioni in materia di attività svolte in fondi comunitari e Fondo sociale europeo*";
- e) prospettive di cessione dell'azienda o di rami d'azienda ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile¹⁵⁶. Tale ipotesi, che presuppone la continuazione del rapporto di lavoro in capo al cessionario, si pone in linea di continuità con le misure introdotte dalla *Loi Florange* con riferimento all'obbligo di ricerca di un *repreneur* nelle ipotesi di chiusura aziendale. Inoltre, analogamente a quanto previsto dall'ordinamento francese, il legislatore italiano promuove soluzioni "con finalità di continuazione dell'attività" anche in relazione alle ipotesi di cessione dell'attività aziendale "ai lavoratori o a cooperative da essi costituite", nell'ottica di una strategia di *Workers buyout*;
- f) "eventuali progetti di riconversione del sito produttivo, anche per finalità socio-

¹⁵⁶ Art. 2112, cod. civ., *Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di azienda*, "in caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano. Il cedente e il cessionario sono obbligati, in solido, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di procedura civile il lavoratore può consentire la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro. Il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa del cessionario. L'effetto di sostituzione si produce esclusivamente tra contratti collettivi del medesimo livello. Ferma restando la facoltà di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento. Il lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica nei tre mesi successivi al trasferimento d'azienda, può rassegnare le proprie dimissioni con gli effetti di cui all'articolo 2119, primo comma. Ai fini e per gli effetti di cui al presente articolo si intende per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che, in seguito alla cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda (...)".

culturali a favore del territorio interessato”. Tale misura, contrariamente alle azioni precedentemente esposte, non risulta espressamente finalizzata alla salvaguardia dei rapporti di lavoro in capo all’azienda e del tessuto occupazionale, ma intende arginare il possibile depauperamento del territorio conseguente alla cessazione aziendale.

A tal proposito si ricorda come già la Legge di conversione del Decreto Dignità (Legge n. 96 del 2018) ha introdotto, per mezzo del comma 5-bis, la possibilità che “le somme disponibili derivanti dalle sanzioni applicate” ai sensi del Capo II del Decreto Legge n. 87 del 2018, siano destinate al “finanziamento di contratti di sviluppo ai fini della riconversione del sito produttivo in disuso a causa della delocalizzazione dell’attività economica, eventualmente anche sostenendo l’acquisizione da parte degli ex dipendenti”.

3.2. Le modifiche introdotte dal Decreto Legge n. 144 del 2022, cosiddetto Decreto Aiuti-Ter, alla Legge di Bilancio

Il Decreto Legge n. 144 del 2022, convertito con modificazioni dalla Legge n. 175 del 2022, e recante “ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e di resilienza (PNRR)¹⁵⁷” introduce, per mezzo dell’articolo 37, significative modifiche al disposto normativo della Legge n. 234 del 2021. In particolare, le novelle di cui all’articolo 37 recante “norme in materia di delocalizzazione o cessazione di attività di imprese che non versano in situazione di crisi”:

a) al comma 1 vengono modificati alcuni dei riferimenti temporali di cui alla

¹⁵⁷ “Conferma, per ottobre e novembre, dei crediti d’imposta per l’acquisto di energia elettrica e gas, che vengono rafforzati ed estesi alle imprese più piccole che impiegano energia elettrica con una potenza pari o superiore a 4,5 kw. Proroga della riduzione di accisa e IVA sui carburanti fino al 31 ottobre. Garanzie gratuite del Fondo PMI e della SACE per i finanziamenti concessi alle imprese per il pagamento dei consumi energetici dell’ultimo trimestre 2022. Indennità una tantum da 150 euro per lavoratori dipendenti, pensionati, disoccupati, collaboratori domestici, stagionali, percettori del reddito di cittadinanza, autonomi e professionisti. Proroga al 31 ottobre del termine per attivare la procedura di restituzione dei crediti d’imposta R&S indebitamente percepiti. Queste ed altre le misure del decreto Aiuti ter” ([Ipsoa, 24 settembre 2022, https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2022/09/24/decreto-aiuti-ter-misure-sostegno-imprese-professionisti](https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2022/09/24/decreto-aiuti-ter-misure-sostegno-imprese-professionisti)).

procedura della Legge n. 234 del 2021 e vengono parzialmente novellati gli effetti sanzionatori del mancato adempimento;

- b) al comma 1 viene inoltre inserita una clausola di salvaguardia per le eventuali condizioni di maggior favore nei confronti dei lavoratori previste dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del Decreto Legislativo n. 81 del 2015;
- c) al comma 2 viene prevista un'ulteriore misura a carico del datore di lavoro nel caso in cui, a seguito della procedura di cui alla Legge n. 234 del 2021, cessi definitivamente l'attività produttiva;
- d) il comma 3 specifica che “le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche alle procedure avviate antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto e non già concluse”. Infatti, “qualora alla data di entrata in vigore del presente decreto, la comunicazione” preventiva di cui alla Legge n. 234 del 2021 (comma 224) sia già stata effettuata, “il termine di cui al citato articolo 1, comma 231, entro il quale deve essere discusso il piano” è comunque pari a centoventi giorni (e non trenta, come nel previgente disposto normativo).

La norma di cui al comma 1, lettera a)¹⁵⁸, modifica, elevandolo a centottanta giorni, il termine entro il quale il datore di lavoro è tenuto a dare comunicazione per iscritto dell'intenzione di procedere alla chiusura.

