

INDICE

INTRODUZIONE	3
---------------------------	---

CAPITOLO 1 LA DELOCALIZZAZIONE: INQUADRAMENTO DELLA FATTISPECIE	4
--	---

1. Definizione delocalizzazione e sviluppo storico	4
2. Delocalizzazione verso Paesi dell'Unione Europea	8
3. Delocalizzazione verso Paesi Extra Unione Europea	12
4. Le ragioni della delocalizzazione	14
5. Rischi nel delocalizzare	15

CAPITOLO 2 LE MISURE ANTI-DELOCALIZZAZIONE	19
---	----

1. Le politiche europee di contrasto.....	19
a) Sentenza Viking (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 11 dicembre 2007, procedimento C 438/05).....	22
b) Sentenza AGET Iraklis (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 21 dicembre 2016 – provvedimento C-201/15)	23
2. Gli interventi legislativi in Italia.....	25
2.1 La normativa in vigore fino al 2018	25
2.2 Il Decreto Dignità	28
3. La Giurisprudenza dopo il Decreto dignità.....	39
3.1 Il Caso GKN (Tribunale di Firenze, 20 settembre 2021).....	39
3.2 Caso Whirlpool Enea (Tribunale di Napoli, 4 novembre 2021)	42
4. La Legge di Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021)	44
4.1 Critiche della dottrina alle disposizioni sulla delocalizzazione contenute nella Legge di Bilancio del 2022	49
5. Il Decreto-Legge n.103/2023 (c.d. Decreto Asset)	54
6. Obblighi di informazione e giurisprudenza in materia	57
a) Caso Fiducia nel Futuro della Fabbrica di Firenze (decreto Tribunale Firenze, 26 dicembre 2023)	58
b) Caso Wärtsilä Italia S.p.A. (Tribunale di Trieste, 23 settembre 2022)	62
c) Caso Uber Eats Italy S.r.l. (Tribunale di Milano, 28 settembre 2023).....	65
d) Caso Giannetti Ruote S.p.A. (Tribunale di Monza, 29 gennaio 2022)	67

CAPITOLO 3 IL RAPPORTO DELLA DELOCALIZZAZIONE SULLA TUTELA OCCUPAZIONALE	71
---	----

1. Tutele e diritti dei lavoratori: dal diritto europolitano a quello nazionale	71
---	----

1.1. Il diritto al lavoro nella Costituzione	73
2. Licenziamenti collettivi: Bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali	75
3. Il ruolo dei sindacati nella gestione delle crisi di delocalizzazione	89
4. Reshoring.....	94
5. Riflessioni conclusive e prospettive future	98
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	<i>101</i>

INTRODUZIONE

La delocalizzazione costituisce una delle manifestazioni principali della globalizzazione.

Le ragioni che spingono le imprese a trasferire, in tutto o in parte, le proprie attività sono dovute principalmente alle condizioni più vantaggiose, sotto il profilo fiscale, normativo e del costo del lavoro, che vengono offerte sia da alcuni Paesi appartenenti all'Unione Europea che da Paesi extracomunitari. Tale fenomeno determina rilevanti conseguenze sia dal punto di vista economico che sociale.

Il presente lavoro si propone di analizzare preliminarmente il fenomeno dal punto di vista sociologico- ricognitivo, al fine di comprendere la portata e gli effetti in concreto, per poi esaminare, dal punto di vista giuridico, le modalità di intervento legislativo e le ricadute sul piano occupazionale.

Il costante aumento dei processi di delocalizzazione in Italia e la correlata perdita dei posti di lavoro hanno infatti indotto il Legislatore a intervenire più volte attraverso l'adozione di interventi normativi (c.d. *anti-delocalizzazione*) susseguitosi nel tempo con l'obiettivo di limitare tale fenomeno.

Come si vedrà nell'elaborato svolto, le modalità di intervento del Legislatore si sono concretizzate verso quelle aziende che avevano in precedenza ricevuto, sotto varia forma, degli Aiuti di Stato. Successivamente è stata elaborata una procedura ad hoc che prevede il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e che si affianca e integra la disciplina del licenziamento collettivo.

Nel lavoro effettuato particolare attenzione è stata dedicata agli interventi, sia normativi che giurisprudenziali, volti a bilanciare da un lato la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore, sancita dall'art. 41 della Costituzione e, dall'altro, i diritti sociali dei lavoratori.

Infine, l'analisi si è concentrata sul fenomeno inverso, che vede il rientro delle produzioni precedentemente delocalizzate, il c.d. *reshoring*, nei territori di origine. L'obiettivo è quello di offrire una prospettiva critica sulle misure adottate per contrastare i processi di delocalizzazione, evidenziandone i punti di forza e le lacune.

CAPITOLO 1

LA DELOCALIZZAZIONE: INQUADRAMENTO DELLA FATTISPECIE

1. Definizione delocalizzazione e sviluppo storico

A partire dagli anni Sessanta, si è affermata tra le aziende la tendenza a delegare a terzi le attività considerate di basso valore strategico (le cosiddette *commodity*)¹.

In questo contesto iniziarono a diffondersi centri di servizi specializzati, in grado di offrire alle piccole e medie imprese attività quali l'elaborazione dei dati per la gestione delle paghe e della contabilità. Tale processo – denominato “*esternalizzazione*” – era giustificato dallo scopo di contenere i costi potendo contare sulla specializzazione dell'attività delegata per ambiti che erano lontani dal *core business* dell'azienda senza compromettere il vantaggio competitivo della stessa².

In particolare, nel settore manifatturiero, le imprese iniziarono a trasferire all'esterno non solo i processi amministrativi e le attività di controllo interno, ma anche le funzioni finanziarie, di marketing e di gestione delle risorse umane³.

Nel corso del tempo tale processo di esternalizzazione è stato poi estremizzato dalle aziende, giungendo quest'ultime a trasferire, in toto o in parte, le proprie attività in aree diverse da quella di origine, con l'obiettivo di sfruttare condizioni produttive più vantaggiose, spesso legate a un minor costo della manodopera e/o delle materie prime. Da qui il termine delocalizzazione che, a differenza dell'esternalizzazione, implica il trasferimento dell'intera attività produttiva in un'altra regione dello stesso Paese o all'estero, coinvolgendo non solo attività di supporto, ma anche funzioni strategiche.

¹ P. PASTORE, A. RICCIARDI, *Outsourcing Strategico. Tecniche di gestione, criticità, vantaggi competitivi*, Milano, 2010, pag. 120-121

² M. CAICCO, *Delocalizzare conviene? Guida al fenomeno del back reshoring*, Milano, 2018, pag.17

³ P. PASTORE, A. RICCIARDI, *op.cit.*, pag. 120-121

L'esternalizzazione, come accennato, si riferisce soltanto alla scelta di un'impresa (committente) di affidare a un altro soggetto (fornitore o partner) alcune funzioni necessarie al raggiungimento dei propri obiettivi imprenditoriali, continuando però a gestire internamente le altre fasi della produzione presso la propria sede principale.

Ed infatti, sotto il profilo linguistico, il termine “*esternalizzazione*” rappresenta, l'adattamento italiano del vocabolo inglese *outsourcing*, proprio perché si tratta di un «*approvvigionamento esterno*»⁴.

L'evolversi dell'organizzazione imprenditoriale, il miglioramento delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto hanno poi indotto le aziende a vedere il processo produttivo anche fuori dal proprio ambito territoriale.

Il meccanismo è stato favorito dalla fase di globalizzazione dell'economia, caratterizzata non solo da un aumento significativo del volume degli scambi commerciali, ma anche da una frammentazione e distribuzione orizzontale delle diverse fasi produttive che compongono il prodotto finito (le cosiddette *commodity chains*), all'interno di un sistema logistico integrato e supportato da una forza lavoro transnazionale: da un lato le imprese hanno potuto ampliare i propri mercati di riferimento; dall'altro lato, si è generato un incremento significativo della competizione, poiché la maggior parte dei mercati è divenuta accessibile ad un numero sempre più elevato di competitori.

Tale fenomeno si è accentuato soprattutto dopo la grave crisi economica che si è manifestata nel 2007 e che ha colpito l'economia dell'intero globo.

La scelta di trasferire gli impianti produttivi all'estero è stata dettata sia da una necessità di sopravvivenza (come *extrema ratio* per far fronte a una crisi caratterizzata da un persistente disavanzo di bilancio) sia dalla strategia di penetrare mercati esteri in forte espansione, in contrasto con l'inerzia del mercato domestico ormai saturo.

Gli imprenditori, quindi, hanno avviato un processo di delocalizzazione produttiva orientato all'individuazione di aree geografiche o Stati che offrano maggiori vantaggi competitivi per l'attività d'impresa. Tale scelta strategica è motivata, in primo luogo, dalla possibilità di ridurre i costi di produzione, con particolare

⁴ M. NICOLOSI, *Il lavoro esternalizzato*, Torino, 2012, pag. 14-15

riferimento al minor costo della manodopera. Inoltre, rilevano profili di maggiore efficienza organizzativa e logistica, soprattutto laddove la delocalizzazione delle attività risulti più prossima ai mercati di riferimento, agevolando così la distribuzione dei prodotti o dei servizi. Un ulteriore elemento di attrattività è rappresentato dalla possibilità di usufruire di incentivi economici e fiscali previsti da specifiche politiche pubbliche finalizzate a promuovere gli investimenti esteri in determinati territori.⁵

In tutte queste situazioni l'intento è quello di beneficiare dei più contenuti costi di sistema del Paese ospitante, con l'obiettivo di reintrodurre successivamente in Italia i prodotti e/o i servizi realizzati dal nuovo stabilimento delocalizzato⁶.

La scelta di delocalizzare, pur essendo motivata dalla necessità di incrementare l'efficienza produttiva, accrescere il margine di valore aggiunto e ottenere una maggiore elasticità nella struttura dei costi aziendali — obiettivi tipici di una strategia di competitività globale — produce effetti indiretti, ma significativi sul piano occupazionale⁷.

Infatti, lo spostamento della produzione o di parte delle attività verso Paesi o territori a minore costo del lavoro implica quasi sempre una riduzione della forza lavoro nel sito originario. Questo comporta il rischio di licenziamenti collettivi, riconversioni professionali forzate e perdita di competenze specialistiche accumulate nel tempo.

Tale impatto si ripercuote anche sul livello produttivo del territorio di partenza, che può vedere il proprio polo industriale ridimensionato o addirittura dismesso. Ne consegue un danno strutturale al tessuto economico e sociale locale: minori redditi disponibili, contrazione della domanda interna, indebolimento delle filiere fornitrici e possibile incremento della disoccupazione di lungo periodo.

Le conseguenze assumono un rilievo etico e giuridico ancora maggiore qualora l'impresa abbia precedentemente beneficiato di finanziamenti, contributi o agevolazioni pubbliche, poiché in tali casi l'abbandono del sito produttivo rappresenta

⁵ R. TONELLI, *Delocalizzazione di imprese beneficiarie di aiuti di Stato: problemi e prospettive evolutive di una disciplina inefficace* in *LDE*, 4/2021, pag. 3

⁶ G. ZAMPINI, *Delocalizzazione e tutela dell'occupazione nel governo multi-livello del mercato globale, problemi e prospettive*, in *ADL*, 5/2019, pag. 981

⁷ M. CAICCO, *op.cit.*, pag.17

non solo una perdita economica per la collettività, ma anche un possibile vulnus alla correttezza e trasparenza nei rapporti tra settore privato e interesse pubblico⁸.

Alla luce di queste dinamiche, la delocalizzazione non può più essere considerata un'unica entità, senza divisioni interne, bensì una strategia articolata che può assumere forme diverse a seconda degli obiettivi aziendali, del settore produttivo coinvolto e del grado di coinvolgimento diretto dell'impresa. Proprio per questo, è utile distinguere le principali modalità attraverso cui essa si concretizza nel panorama contemporaneo.

Riassumendo possiamo affermare che negli anni ci sono state diverse forme di delocalizzazione ed in particolare:

- ***Outsourcing***: quando un'azienda affida ad un'altra la gestione di alcune attività per evitare di investire nell'aggiornamento del proprio personale in ambiti che non rientrano nel proprio core business.
- ***Importazione di semilavorati***: quando una azienda acquista da altre imprese ubicate all'estero dei prodotti semilavorati che provvede poi ad assemblare al proprio interno.
- ***Accordi con imprese nazionali o estere***: quando l'azienda stabilisce rapporti di fornitura con altre imprese, acquistando prodotti intermedi o finiti realizzati secondo le proprie richieste specifiche. Tale strategia consente di controllare comunque il processo produttivo senza la necessità di dover investire direttamente in altre società.
- ***Investimenti diretti***: quando un'azienda acquista la partecipazione o l'intera proprietà in altre aziende, nazionale o estere, che vengono affiliate alla casa madre e contribuiscono alla produzione del prodotto finito
- ***Imprenditorialità all'estero***: quando vengono aperte nuove aziende all'estero da parte dell'imprenditore locale o da persone comunque legate allo stesso come familiari o collaboratori.