Il vigente comma 227 reca infatti che “la comunicazione di cui al comma 224 è effettuata almeno centottanta giorni”, e non più novanta, “prima dell'avvio della procedura” nell'ambito di licenziamenti collettivi di cui alla Legge n. 223 del 1991. Si ribadisce che “i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo e i licenziamenti collettivi intimati in mancanza della comunicazione o prima dello scadere del termine”, ad oggi pari a centottanta giorni, sono nulli.

Al contrario, il comma 1, lettera a) specifica che i licenziamenti intimati

¹⁵⁸ Art. 37, comma 1, lett. a), Decreto Legge n. 144 del 2022 “all'articolo 1 della Legge 30 dicembre 2021, n. 234, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 227, al primo periodo, le parole “novanta giorni” sono sostituite dalle seguenti: “centottanta giorni” e, al secondo periodo, le parole “dello scadere del termine di novanta giorni” sono sostituite dalle seguenti “dello scadere del termine di centottanta giorni ovvero del minor termine entro il quale è sottoscritto il piano di cui al comma 233”. Pertanto, il comma 227, risulta, come novellato: “la comunicazione di cui al comma 224 è effettuata almeno centottanta giorni prima dell'avvio della procedura di cui all'articolo 4 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e indica le ragioni economiche, finanziarie, tecniche o organizzative della chiusura, il numero e i profili professionali del personale occupato e il termine entro cui è prevista la chiusura. I licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo e i licenziamenti collettivi intimati in mancanza della comunicazione o prima dello scadere del termine di centottanta giorni ovvero del minor termine entro il quale è sottoscritto il piano di cui al comma 233 sono nulli”.

successivamente alla sottoscrizione del piano e intimati nel “minor termine entro il quale è sottoscritto il piano” si ritengono validi (malgrado il licenziamento o i licenziamenti intervengano nel termine fissato dal comma 227 di centottanta giorni).

Tra gli adempimenti cui è tenuto il datore di lavoro si ricorda la presentazione, nel termine stabilito in sessanta giorni dalla predetta comunicazione, del piano per limitare le ricadute occupazionali ed economiche derivanti dalla chiusura aziendale. Il testo originario della Legge prevede un termine di sessanta giorni entro il quale il piano di cui al comma 228 deve essere discusso, novellati a centoventi giorni dal comma 1, lettera b) del Decreto Legge n. 144 del 2022¹⁵⁹. Pertanto, entro centoventi giorni dalla data di presentazione del piano, il medesimo dovrà essere discusso con le rappresentanze sindacali aziendali o con la rappresentanza sindacale unitaria, in presenza delle regioni interessate, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dello sviluppo economico e dell'ANPAL¹⁶⁰.

Il disposto di cui al comma 1, lettera c)¹⁶¹, modifica anzitutto, sostituendo i periodi terzo, quarto e quindi del comma 235, gli effetti della mancata sottoscrizione del piano da parte delle organizzazioni sindacali. Infatti “in caso di mancata

¹⁵⁹ Art. 37, comma 1, lett. b) del Decreto Legge n. 144 del 2022 “b) al comma 231 le parole “trenta giorni” sono sostituite dalle seguenti “centoventi giorni”. Il comma 231 nella forma vigente riporta pertanto: “entro centoventi giorni dalla sua presentazione, il piano di cui al comma 228 è discusso con le rappresentanze sindacali di cui al comma 224, alla presenza dei rappresentanti delle regioni interessate, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dello sviluppo economico e dell'ANPAL. In caso di accordo sindacale, si proceda alla sottoscrizione del piano, a seguito del quale il datore di lavoro assume l'impegno di realizzare le azioni in esso contenute nei tempi e con le modalità programmate. In caso di accordo sindacale di cui al presente comma, qualora il datore di lavoro avvii, al termine del piano, la procedura di licenziamento collettivo di cui alla legge 23 luglio 1991, n. 223, non trova applicazione la previsione di cui all'articolo 2, comma 35, della legge 28 giugno 2012, n.92”.

¹⁶⁰ Come anticipato e come riportato dalla relazione illustrativa del Decreto Legge n. 144 del 2022 “la norma transitoria di cui al successivo comma 3 specifica che anche qualora, alla data di entrata in vigore del presente Decreto Legge n. 144 (24 settembre 2022), la suddetta comunicazione iniziale sia già stata effettuata, il termine entro il quale il piano deve essere discusso è pari a centoventi giorni (decorrenti dalla presentazione del piano medesimo), anziché al termine previgente di trenta giorni”.

¹⁶¹ Art. 37, comma 1, lett. c) del Decreto Legge n. 144 del 2022 “al comma 235, i periodi terzo, quarto e quinto sono sostituiti dai seguenti: “in caso di mancata sottoscrizione del piano da parte delle organizzazioni sindacali, il datore di lavoro è tenuto a pagare il contributo di cui all'articolo 2, comma 35, della Legge n. 92 del 2012. In caso di sottoscrizione del piano il datore di lavoro comunica mensilmente ai soggetti di cui al comma 224 lo stato di attuazione, dando evidenza del rispetto dei tempi e delle modalità di attuazione, nonché dei risultati delle azioni intraprese. Il datore di lavoro dà comunque evidenza della mancata presentazione del piano ovvero del mancato raggiungimento dell'accordo sindacale di cui al comma 231 nella dichiarazione di carattere non finanziario di cui al decreto legislativo 30 dicembre 2016, n. 254”.

sottoscrizione” il datore di lavoro è tenuto al pagamento del cosiddetto ticket di licenziamento (art. 2, comma 35, Legge n. 92 del 2012) “aumentato del cinquecento per cento”. Si ricorda che nel disposto originario il contributo Inps si presupponeva “aumentato del 50 per cento”¹⁶².