In definitiva, la delocalizzazione rappresenta un processo strategico che può assumere molteplici configurazioni operative, dalle collaborazioni esterne alla apertura diretta di stabilimenti oltreconfine.

⁸ R. TONELLI, *op.cit.*, pag. 3

Per realizzarla, una impresa può scegliere di trasferire uno stabilimento esistente, acquistarne uno nuovo già operativo, costruirne uno *ex novo* o limitarsi ad acquistare prodotti o semilavorati realizzati all'estero

Qualunque sia la forma adottata, è fondamentale valutarne attentamente gli impatti economici, occupazionali ed etici, in particolare quando sono coinvolti interessi pubblici e risorse collettive. Solo attraverso una visione responsabile e sostenibile della delocalizzazione è possibile conciliare competitività aziendale e tutela del tessuto socio-produttivo di origine⁹.

2. Delocalizzazione verso Paesi dell'Unione Europea

Man mano che sono stati ammessi nuovi paesi dell'Est Europa nella Comunità Europea si è registrato tra gli imprenditori degli Stati europei più industrializzati l'opportunità di delocalizzare in questi territori la propria produzione. Fin dalla propria costituzione l'Unione Europea ed il mercato unico comunitario hanno stabilito i seguenti principi:

- La libera circolazione delle merci;
- La libera circolazione delle persone;
- La libera prestazione dei servizi;
- La libera circolazione dei capitali e la liberazione dei pagamenti

L'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea, sancisce l'obiettivo di offrire ai cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia privo di frontiere interne, garantendo la libera circolazione delle persone. Contestualmente, il Trattato manifesta l'intenzione di creare un mercato interno volto a promuovere uno sviluppo sostenibile dell'Unione Europea, fondato su una crescita economica equilibrata, sulla stabilità dei prezzi e su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva.

Nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) viene inoltre stabilito che il mercato interno costituisce uno spazio privo di frontiere, dove è garantita la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali secondo le disposizioni dei

⁹L. BACCI, *Delocalizzazione produttiva, da problema a opportunità – Ragioni, forme e misurazione del fenomeno della delocalizzazione*, Milano, 2006, pag. 128

Trattati.

Parallelamente, si prevede che l'Unione comprenda un'unione doganale che regoli gli scambi di merci, imponendo il divieto tra Stati membri di dazi doganali all'importazione e all'esportazione, nonché di qualsiasi tassa di effetto equivalente, e prevedendo l'adozione di una tariffa doganale comune nei rapporti con i paesi terzi.

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.

Sul tema taluni autori hanno sottolineato che il diritto di stabilimento si configura come un rigoroso divieto di discriminazione basata sulla provenienza geografica nella scelta della sede da parte degli operatori economici degli Stati membri. Tale libertà riguarda tutte le attività economiche, ad eccezione di quelle che, anche solo occasionalmente, comportano l'esercizio di poteri pubblici. Questa esclusione deve essere interpretata in modo molto restrittivo, poiché non si estende alle attività di natura preparatoria o collaterale rispetto all'esercizio di poteri pubblici¹⁰.

A titolo esemplificativo, si ritiene incompatibile con l'articolo 49 del TFUE l'imposizione di oneri maggiori a carico degli operatori economici stranieri rispetto a quelli normalmente previsti per le imprese residenti nel territorio nazionale. Ciò include, tra l'altro, richieste di documenti o autorizzazioni amministrative aggiuntive ed eventuali restrizioni alla proprietà di beni commerciali o all'accesso a agevolazioni pubbliche.

L'articolo 52 del Trattato, tuttavia, riconosce la possibilità di applicare disposizioni

¹⁰ F. CARINCI e A. PIZZOFERRATO, *Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2021, pag.143

legislative, regolamentari e amministrative con un regime particolare per i cittadini stranieri, purché giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità, senza pregiudicare l'efficacia delle norme comunitarie.

Per quanto riguarda la libera prestazione di servizi, si definiscono “*servizi*” le prestazioni fornite normalmente dietro corrispettivo, purché non regolamentate dalle disposizioni relative alla libera circolazione di merci, capitali e persone.

In particolare, rientrano nella categoria dei servizi le attività di natura industriale, commerciale, artigianale e delle libere professioni.

La giurisprudenza più recente della Corte di Giustizia ha più volte affermato la prevalenza delle logiche del mercato concorrenziale rispetto alla tutela dei diritti sociali fondamentali nel processo di integrazione europea¹¹.

Ne è derivata la consolidazione del principio secondo cui, in assenza di un'armonizzazione normativa, deve essere lasciato libero spazio alla concorrenza tra i diversi ordinamenti giuridici.

In tale prospettiva, numerose pronunce hanno confermato che il soggetto privato è libero di scegliere la giurisdizione più favorevole, anche qualora tale scelta sia motivata dal desiderio di eludere l'applicazione di norme nazionali più restrittive¹². Gli imprenditori italiani hanno, trovato, quindi, nei paesi dell'Est Europa le condizioni favorevoli per spostare le proprie attività sia per il più basso costo della manodopera sia per la vicinanza rispetto ai paesi siti oltre oceano.

A ciò si aggiungono anche gli incentivi offerti da questi paesi alle imprese straniere che delocalizzano sul proprio territorio.

Molti paesi dell'Est Europa per attirare gli investimenti stranieri sul proprio territorio hanno infatti proposto alle aziende straniere benefici fiscali, scarsi oneri sociali e numerose deroghe nell'ambito di applicazione del rispetto delle norme in materia di ecologia.

Allo stesso tempo le imprese occidentali si sono rese conto dell'alta specializzazione acquisita dai lavoratori locali rapportata soprattutto al basso costo

¹¹ Corte giust. 9 marzo 1999, C-212/97, Centros Ltd. c. Erhvervs-og Selskabsstyrelsen; Corte giust. 30 settembre 2003, C-167/01, Inspire Art; Corte giust. 5 novembre 2002, C- 208/00, Uberseering BV c. Nordic Construction co. Baumanagement GmbH Uberseering BV.

¹² G. ZAMPINI, *op.cit.*, pag. 984

della manodopera ed in più hanno cercato di liberarsi da fattori quali la complessa burocrazia e l'elevata pressione fiscale, aspetti che rendono sempre più difficile competere nel mercato globale¹³.