Inoltre, ai sensi del comma 1, lettera c) in caso di sottoscrizione del piano di cui al comma 228, il datore di lavoro è tenuto a comunicare “mensilmente ai soggetti di cui al comma 224 lo stato di attuazione, dando evidenza del rispetto dei tempi e delle modalità di attuazione, nonché dei risultati delle azioni intraprese”. Al contrario, l’applicazione del coefficiente di sei (primo periodo comma 235) non si applica più per le ipotesi di inadempimento da parte del datore di lavoro rispetto agli impegni, ai tempi e alle modalità di attuazione del piano¹⁶³.

Il comma 1, lett. d), sempre con riferimento all’ipotesi di mancata sottoscrizione del piano di cui al comma 228 da parte delle organizzazioni sindacale, dispone l’abrogazione del comma 236 recante “qualora il datore di lavoro, decorsi i novanta giorni di cui al comma 227, avvii la procedura di licenziamento collettivo” non trovano applicazioni i commi 5 e 6 dell’articolo 4 della Legge n. 223 del 1991. Si ricorda come i commi 5 e 6 nell’ambito della procedura di licenziamento si riferiscano all’esame congiunto da esperirsi entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione, su richieste delle rappresentanze sindacali aziendali “allo scopo di esaminare le cause che hanno contribuito a determinare l’eccedenza del personale e le possibilità di utilizzazione diversa di tale personale”. L’abrogazione del comma

¹⁶² Come riportato nella relazione illustrativa del Decreto Legge n. 144 del 2022 “La disciplina vigente prevede che, in tale ipotesi, il datore di lavoro sia tenuto a versare all’Inps il contributo previsto per le cessazioni di rapporti di lavoro secondo un coefficiente moltiplicatore pari a 4,5; la novella prevede invece che il coefficiente sia pari a 15. Si ricorda che l’aliquota di base del contributo in oggetto è pari al 41 per cento e che la base di calcolo è costituita dal valore derivante dalla moltiplicazione del massimale mensile dell’indennità di disoccupazione NASpI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni; per i licenziamenti collettivi, l’aliquota è raddoppiata qualora il datore di lavoro rientri tra le categoria tenute alla contribuzione per il finanziamento del trattamento Inps di integrazione salariale straordinaria; in ogni caso, qualora i licenziamenti collettivi siano effettuati in assenza di accordo sindacale, il valore derivante dall’applicazione dell’aliquota viene moltiplicato per 3; quest’ultimo coefficiente è quindi più elevato nell’ipotesi oggetto della presente novella”.

¹⁶³ La relazione illustrativa chiarisce inoltre che “con riferimento all’ipotesi di mancata sottoscrizione del piano parte delle organizzazioni sindacali, la novella di cui alla lettera c) specifica che l’obbligo di versamento dei suddetti contributi (con le maggiorazioni) sussiste soltanto qualora il datore proceda ai licenziamenti (la stessa limitazione concerne, in sostanza, anche le ipotesi di inadempimento rispetto agli impegni, ai tempi e alle modalità di attuazione del piano sottoscritto, ipotesi per le quali, in base alla summenzionata soppressione, l’obbligo di versamento del contributo sussiste solo nei casi di licenziamento ed il medesimo contributo è determinato secondo i criteri generali sopra ricordati”.

236 comporta pertanto il ripristino dell'esame congiunto in capo ai datori di lavoro che, dopo aver esperito la procedura di cui alla Legge n. 234 del 2021, decidano di procedere a licenziamenti collettivi nell'ambito della Legge n. 223 del 1991. Viene pertanto "duplicata" la fase di consultazione sindacale nei confronti del medesimo datore di lavoro, prevista sia con riferimento alla discussione del piano di cui al comma 228, sia in relazione all'esame congiunto di cui ai commi 5 e 6 della Legge n. 223 del 1991.

Il comma 1, lett. e) introduce, dopo il comma 237, il comma 237-bis¹⁶⁴, il quale preveda una clausola di salvezza delle condizioni di maggior favore in capo ai lavoratori riconosciute dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del Decreto Legislativo n. 81 del 2015¹⁶⁵. Il riferimento è pertanto ai contratti collettivi nazionali o territoriali che siano stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali delle suddette associazioni ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

Significativo è il disposto di cui al comma 2¹⁶⁶ del Decreto, il quale introduce, senza intervenire direttamente sulla Legge n. 234 del 2021, una misura

¹⁶⁴ Art. 37, comma 1, lett. e), Decreto Legge n. 144 del 2022 "dopo il comma 237 è inserito il seguente: "237-bis. Sono in ogni caso fatte salve le previsioni di maggior favore per i lavoratori sancite dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del Decreto Legislativo n. 81 del 15 giugno 2015".

¹⁶⁵ Art. 51, Decreto Legislativo, n. 81 del 2015, "Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria".

¹⁶⁶ Art. 37, comma 2, "Nel caso in cui, all'esito della procedura di cui all'articolo 1, commi da 224 a 237-bis, della Legge 30 dicembre 2021, n. 234, il datore di lavoro cessa definitivamente l'attività produttiva o una parte significativa della stessa, anche per effetto di delocalizzazioni, con contestuale riduzione di personale superiore al 40 per cento di quello impiegato mediamente nell'ultimo anno, a livello nazionale o locale ovvero nel reparto oggetto della delocalizzazione o chiusura, lo stesso è tenuto alla restituzione delle sovvenzioni, dei contributi, sussidi ed ausili finanziari o vantaggi economici a carico della finanza pubblica di cui hanno beneficiato gli stabilimenti produttivi oggetto delle cessazioni o ridimensionamenti di attività di cui alla presente disposizione e rientranti fra quelli oggetto di iscrizione obbligatoria nel Registro nazionale degli aiuti di Stato, percepiti nei dieci anni antecedenti l'avvio della procedura medesima, in proporzione alla percentuale di riduzione del personale. Fino alla completa restituzione delle somme di cui al primo periodo al soggetto debitore non possono essere concessi ulteriori sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili. Il provvedimento delle singole amministrazioni che hanno erogato i predetti benefici che dà atto alla sussistenza dei presupposti per la restituzione ai sensi della presente disposizione costituisce titolo per la riscossione coattiva mediante ruolo ai sensi del Decreto Legislativo n. 46 del 1999. Le somme in tal modo riscosse sono riversate in apposito capitolo di bilancio e sono destinate per processi di reindustrializzazione o riconversione industriale delle aree interessate dalla cessazione dell'attività".

espressamente finalizzata al contrasto alla delocalizzazione.

Il Decreto opera nei confronti dei datori di lavoro che, all'esito della procedura di cui alla Legge di bilancio, decidano di cessare in via definitiva "l'attività produttiva o una parte significative della stessa, anche per effetto di delocalizzazioni" determinando una "contestuale riduzione di personale superiore al 40 per cento di quello" mediamente impiegato nell'ultimo anno "a livello nazionale o locale ovvero nel reparto oggetto della delocalizzazione o chiusura".

Laddove ciò si verifichi il datore di lavoro è tenuto alla restituzione, analogamente a quanto previsto dal Decreto Legge n. 87 del 2018, "delle sovvenzioni, dei contributi, dei sussidi ed ausili finanziari o vantaggi economici" percepiti nei dieci anni precedenti la chiusura "a carico della finanza pubblica di cui hanno beneficiato gli stabilimenti produttivi oggetto delle cessazioni o ridimensionamenti di attività di cui alla presente disposizione, e rientranti fra quelli oggetto di iscrizione obbligatoria nel Registro nazionale degli aiuti di Stato¹⁶⁷".

La restituzione, ai sensi della norma, deve pertanto:

- a) riguardare i contributi e le sovvenzioni percepiti dal datore di lavoro "nei dieci anni antecedenti l'avvio della procedura medesima";
- b) avvenire in modo proporzionale alla percentuale di riduzione del personale (posto il limite che, ai fini dell'applicazione della norma, la medesima implichi una riduzione di almeno il quaranta per cento rispetto a quello mediamente impiegato nell'anno precedente).

La norma prevede inoltre che, fino alla completa restituzione delle somme sopra indicate, "al soggetto debitore non possono essere concessi ulteriori sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili".

Il provvedimento delle singole amministrazioni che abbiano erogato i benefici soggetti alla restituzione e "diano atto della sussistenza dei presupposti per la restituzione ai sensi della presente disposizione costituisce titolo per la riscossione coattiva mediante ruolo ai sensi del Decreto Legislativo n. 46 del 1999". Infine, le somme riscosse a tale titolo, sono riversate in apposito "capitolo di bilancio e sono destinate per processi di reindustrializzazione o riconversione industriale delle aree

¹⁶⁷ <http://www.rna.gov.it/RegistroNazionaleTrasparenza/faces/pages/TrasparenzaAiuto.jsp>

interessate dalla cessazione dell'attività”¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Con riferimento alle misure di cui al Decreto Dignità, Tonelli in *Delocalizzazione di imprese beneficiarie di aiuti di Stato: problemi e prospettive evolutive di una disciplina inefficace*, Lavoro Diritti Europa, 2021, afferma “il mancato rispetto dei vincoli comporta unicamente la decadenza e conseguente restituzione del beneficio fruito da parte dell'impresa. Tuttavia, quand'anche si riuscisse a recuperare il contributo, in alcun modo tale rimedio mitiga le conseguenze negative che derivino dalla dismissione del sito produttivo per il tessuto sociale ed economico locale”. Con il disposto del Decreto Aiuti-Ter, Decreto Legge n. 144 del 2022, si tenta parzialmente di superare tale configurazione imponendo che le somme riscosse a titolo sanzionatorio siano riversate in “apposito capitolo di bilancio e siano destinate per processi di reindustrializzazione o riconversione industriale delle aree interessate dalla cessazione dell'attività”.

CONCLUSIONI

Tra gli elementi e le caratteristiche che accumulano la cosiddetta produzione normativa “anti-delocalizzazione” si riscontra, con particolare riferimento al ruolo del legislatore nazionale nelle previsioni di cui al Decreto Legge n. 87 del 2018 e di cui alla Legge n. 234 del 2021, un approccio dal carattere prevalentemente “sanzionatorio” a discapito di una *ratio* “preventiva”. Tale condizione è anzitutto determinata dalla tutela costituzionalmente garantita alla libera iniziativa economica che, nei fatti, rende illegittimo indagare le scelte “di merito” poste in essere dal datore di lavoro nell’ambito della determinazione della vita aziendale. Infatti, attraverso il dettame di cui all’articolo 41 della Costituzione (“l’iniziativa economica privata è libera”), viene significativamente ridotto il raggio di azione riconosciuto in capo al legislatore nazionale in materia, confinandolo ad iniziative finalizzate a limitare l’utilizzo fraudolento ed illegittimo delle finanze pubbliche.