In questo modo circa l'80% delle imprese italiane che hanno trasferito le proprie produzioni all'estero hanno scelto di insediarsi in Paesi dell'Europa dell'Est, preferendo in particolare paesi come Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Bulgaria, Polonia, Romania e Ungheria.

Nella prassi applicativa, nonostante il complesso quadro normativo predisposto dal Legislatore europeo, l'attuazione concreta delle disposizioni poste a tutela dei lavoratori coinvolti nei processi di delocalizzazione si rivela spesso frammentaria e, in numerosi casi, inefficace.

In alcuni settori produttivi, infatti, l'Unione, al fine di perseguire gli obiettivi connessi alla riduzione dell'inquinamento e all'eliminazione di materiali nocivi per la salute umana, ha introdotto discipline particolarmente restrittive, cui le attività economiche si sono dovute adeguare in tempi rapidi, con conseguente incremento degli oneri e dei costi.

Un ulteriore profilo di criticità è rappresentato dalla maggiore severità delle normative ambientali e sociali vigenti nei Paesi dell'Europa occidentale, che spinge numerose imprese a ricercare ordinamenti caratterizzati da un livello di regolamentazione meno stringente.

In ambito ambientale, si può richiamare, a titolo esemplificativo, il Regolamento (CE) n. 1907/2006 (c.d. REACH), il quale disciplina la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche immesse sul mercato unionale, imponendo ai produttori obblighi rigorosi in materia di sicurezza¹⁴.

¹³ F. AIELLO, *Misure in tema di delocalizzazioni o, meglio, in tema di "chiusure" fra Legge di bilancio 2022 e decreto aiuti ter*, in R. COSIO (a cura di), *Il diritto del Lavoro nell'ordinamento complesso*, Milano, 2023, pag. 307

¹⁴ Il regolamento REACH, costituito da 141 articoli e 17 allegati tecnici, prevede l'adozione di restrizioni per alcune categorie di sostanze allo scopo di tutelare la salute umana e proteggere l'ambiente. Lo scopo principale del regolamento è quello di migliorare la conoscenza dei pericoli e dei rischi derivanti da sostanze chimiche e al contempo mantenere e rafforzare la competitività e le capacità innovative dell'industria chimica europea.

Tali adempimenti, connotati da procedure complesse, costi elevati e tempistiche prolungate, incidono in misura significativa sull'operatività delle imprese. Ulteriore riferimento è rappresentato dalle strategie contenute nel Green Deal europeo, orientate al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050, e dalle correlate politiche di decarbonizzazione, che comportano per le imprese ad alta intensità energetica la necessità di sostenere ingenti investimenti ambientali, non sempre economicamente sostenibili nel contesto europeo.

Sul versante sociale e lavoristico, meritano menzione la Direttiva 88/2003, relativa a taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, e la Direttiva 2041/2022, concernente salari minimi adeguati nell'Unione.

Le discipline europee in materia di lavoro e protezione sociale fissano standard elevati in tema di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, rappresentanza sindacale, orari e periodi di riposo, nonché parità di trattamento, determinando un impatto diretto sia sui costi di produzione sia sulla competitività internazionale delle imprese.

3. Delocalizzazione verso Paesi Extra Unione Europea

All'inizio del corrente secolo le aziende italiane hanno spostato le proprie produzioni soprattutto nei Paesi asiatici (prevalentemente in Cina e India) dove i salari degli operai erano molto più bassi di quelli praticati in Italia e dove vi erano norme meno restrittive per i datori di lavori anche a livello di sicurezza sul posto del lavoro e anche i sindacati avevano meno potere di intervenire per far valere i diritti delle maestranze.

Tali circostanze spiegano perché non soltanto i Paesi dell'Europa orientale, ma anche Stati extraeuropei caratterizzati da normative meno stringenti in materia ambientale, lavoristica e fiscale, si configurino come destinazioni particolarmente attrattive per le delocalizzazioni produttive.

In assenza di una politica industriale comune a tutti i Paesi dell'Unione Europea, gli Stati membri si trovano, pertanto, a fronteggiare autonomamente le conseguenze negative di tali fenomeni da cui sono derivati diversi problemi sociali a seguito della chiusura degli stabilimenti con come, ad esempio, la perdita dei posti di lavoro da parte del personale addetto.

Per arginare tale problematica gli Stati occidentali hanno cercato di introdurre delle normative che potessero contrastare il fenomeno sempre più crescente.

Il più delle volte però, come vedremo in dettaglio nel capitolo successivo, le norme introdotte sono state poco efficaci in quanto se da un lato, i vari Governi si sono preoccupati di tutelare le famiglie dei lavoratori che a seguito del trasferimento della produzione all'estero si trovavano senza più una fonte di reddito, dall'altro non si poteva negare agli imprenditori la possibilità di aprire nuovi stabilimenti in altri luoghi distanti a volte migliaia di chilometri.

La scelta di delocalizzare oltre oceano è stata poi, in alcune situazioni, dettata dall'esigenza creatasi a seguito dell'introduzione da parte dell'Unione Europea di normative rigide.

Per procedere nella direzione dettata dal Legislatore europeo, come anticipato nel paragrafo precedente, le aziende hanno dovuto adeguare i propri macchinari alle nuove esigenze, integrare la formazione del proprio personale e comunque sostenere nell'immediato dei maggiori costi per non infrangere le nuove regole.

Non tutte le imprese però sono riuscite a rimanere al passo delle nuove leggi non avendo la possibilità, nel breve periodo, di poter effettuare grossi investimenti senza “*minare*” la propria stabilità economica.

Alcune aziende, onde evitare la chiusura dell'attività, si sono viste quindi costrette a delocalizzare i propri stabilimenti per rivolgersi a mercati dove fosse ancora possibile produrre e vendere i propri prodotti secondo le vecchie regole¹⁵.

¹⁵ Un esempio emblematico è quello di alcune società venete che operano nel settore della climatizzazione che hanno aperto dei nuovi stabilimenti negli Stati Uniti chiudendo quelli presenti in Italia in quanto l'adeguamento alle nuove regole dettate dalla Comunità Europea sarebbe stato troppo oneroso.

Tra queste vi è la società veronese Aermec, azienda di riferimento nel settore, che nel 2024 ha registrato un fatturato di 370 milioni di euro. In un'intervista rilasciata al Corriere della Sera, l'amministratore Alessandro Riello ha spiegato che, a causa delle nuove norme europee sui gas refrigeranti che dal 2027 impediranno di fabbricare in Italia macchine basate sui gas di vecchia generazione destinate all'esportazione verso Paesi che continueranno a utilizzarli, l'azienda ha deciso di aprire uno stabilimento oltreoceano.