Invero, comparando la produzione legislativa nazionale a quanto stabilito dall’ordinamento francese, tale impostazione è altresì ravvisabile nelle motivazioni adottate dal Consiglio Costituzionale nella sentenza n. 692 del 2014, la quale ha trasformato l’obbligo di ricerca di un *repreneur* da obbligazione di risultato ad obbligazione di mezzi, circoscrivendo così significativamente la portata della *Loi Florange*. Il legislatore francese ha, in tale sede, affermato come le restrizioni alla libertà di impresa e di proprietà, tra le quali risulta certamente ascrivibile l’obbligo di conclusione dell’accordo di compravendita, siano da considerarsi legittime solamente ove determinate da interessi di carattere generale (art. 4, Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino) e proporzionate rispetto a tale fine. Proprio in ragione di ciò è stato ritenuto illegittimo il contenuto di cui all’articolo 1, paragrafo 1, in quanto ostativo all’esercizio da parte della Società di scelte economiche differenti, o che adducessero a motivazioni alternative rispetto alla “salvaguardia dell’attività di impresa” confermando, in tal senso, il primato della libera determinazione economica da parte del datore di lavoro.

Per tale motivazione il carattere disincentivante della *Loi Florange*, comparabile all’analogo produzione normativa nazionale, si ravvisa:

- a) nell’introduzione di una procedura formale gravante in capo ai datori di lavoro che occupino più di 1.000 dipendenti e che intendano procedere alla chiusura di uno stabilimento, sede produttiva o reparto autonomo. A tal proposito, si

ricorda, come l'adempimento in esame preveda una struttura tripartita ispirata, per tutta la sua durata, ai principi di trasparenza ed informazione. Il datore di lavoro che rientri nel campo di applicazione della previsione normativa dovrà pertanto: esperire una prima fase di comunicazione e consultazione con le rappresentanze del personale, le amministrazioni e le autorità locali, al fine di notificare e condividere il progetto di chiusura entro i termini previsti dalla legge n. 1233-30 in materia di licenziamenti collettivi. Successivamente, come anticipato, l'impresa è chiamata ad avviare una fase di trattativa e ricerca di possibili acquirenti del sito aziendale al fine di preservare il tessuto occupazionale del territorio e, ove possibili, limitare gli effetti della cessione aziendale. Nel terzo e conclusivo atto della procedura, il datore di lavoro è tenuto ad inviare ad ogni candidato acquirente una risposta motivata in relazione alla proposta di acquisto, ferma restando la facoltà in capo all'azienda di rifiutare la proposta ricevuta, e dunque, non concludere alcun atto di compravendita.

- b) nella decadenza dalle agevolazioni pubbliche eventualmente concesse e dalla conseguente restituzione dell'importo fruito a titolo di Aiuto di Stato. A tal proposito, il legislatore comunitario ha altresì confermato (regolamento n. 651 del 2014 e regolamento n. 1061 del 2021) la piena incompatibilità tra la fattispecie degli Aiuti di Stato e il fenomeno della “delocalizzazione aziendale”. Tale dettame tuttavia, sebbene nei fatti costituisca una misura fortemente dissuasiva, non può certamente qualificarsi come misura “anti-delocalizzazione”, risultando in concreto orientata alla tutela delle risorse pubbliche più che alla repressione del fenomeno in esame.

Invero si evidenzia come, ad oggi, a livello comunitario non si ravvisi alcun intervento puntuale sul tema, stante l'assenza di un dettame normativo che disciplini in modo organico e repressivo il fenomeno della “delocalizzazione aziendale”. Al contrario, l'azione intrapresa dal legislatore europeo, seppur non finalizzata ad una liberalizzazione della materia, è riassumibile nel riconoscimento in capo agli operatori economici residenti sul territorio comunitario delle tutele disciplinate dagli articoli 49 e 56 del Trattato, quali il diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi. A titolo di comparazione, si segnala come il legislatore comunitario sia più volte intervenuto in materia di libera prestazione di servizi al

fine di scongiurare che il riconoscimento delle garanzie di cui all'articolo 56 del Trattato si traducesse in un accrescimento del fenomeno di *dumping* sociale nell'ambito dei distacchi comunitari (si pensi, ad esempio, alle nove materie di cui alla direttiva 96/71/CE, come modificate dai successivi interventi del 2014 e 2018). Al contrario, per quanto attiene al diritto di stabilimento, in ragione della totale applicazione della legislazione del Paese di elezione e della piena equiparazione tra gli operatori economici, nulla si rileva da parte del legislatore comunitario. Tuttavia, in considerazione del disomogeneo livello di tutele e garanzie riconosciute in capo ai lavoratori nel contesto europeo e del limitato ruolo del *policy maker* in ambito giuslavorista, la tematica del *dumping* sociale appare altresì rilevante nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 TFUE, sia con riferimento alle delocalizzazioni avvenute all'interno dei confini comunitari che, come appare evidente, a quelle cosiddette extra-europee.

Tale bipartizione è stata ripresa dal legislatore nazionale nella stesura dell'articolo 5 del Decreto Legge n. 87 del 2018, cosiddetto Decreto Dignità, il quale prevede una duplice fattispecie sanzionatoria in capo alle delocalizzazioni, siano queste avvenute internamente o esternamente ai confini comunitari. Posto che l'ambito di applicazione del Decreto, definito dalla lettura congiunta dei commi 1, 2 e 6 del precitato articolo, presuppone il trasferimento di imprese "che abbiano beneficiato di un aiuto di Stato" (comma 1), in linea di continuità con la normativa previgente, viene previsto un ulteriore onere, gravante solamente in capo alle delocalizzazioni *extra-comunitarie*, stante nel pagamento di una sanzione amministrativa dall'ammontare pari da due a quattro volte l'importo dell'aiuto fruito, oltre alla decadenza e alla restituzione del medesimo (cui sono ordinariamente sottoposte anche le delocalizzazioni intra comunitarie).

A determinare la significatività del disposto normativo di cui al Decreto Dignità, posta la natura del carattere sanzionatorio gravante in capo alle imprese beneficiarie di Aiuti di Stato, sono anzitutto le seguenti motivazioni:

- a) in primo luogo, rispetto alla legislazione antecedente al 2018, viene ampliato l'ambito di applicazione del concetto di delocalizzazione. Dalla definizione di cui al comma 6 è infatti possibile evincere come si intendano inclusi i trasferimenti, anche laddove questi avvengano entro i confini comunitari o nazionali, a condizione che i medesimi presuppongano lo spostamento

- dell'attività economica beneficiaria dell'Aiuto di Stato dal sito incentivato ad altra area. Parimenti, il contenuto dell'articolo 5 trova applicazione indipendentemente dall'impatto occupazionale determinato dalla delocalizzazione (l'articolo 60 di cui alla Legge n. 147 del 2013 individuava quale requisito minimo una riduzione occupazionale di almeno il 50 per cento);
- b) dalla previsione di un concetto di "aiuto di Stato" estremamente generico, volto a ricomprendere, ai fini della più ampia applicazione normativa, il più ampio numero di benefici concessi ai sensi dell'articolo 107 del Trattato, indipendentemente dalla modalità di erogazione e dalla forma, ivi compresi contributi, finanziamenti agevolati, garanzie e aiuti fiscali;
- c) dall'espressa volontà del legislatore di limitare e disincentivare il fenomeno delle delocalizzazioni, come si evince dalla lettura del Capo II recante "*Misure per il contrasto alla delocalizzazione e la salvaguardia dei livelli occupazionali*".

Al contrario il legislatore, con riferimento al contenuto di cui alla Legge n. 234 del 2021, commi da 224 a 238, non solo non adduce alcun riferimento esplicito alla fattispecie della "delocalizzazione aziendale" ma, dalla sua interpretazione letterale è possibile evincere come il disposto normativo si applichi a tutti i licenziamenti che coinvolgano più di cinquanta lavoratori, intimati dalle imprese che occupino mediamente più di 250 dipendenti e intendano procedere alla chiusura di uno stabilimento, di una filiale o di un reparto autonomo, con cessazione definitiva dell'attività. A livello di contenuti, i commi da 224 a 238 della Legge di bilancio 2022, appaiono ben più vicini alla *ratio* della *Loi Florange* e della Legge n. 223 del 1991 e alla *Loi*– che disciplina i licenziamenti collettivi – rispetto ai vincoli introdotti dal Decreto Legge n. 87 del 2018.

Con riferimento alle similitudini evidenziate tra la Legge n. 234 del 2021 e la Legge n. 223 del 1991 si segnala come entrambe le procedure, che impongono oneri procedurali gravanti in capo ai datori di lavoro che intendano procedere a licenziamenti collettivi (pari a 15 per la Legge n. 223 del 1991 e 50 per la Legge n. 234 del 2021) prevedono:

- a) che venga esperita una fase di consultazione sindacale, al fine di ricercare soluzioni alternative rispetto alla cessazione dell'attività;

- b) la sottoscrizione di un piano avente lo scopo di minimizzare le conseguenze della chiusura aziendale sul tessuto occupazionale del territorio.

In generale, gli adempimenti e gli oneri di cui ai commi da 224 a 238, come modificati dal Decreto Legge n. 144 del 2022, possono così essere sintetizzati:

- a) il datore di lavoro è tenuto, almeno centottanta giorni prima dell'avvio della procedura di licenziamento collettivo, a dare comunicazione per iscritto dell'intenzione di procedere alla chiusura alle rappresentanze sindacali, alle regioni interessate, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero dello sviluppo economico e all'ANPAL. Tale comunicazione dovrà indicare le ragioni economiche, finanziarie, tecniche ed organizzative della chiusura, indicando parimenti il numero e i profili professionali occupati dall'impresa;
- b) entro sessanta giorni dalla comunicazione, il datore di lavoro è tenuto ad elaborare un piano finalizzato a minimizzare le ricadute occupazionali della chiusura, il quale dovrà essere discusso entro centoventi giorni dalla sua presentazione con le rappresentanze sindacali, in presenza dei soggetti cui è indirizzata la comunicazione di cui al comma 224. Come premesso, la previsione di cui al comma 228 rappresenta non solo la più significativa differenza rispetto alla previgente normativa in materia di licenziamenti collettivi, ma costituisce altresì la principale misura dal carattere "disincentivante" di cui alla Legge n. 234 del 2021.
- c) a livello sanzionatorio, laddove il datore di lavoro proceda ad effettuare i licenziamenti individuali senza aver esperito alla fase di comunicazione, i medesimi si ritengono nulli. Al contrario, in mancanza di presentazione del piano o, qualora il piano non contenga gli elementi minimi prescritti dalla Legge n. 234 del 2021 o ancora, non venga sottoscritto dalle rappresentanze sindacali, il datore di lavoro è tenuto al pagamento del cosiddetto "ticket di licenziamento" in misura maggiorata.

Nell'ambito della più recente normativa in materia, un primo esplicito riferimento alla tematica della delocalizzazione viene introdotto per effetto del comma 2 dell'articolo 37 del Decreto Legge n. 144 del 2022, cosiddetto Decreto Aiuti-Ter.