L'amministratore delegato ha sottolineato che l'adeguamento immediato alle nuove regole europee avrebbe richiesto investimenti ingenti sia sugli stabilimenti sia sul personale, con difficoltà per la società nel sostenere i costi legati alla creazione di gruppi di ricerca e sviluppo in grado di riprogettare macchine mature secondo un nuovo paradigma tecnologico e con un notevole esborso di capitali. Ha inoltre evidenziato il cosiddetto “effetto boomerang” poiché il problema si estende anche alle aziende fornitrici, le quali non dispongono ancora di tutti i prodotti conformi alle nuove normative per cui, a suo parere, l'Europa dovrebbe concentrarsi maggiormente sull'incentivare chi investe, piuttosto che limitarsi a vietare determinate

4. Le ragioni della delocalizzazione

Come più volte accennato, il motivo principale per cui un imprenditore decide di delocalizzare la propria azienda consiste nella necessità dell'abbattimento dei costi di produzione.

Tuttavia, possono influire anche altre ragioni, come l'opportunità di creare dei nuovi sbocchi di mercato o di reperire delle materie prime in maniera più agevole. Altro elemento che ha indotto le aziende a delocalizzare è stato quello di poter usufruire di agevolazioni di carattere tributario e finanziario promosse da uno Stato estero oppure usufruire di regimi fiscali molto più convenienti di quello italiano.¹⁶ Analizzando tale aspetto nel solo contesto dell'Unione Europea, si osserva come alcuni Stati membri applichino un'aliquota dell'imposta sui redditi delle società (IRES) significativamente inferiore rispetto a quella vigente in Italia, talvolta persino dimezzata¹⁷. Questa marcata differenza fiscale costituisce un fattore di forte attrattività per le imprese, incentivandole a trasferire la sede legale o la produzione in Paesi in cui il carico tributario risulta più vantaggioso, con evidenti implicazioni in termini di concorrenza fiscale tra gli Stati membri e di erosione della base imponibile nel Paese d'origine.

Un fattore molto rilevante che ha spinto varie aziende a delocalizzare ed abbandonare l'Italia è infatti la complessa regolamentazione e la forte burocrazia. Tuttavia, sulla scelta delle aziende di trasferire la propria produzione non sono mancate critiche da parte della letteratura giuridica, la quale ha evidenziato che una corsa al ribasso, nel medio-lungo periodo, delle condizioni di lavoro e dei livelli di protezione sociale sia destinata a vedere soccombere, in ultima istanza, sia gli Stati che i territori coinvolti¹⁸.

produzioni. Diversamente questo approccio rischia di spingere gli imprenditori a delocalizzare la produzione aprendo stabilimenti all'estero, con inevitabili ripercussioni sull'occupazione interna.

¹⁶ D. MEZZACAPO, *Licenziamenti per delocalizzazione dopo il cd. Decreto Aiuti Ter*, in *RIDL*, 4/2022, pag. 506

¹⁷ A titolo esemplificativo si segnala che nel 2020 Cipro e Irlanda avevano un'aliquota del 13% e l'Ungheria del 9% mentre, nello stesso anno, Italia, Francia e Germania avevano aliquote rispettivamente del 28% 34% e 30%. Nel 2025 le aliquote più basse risultano in Ungheria con il 9% seguita da Bosnia, Bulgaria e Macedonia al 10%. Di contro in Italia, Francia e Germania risultano applicate rispettivamente le aliquote del 24%, 25% e 30%.

¹⁸ G. ZAMPINI, *op.cit.*, pag. 982

Il fenomeno della delocalizzazione comporta comunque rilevanti conseguenze socioeconomiche sia per il territorio di destinazione sia per quello di origine. Da un lato, infatti, lo Stato ospitante beneficia, almeno nell'immediato, di una serie di effetti positivi: l'afflusso di capitali esteri, la creazione di nuovi posti di lavoro e l'attivazione di investimenti produttivi che generano un incremento della ricchezza locale.

5. Rischi nel delocalizzare

La delocalizzazione, pur rappresentando un'opportunità strategica per l'impresa in termini di riduzione dei costi e ottimizzazione produttiva, comporta rischi significativi che impongono una valutazione approfondita al fine di non compromettere l'equilibrio e la sostenibilità del proprio modello di business.

Tra gli aspetti di rilevanza strategica, particolare attenzione deve essere rivolta alla tutela del marchio aziendale nei mercati esteri soprattutto in contesti ad alto rischio di contraffazione, come alcuni Paesi asiatici. Si rende, pertanto, necessaria la registrazione del marchio anche nei Paesi di destinazione, al fine di evitare utilizzi impropri da parte di soggetti terzi. A tal fine, molti esperti suggeriscono di avvalersi di società specializzate che forniscano consulenza legale e assistono l'impresa nell'individuazione della strategia di protezione più idonea.

In linea generale, le principali modalità di registrazione del marchio sono due: il marchio dell'Unione Europea, che garantisce una tutela uniforme in tutti gli Stati membri, e il marchio internazionale, che consente di estendere la protezione a oltre 100 Paesi con un'unica domanda, inclusi Stati non membri dell'UE, assicurando così una copertura più ampia e globale.

Una scelta oculata dei Paesi da includere nella registrazione è cruciale e deve essere effettuata in maniera ponderata, tenendo conto non solo delle aree attualmente presidiate dall'impresa, ma anche di quelle in cui si prevede una futura espansione commerciale.

Una pianificazione prudente consente, infatti, di prevenire fenomeni di contraffazione e appropriazione indebita del segno distintivo, garantendo al contempo la piena tutela dell'identità commerciale dell'impresa.

La registrazione del marchio rappresenta però soltanto il primo passo.

L'imprenditore che si trasferisce all'estero deve poi rapportarsi con culture diverse che possono anche incidere nel mancato rispetto dei tempi o degli standard qualitativi dopodiché, è necessario tenere conto delle difficoltà culturali e linguistiche, in quanto non sempre i nuovi fornitori esteri o i nuovi dipendenti parlano l'inglese.

Quando un'impresa decide di trasferire all'estero una parte della produzione, si rende necessaria una riorganizzazione interna dei reparti produttivi. Tale processo genera spesso malcontento tra i lavoratori, i quali, abituati a svolgere specifiche mansioni, possono trovarsi privati del proprio ruolo a seguito della delocalizzazione.