Il predetto come dispone infatti che i datori di lavoro che, al termine della procedura introdotta dalla Legge n. 234 del 2021, decidano di cessare la propria

attività per effetto di una delocalizzazione determinando una riduzione occupazionale superiore al 40 per cento rispetto alla media dell'anno precedente, sono tenuti alla restituzione, riprendendo lo schema di cui al Decreto Dignità e della normativa previgente, di tutte le sovvenzioni, i contributi, i sussidi, gli ausili finanziari o i vantaggi economici percepiti nel decennio antecedente la chiusura. La restituzione, ai sensi del medesimo comma, dovrà calcolarsi in proporzione alla percentuale di riduzione del personale effettivamente registrata per effetto della delocalizzazione (posto il limite pari al quaranta per cento richiesto ai fini dell'applicazione della norma).

In conclusione, possiamo affermare come la normativa “anti-delocalizzazione” che, come anticipato, è caratterizzata da una matrice essenzialmente sanzionatoria, segue di norma due fattispecie tipiche. La prima, rappresentata dal Decreto Legge n. 87 del 2018 e dal Decreto Legge n. 144 del 2022, intima al datore di lavoro la restituzione degli importi eventualmente fruiti a titolo di Aiuti di Stato o di incentivi pubblici (che possono, come nel caso dell'articolo 5, comma 1, del Decreto Dignità, essere maggiorati di un ulteriore importo a titolo di sanzione), decretando contestualmente la decadenza dai medesimi. La seconda fattispecie è invece rappresentata dai contenuti di cui alla Legge n. 234 del 2021 (commi da 224 a 238) e dalle disposizioni di cui alla *Loi Florange*. Tale produzione legislativa impone generalmente il rispetto, gravante in capo alle imprese, di procedure articolate e formalizzate, orientate alla tutela del tessuto occupazionale del territorio e al coinvolgimento dei soggetti a vario titolo interessati dalla procedura di licenziamento (si pensi, ad esempio, alle rappresentanze sindacali, alle regioni, all'ANPAL o, come nel caso dell'ordinamento francese, ai possibili acquirenti del sito aziendale).

A livello comunitario non si ravvisano ulteriori obblighi o adempimenti in materia (ad eccezione della, già ampiamente approfondita, incompatibilità tra Aiuti e delocalizzazione). Si segnala tuttavia come l'Unione Europea, negli anni, abbia promosso ed individuato al suo interno delle politiche comuni e degli standard minimi sulle tematiche giuslavoriste – si pensi, ad esempio, alle tematiche di *privacy*, sicurezza sociale, parità di genere, protezione dei lavoratori, trasparenza, etc. Ciò nonostante, il contesto normativo risulta ad oggi ancora estremamente disgregato. Tale configurazione implica, di conseguenza, che non sia possibile

scongiurare il rischio di *dumping* sociale con l'unico presupposto che la delocalizzazione avvenga entro i confini comunitari e, dunque, entro il raggio di azione del legislatore europeo.

Bibliografia

AA.VV., *Le politiche attive per il lavoro nei principali paesi europei. Appunto n. 42 del 2014*, Camera dei deputati, VXII legislatura, Legislazione europea, 13 ottobre 2014

AA.VV., *Il diritto del lavoro al tempo della crisi. Atti del XVII Cesso Nazionale di diritto del lavoro*, Giuffrè Editore, Pisa, 2013

AA.VV., *Relazione illustrativa relativa al disegno di legge per la conversione in Legge del decreto legge del 12 luglio 2018, n. 87, recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese"*, Roma

AMALFITANO C., CONDINAZZI M., *Unione Europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015

BALLESTRERO M.V., *"Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero"*, Lavoro e Diritto, Bologna, 2008

BARBERA M., *Trasformazione della figura del datore di lavoro e flessibilizzazione delle regole del diritto* in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", Franco Angeli, Milano, 2010

BRANCATI B., *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa. Un'analisi di alcuni importanti casi giurisprudenziali*, in *Corte Costituzionale*, Servizio Studi, 2015

BRINO V., *Dentro e oltre le delocalizzazioni: prove di responsabilizzazione delle imprese nello scenario "glocale"?* Lavoro Diritti e Europa, Bologna, 2021

CALABRÒ M., GALLO R., *"Rischi e vantaggi della delocalizzazione produttiva: una rassegna bibliografica e un'indagine campionaria"*, Il Mulino, Bologna, 2007

CARCHIO C., *Gli strumenti di integrazione salariale tra emergenza sanitaria e legge di bilancio*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Il Mulino, Bologna, 2022

CARNERO F., *The Florange Law. A "new" power game*, 31 agosto 2019

CARNICI F., PIZZOFERRATO A., *Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2021

CAROSIELLI G., “*Distacco comunitario e ispezione del lavoro*” in “*Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*” a cura di Rosanna Cillo e Fabio Perroco, Venezia, 2022

CASOTTI A., GHEIDO M.R., *Delocalizzazioni: comunicazione preventiva e piano aziendale per ridurre i rischi occupazionali*, IPSOA, 2022

CIAN G., MAFFEI ALBERIT A., SCHLESINGER P., *Le Nuove Leggi civili commentate*, CEDAM, Roma, 2009

CILLO R., PEROCCO F., *Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*, Edizioni Cà Foscari, Venezia, 2022

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema dell'integrazione del commercio mondiale e l'esternalizzazione. Come far fronte alle nuove sfide*, Bruxelles, 26 settembre 2007

COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento 2014/651/UE del 17 giugno 2014 “*che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato (TFUE)*”, Bruxelles

COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento 2017/1084/UE del 15 giugno 2017 “*che modifica il regolamento 651/2014/UE per quanto riguarda gli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento delle regioni ultraperifiche, e modifica il regolamento 2014/702/UE per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili*”, Bruxelles

COMMISSIONE EUROPEA, Regolamento 2021/1060/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante “*disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a*

tali fondi e al Fondo asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione della frontiera e la politica dei visti”, Bruxelles

CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA (QUINTA SEZIONE), SENTENZA dell'11 dicembre 2003, Bruno Schnitzer, Amtsgericht Augsburg, Germania, Causa C-215/01.

CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA (GRANDE SEZIONE), SENTENZA dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation contro Viking Line ABP, C-438/05.

CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA (GRANDE SEZIONE), SENTENZA di 18 dicembre 2007, Laval Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, C-341/05

CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA, SENTENZA del 9 marzo 1999, Centros Ltd e Erhvervs – og Selskabsstyrelsen, C-212/97

CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA (SECONDA SEZIONE), SENTENZA del 3 aprile 2008, Dirk Ruffert CONTRO Land Niedersachsen, C-346/06

DAL CANTO F., PASSAGLIA P., PERTICI A., ROMBOLI R., *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo a cura di Roberto Romboli, Volume II, Le fonti del diritto, i diritti e i doveri costituzionali e gli organi di garanzia giurisdizionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2021

DOELLGAST V., PANNINI E., *The impact of outsourcing on job quality for call centre workers in the telecommunications and call centre subcontractor industries*, ETUI, The European Trade Union Institute, Brussels, 2015

ESPOSITO M., GAETA L., ZOPPOLI A., ZOPPOLI L., *Diritto del Lavoro e Sindacale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018

FAILLA L., *Divieto di delocalizzazioni: una procedura complessa. Con tanti rischi per le impresse*, IPSOA, 2022

GAFFARD JEAN-LUC, IACOPETTA MAURIZIO, *“Retrouver l'esprit industriel*

du capitalisme ”:de la recherche d’actionnaires patients à celle d’une gouvernance partagé”, 2015

GIUSTINIANO L., MARCHEGIANI L., PERUFFO E., PIROLO L., *Business outcomes of outsourcing: lessons from management research*, ETUI, The European Trade Union Institute, Brussels, 2015

IUDICA G., ZATTI P., *Linguaggio e regole del diritto privato*, CEDAM, 2021

LO FARO A., *“Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking”*, Lavoro e Diritto, Bologna, 2008

LOKIEC P., *La Loi Florange o il licenziamento come extrema ratio*, Lavoro Diritti Europa, 2021

MALFATTI E., *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea* con la collaborazione di Francesca Biondi Dal Monte e Nicola Pignatelli, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018

MARIUCCI L., *“Tra la prudenza e coraggio: i licenziamenti dopo la sentenza n. 194/2018 della Corte costituzionale”*, Il Mulino, Bologna, 2019

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, direttiva del 25 novembre 2015, Roma

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, direttiva del 7 dicembre 2017, Roma

KIRCHNER S., *Who performs outsourcing? A cross-national comparison of companies in the EU-28*, ETUI, The European Trade Union Institute, Brussels, 2015

PAGAMICI B., *Il decreto Dignità investe le sanzioni recuperate dalle imprese che delocalizzano*, IPSOA, 2018

PALLOTTA R., *Contratti, bonus, assunzioni, licenziamenti e delocalizzazioni: le novità del decreto Dignità*, IPSOA, 2018

PAONE A., ROTONDI F., *Cessazione di attività e delocalizzazione*, Diritti e Pratica del Lavoro, 2022

PARLAMENTO EUROPEO, *Come gestire la globalizzazione: le risposte dell'UE*, 11 settembre 2019

PARLAMENTO EUROPEO, *L'impatto della globalizzazione sull'occupazione nell'UE*, 3 settembre 2019

PARLAMENTO EUROPEO, *Europa sociale: le politiche sociali dell'Unione Europea*, 21 giugno 2017

PERULLI A., *L'Oil e la globalizzazione*, Lavoro e Diritto, Il Mulino, Bologna, 2019

PERULLI A., *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso Fiat*, Lavoro e Diritto, Il Mulino, Bologna, 2011

PIATTONI S., *La "governance" multi livello: sfide analitiche, empiriche e normative*, Rivista italiana di scienza politica, Il Mulino, Bologna, 2005

ROTONDI F., *Norme anti-delocalizzazione. è solo "apparenza"?*, IPSOA, 2022

TONELLI R., *Delocalizzazione di imprese beneficiarie di aiuti di Stato: problemi e prospettive evolutive di una disciplina inefficace*, Lavoro Diritti Europa, 2021

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) del 13 dicembre 2007, Gazzetta Ufficiale n. C324 del 26 ottobre 2012

TULLINI P., *La responsabilità dell'impresa*, Lavoro e diritto, Il Mulino, Bologna, 2022

TURSI A., *Delocalizzazioni e occupazione: il lato "oscuro" del decreto Dignità. Facciamo chiarezza*, IPSOA, 2018

VOLPE M., *Delocalizzazioni e dumping sociale. La prospettiva delle teorie economiche*, Lavoro e diritto, Il Mulino, Bologna, 2011

STERN P., *Decreto delocalizzazioni: giuste le finalità, sbagliato il percorso*,
MementoPiù, Giuffré, 2021