Un ulteriore aspetto critico è rappresentato dalla perdita di legami con il territorio: la delocalizzazione porta alla cessazione o alla riduzione delle collaborazioni con le aziende della filiera locale, comportando inoltre un impoverimento del know-how, una risorsa intangibile di grande valore, la cui perdita risulta difficilmente quantificabile ma che incide in maniera significativa, soprattutto nelle fasi iniziali tale processo ¹⁹.

Pertanto, quando una azienda decide di aprire uno stabilimento all'estero deve pianificare la transizione con attenzione tenendo conto di tutta una serie di fattori che spesso vengono sottovalutati. Alcuni di essi, se trascurati, possono essere fonti di equivoci tali da poter recare dei danni anche sui prodotti.

Specialmente nella fase iniziale l'impresa deve mettere in conto il possibile innalzamento dei costi legati alla logistica ed ai trasporti oltre al fatto che in alcuni settori la delocalizzazione comporta una innegabile riduzione della qualità del prodotto che potrà essere colmata solo nel tempo nel momento in cui l'imprenditore riuscirà a trasferire tutte le conoscenze acquisite quando operava nel proprio paese alle maestranze estere per rendere ugualmente competitivo il prodotto da offrire al mercato.

Molto spesso però tale passaggio non è immediato con il rischio di riduzione della qualità dei beni prodotti e la perdita di immagine da parte dell'azienda che si può

¹⁹ G. ZAMPINI, *op.cit.*, pag. 982

anche ripercuotere con un calo delle fette di mercato in precedenza acquisite²⁰.

Sicuramente l'accesso ai mercati stranieri assicura diverse opportunità, per internazionalizzare il business e aumentare la presenza aziendale in altri paesi europei ed extra UE.

Il trasferimento però potrebbe anche comportare una perdita di una parte del fatturato, con alcuni clienti che potrebbero scegliere di trovare un fornitore locale, con tutti i rischi legati all'immagine aziendale e alle difficoltà nel mantenere il posizionamento del brand a distanza.

Negli ultimi anni si è poi assistito anche ad una crescita dei salari e del costo della vita nei paesi prima scelti dagli imprenditori italiani per delocalizzare le proprie attività, con la conseguenza che nei prossimi anni la convenienza economica potrebbe diminuire, rendendo meno vantaggioso mantenere la produzione in tali luoghi.

In sintesi, la delocalizzazione genera conseguenze che oltrepassano il campo organizzativo e gestionale dell'azienda, influenzando in modo significativo il tessuto lavorativo e produttivo delle aree di origine.

Il trasferimento all'estero di unità produttive, soprattutto quando viene effettuato come scelta permanente e non come soluzione temporanea, porta come nella maggior dei casi ad un abbassamento duraturo dell'occupazione locale. Tale riduzione comporta, in diverse circostanze, l'attivazione di procedure per licenziamenti collettivi, con effetti diretti sui livelli di occupazione, sull'andamento del mercato del lavoro e, in modo più ampio, sulla coesione economica e sociale delle zone coinvolte. La riduzione dell'occupazione non influisce solamente sul numero dei posti disponibili, ma causa anche una perdita di competenze tecniche e know-how accumulati nel tempo, che risulta spesso difficile da recuperare in breve tempo, danneggiando in questo modo interi settori produttivi.

Questi processi, collocati in un ambiente di crescente liberalizzazione dei mercati e di concorrenza internazionale, sollevano questioni significative riguardo alla protezione del lavoro e alla salvaguardia delle competenze coinvolte.

L'analisi giuridica delle procedure di licenziamento collettivo, delle misure di tutela

²⁰ L. BACCI, *op.cit.*, pag. 128

sociale e delle politiche attive per il reinserimento lavorativo è, quindi, un aspetto fondamentale per comprendere a fondo le conseguenze della delocalizzazione sul mercato del lavoro nazionale. Tali elementi che rappresentano il naturale sviluppo di quanto esposto saranno analizzati nei capitoli successivi, prestando particolare attenzione alle disposizioni normative e agli strumenti di intervento previsti dall'ordinamento a protezione dei lavoratori in caso di cessazione o riduzione delle attività produttive.

CAPITOLO 2

LE MISURE ANTI-DELOCALIZZAZIONE

1. Le politiche europee di contrasto

Per contrastare il fenomeno della delocalizzazione delle attività produttiva il Legislatore, sia a livello nazionale che europeo è intervenuto più volte. L'esigenza trae origine dalla necessità di contenere gli effetti negativi che tale prassi genera, come visto nel precedente capitolo, sia sotto il profilo economico, con la perdita di investimenti e di competitività per i territori interessati, che sotto il profilo sociale, in termini di occupazione e di stabilità dei rapporti di lavoro.

Le principali misure di intervento hanno interessato le imprese beneficiarie di agevolazioni pubbliche. Le norme introdotte prevedono infatti dei vincoli, di portata più o meno ampia, che mirano a disincentivare il trasferimento dell'attività e, in caso di violazione, comportano generalmente la decadenza del beneficio e la revoca delle somme già erogate.

Il diritto dell'Unione Europea, in particolare, individua due principali categorie di vincoli alla delocalizzazione, che, pur disciplinate originariamente da atti normativi distinti, sono state di recente coordinate tra loro per garantire coerenza ed efficacia. La prima categoria riguarda gli aiuti di Stato a finalità regionale destinati agli investimenti, disciplinati dal Regolamento (UE) n. 651/2014, noto come GBER. Si tratta di agevolazioni concesse a favore di stabilimenti situati in aree selezionate per essere valorizzate, con l'obiettivo di sostenere investimenti in attività sia materiali sia immateriali.

L'articolo 14, paragrafi 5 e 16, del GBER stabilisce che, qualora l'aiuto sia connesso ad una delocalizzazione proveniente da un altro Stato appartenente allo Spazio Economico Europeo, la concessione è subordinata alla notifica preventiva alla Commissione Europea, che procede ad un'analisi rigorosa della compatibilità dell'intervento con il mercato interno²¹. Tuttavia, nel caso in cui il beneficiario si

²¹ Rientrano nello Spazio Economico Europeo gli Stati membri dell'Unione Europea, l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia. Il SEE è stato istituito nel 1994 allo scopo di estendere le disposizioni applicate dall'Unione Europea al proprio mercato interno, ai paesi dell'EFTA. Il SEE include le

impegni formalmente a mantenere l'attività oggetto dell'investimento per almeno due anni, evitando qualsiasi trasferimento, l'aiuto può beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di notifica.

La seconda categoria di vincoli, invece, attiene ai programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), regolati dal Regolamento (UE) n. 1060/2021.

In base all'articolo 66 di tale Regolamento, non è ammissibile utilizzare le risorse dei Fondi SIE per finanziare operazioni che comportino una delocalizzazione, qualora il contributo sia qualificabile come aiuto di Stato. A ciò si aggiunge quanto disposto dall'articolo 65, paragrafo 1, che impone l'obbligo di restituzione del contributo nel caso in cui l'attività produttiva venga cessata o trasferita al di fuori della regione in cui è stato concesso il sostegno. L'articolo 73 affida infine all'Autorità di Gestione nazionale il compito di assicurare, in sede di selezione dei progetti, che le operazioni approvate non comportino spostamenti di unità produttive o altre forme di trasferimento²².

L'adozione del Regolamento 1060/2021 ha dunque consentito di coordinare la disciplina relativa ai vincoli alla delocalizzazione previsti per i Fondi SIE con quella già dettata dal GBER in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, creando un quadro regolatorio più organico e coerente.

Questa armonizzazione è rilevante anche sotto il profilo della compatibilità delle norme interne con il diritto dell'Unione. È principio ormai consolidato, infatti, che qualsiasi restrizione imposta da uno Stato membro alla libertà di stabilimento delle imprese è ammissibile solo se giustificata da motivi di interesse pubblico e se conforme al principio di proporzionalità, il quale richiede un equilibrio ragionevole tra il fine perseguito e l'onere imposto all'operatore economico.

Sotto tale aspetto, le limitazioni introdotte a livello nazionale per prevenire la dislocazione produttiva si collocano in linea con le previsioni europee, sicché la dottrina prevalente non ravvisa particolari problemi di compatibilità.

quattro libertà del mercato interno (libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali) e le relative politiche (concorrenza, trasporti, energia nonché cooperazione economica e monetaria).

²² R. TONELLI, *Delocalizzazione di imprese beneficiarie di aiuti di Stato: problemi e prospettive evolutive di una disciplina inefficace*, op.cit., pag. 4-5

La criticità maggiore, tuttavia, è l'assenza di controlli effettivi successivi all'erogazione dei fondi pubblici: senza un monitoraggio concreto e sanzioni realmente applicabili, le imprese potrebbero procedere allo spostamento senza conseguenze pratiche. Questo limite strutturale si accompagna a un ulteriore elemento di complessità: la difficoltà di introdurre misure preventive incisive senza entrare in conflitto con le libertà fondamentali di circolazione e di stabilimento garantite dai Trattati, nonché con l'obiettivo di integrazione del mercato unico.

Sul piano più generale, va inoltre evidenziata la mancanza, nell'ordinamento europeo, di una disciplina specifica e sistematica volta a regolare la delocalizzazione all'interno dell'Unione. L'assenza di un quadro normativo unitario comporta che non siano previsti strumenti uniformi per tutelare i lavoratori rispetto ai rischi occupazionali connessi, quali licenziamenti o riduzioni salariali rispetto agli standard garantiti nello Stato di origine²³.

Alcuni autori²⁴ hanno provato a risolvere la questione suggerendo di fare riferimento alla Direttiva (CE) n. 23/2001 in materia di trasferimenti d'impresa, di stabilimenti o di rami d'azienda, applicabile nei casi in cui il trasferimento avvenga all'interno del territorio dell'Unione a seguito di cessione contrattuale o fusione.

Tuttavia, tale proposta non ha trovato concreto riscontro nella giurisprudenza, la quale, in assenza di una disciplina specifica, ha ritenuto applicabili le norme di diritto internazionale privato. Queste ultime individuano, in via alternativa, diversi criteri di collegamento: la legge scelta dalle parti; la legge dello Stato nel cui territorio il lavoratore svolge abitualmente la propria attività oppure la legge del Paese in cui ha sede l'impresa che ha proceduto all'assunzione.

Sul punto, la giurisprudenza ha fornito rilevanti chiarimenti interpretativi, contribuendo a precisare l'ambito e le modalità di applicazione di tali criteri.

Per questo motivo, si ritiene utile segnalare, qui di seguito, un paio di vertenze giudiziarie che riflettono l'orientamento adottato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nell'interpretazione delle norme vigenti.

²³ V. TEDESCO, *Delocalizzazioni e chiusure aziendali nel diritto sovranazionale*, in R. COSIO (a cura di), *Il diritto del Lavoro nell'ordinamento complesso*, Milano, 2023, pag. 283

²⁴ R. COSIO e R. COSIO, *La delocalizzazione nel mercato globale*, in *MGL*, 2/2022, pag.305

a) Sentenza Viking (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 11 dicembre 2007, procedimento C 438/05)

La controversia è nata da un conflitto tra la società Viking, che assicurava il servizio di trasporto marittimo tra Tallinn (Estonia) ed Helsinki (Finlandia), tramite il traghetto “*Rosella*”, e la FSU, sindacato finlandese che rappresentava i lavoratori imbarcati sulla medesima nave. Poiché la Viking batteva bandiera finlandese, era tenuta, conformemente alla normativa nazionale e al contratto collettivo vigente, a corrispondere all’equipaggio una retribuzione equivalente a quella prevista dalla contrattazione collettiva finlandese. Al fine di contrastare la concorrenza degli operatori estoni, soggetti a obblighi retributivi meno gravosi, nell’ottobre 2003 la Viking aveva programmato di cambiare bandiera, registrandosi in Estonia o in Norvegia, con l’intento di stipulare un nuovo contratto collettivo con un sindacato locale. La FSU si oppose a tale strategia e annunciò l’intenzione di esercitare il diritto di sciopero.

Dopo una prima fase davanti all’autorità giudiziaria finlandese, la Viking presentò ricorso alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea chiedendo l’ingiunzione nei confronti del sindacato per impedirgli di ostacolare i diritti riconosciuti alla società dall’ordinamento comunitario.

Nel procedimento oggetto in esame venne sottoposta alla Corte una questione pregiudiziale avente ad oggetto da un lato, la compatibilità tra la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi nel settore del trasporto marittimo, e dall’altro, il diritto di sciopero disciplinato dalla legislazione finlandese quando quest’ultimo sia esercitato con finalità di ottenere la sottoscrizione di un contratto collettivo.

La Corte di Giustizia dell’Unione Europea fu chiamata quindi a pronunciarsi sull’eventuale divieto di un’azione sindacale nel caso in cui un datore di lavoro, per ragioni economiche, intendesse avvalersi della libertà di stabilimento.

La Corte decise la vertenza affermando il principio che, sebbene le disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento garantiscano il beneficio del trattamento nazionale nello Stato membro ospitante, esse si pongono in tensione con il diritto di un altro Stato membro di applicare la normativa locale.

Pertanto, una restrizione alla libertà di stabilimento può essere ammessa solo se persegua un obiettivo legittimo, compatibile con il Trattato, e sia giustificata da ragioni di interesse generale. Nel caso specifico, la Corte riconobbe come legittimo il diritto di intraprendere un'azione collettiva finalizzata alla tutela dei lavoratori. La Corte sottolineò inoltre che l'Unione Europea non ha solo una finalità economica, ma anche sociale, conseguentemente, i diritti derivanti dalla libera circolazione di merci, persone e servizi devono essere bilanciati con gli obiettivi della politica sociale comunitaria, tra cui figurano il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

In conclusione, la Corte affidò al giudice nazionale il compito di verificare se il sindacato avesse a disposizione mezzi meno restrittivi per condurre il negoziato con la società e se tali strumenti fossero stati effettivamente utilizzati prima di minacciare lo sciopero.

In sostanza, il fenomeno della delocalizzazione assume rilievo giuridico significativo solo quando, a seguito di chiusure aziendali, incide negativamente sugli obiettivi della politica sociale europea, senza trovare adeguata giustificazione nelle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali²⁵.

b) Sentenza AGET Iraklis (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 21 dicembre 2016 – provvedimento C-201/15)

Con la sentenza *AGET Iraklis*, la Corte di Giustizia ha fornito importanti chiarimenti riguardo ai margini di intervento dell'autorità amministrativa di uno Stato membro nell'ambito dell'Unione Europea.

In particolare, il giudice del rinvio si è interrogato se le disposizioni della direttiva CE 59/1998 e degli articoli 49 e 63 del TFUE debbano essere interpretate nel senso di ostacolare una normativa nazionale che consenta a un datore di lavoro, anche se non ha trovato un accordo con i rappresentanti dei lavoratori, di procedere con i licenziamenti soltanto qualora l'autorità pubblica competente — alla quale il piano

²⁵ V. TEDESCO, *op. cit.*, pag. 283 - 285

deve essere notificato — non adottati, entro termini predeterminati, una decisione motivata che neghi, in tutto o in parte, l'autorizzazione ai licenziamenti stessi.

La Corte ha chiarito che, in linea di principio, la direttiva CE 59/1998 non osta a un regime nazionale che attribuisca a un'autorità pubblica il potere di impedire licenziamenti collettivi attraverso una decisione motivata. Sarà quindi compito del giudice nazionale verificare se la normativa in questione possa effettivamente escludere l'applicazione della direttiva comunitaria²⁶.

La Corte ha inoltre affermato che un divieto di procedere a licenziamenti collettivi, motivato unicamente dalla volontà di evitare conseguenze negative per un determinato settore economico nazionale, non può costituire una giustificazione valida per limitare una delle libertà fondamentali garantite dal Trattato UE, nemmeno in presenza di una crisi economica acuta o di un elevato tasso di disoccupazione. Pertanto, la Corte ha ammesso che i licenziamenti collettivi possono essere sottoposti a un controllo preventivo pubblico, volto anche a impedirli, ma ha censurato la normativa greca per l'eccessiva discrezionalità riconosciuta all'Autorità pubblica²⁷.

In conclusione, pur a fronte degli interventi normativi promossi sia a livello europeo che nazionale per arginare la delocalizzazione produttiva e salvaguardare gli interessi economici e sociali dei territori coinvolti, persistono difficoltà rilevanti sia sul piano applicativo che interpretativo. L'assenza di un quadro regolatorio uniforme ne limita l'efficacia, mentre il rispetto delle libertà fondamentali sancite dal diritto dell'Unione impone un costante equilibrio tra tutela sociale e principi di mercato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea contribuisce senz'altro a delineare i confini di tale bilanciamento, ma appare comunque imprescindibile lo sviluppo di un approccio integrato e coordinato, in grado di affrontare in modo sistematico e coerente il fenomeno della delocalizzazione all'interno dell'Unione, garantendo tanto la protezione dei lavoratori quanto la salvaguardia della competitività economica.

²⁶ V. TEDESCO, *op.cit.*, pag. 287 - 288

²⁷ G. ORLANDINI, *I nuovi obblighi procedurali per le imprese che delocalizzano: il punto debole restano le sanzioni*, in *RGL*, 3/2022, pag. 407

2. Gli interventi legislativi in Italia

Per quanto concerne l'ordinamento italiano, in ragione della pluralità di interventi legislativi susseguitisi nel tempo, la ricostruzione del quadro normativo risulta particolarmente articolata.

In una fase iniziale, il Legislatore ha inteso introdurre misure di natura dissuasiva nei confronti delle imprese che decidevano di trasferire all'estero le proprie attività produttive, prevedendo, al ricorrere di determinate condizioni, la revoca e la restituzione degli aiuti di Stato e degli incentivi economici eventualmente percepiti. Tuttavia, alla luce della sostanziale assenza di casi significativi di recupero delle agevolazioni concesse – quantomeno nell'ambito dell'esperienza nazionale – tali strumenti si sono rivelati, nei fatti, di efficacia limitata e sostanzialmente inadeguati a contrastare il fenomeno.

In un momento successivo, anche a fronte del perdurare delle chiusure aziendali e dei conseguenti impatti sul tessuto occupazionale, il Legislatore è intervenuto con l'introduzione di una disciplina specifica in materia di licenziamenti collettivi, riferita alla peculiare ipotesi della delocalizzazione. Con tale intervento, l'attenzione si è spostata sui soggetti direttamente incisi dagli effetti negativi delle scelte imprenditoriali, ossia i lavoratori, attraverso la previsione di un regime normativo ad hoc nei casi di trasferimento, totale o parziale, volto alla tutela dei livelli occupazionali e della continuità produttiva.

Nei paragrafi che seguono, si procederà a una disamina cronologica delle principali disposizioni normative adottate dal Legislatore italiano con l'obiettivo di arginare il fenomeno, evidenziandone struttura, finalità e limiti applicativi.

2.1 La normativa in vigore fino al 2018

La prima indiretta normativa volta a contrastare il fenomeno della delocalizzazione produttiva si rinviene nel d.lgs. n. 123 del 1998, che, all'art. 1, enuncia l'obiettivo di razionalizzare gli strumenti di sostegno pubblico alle imprese, concretizzati mediante incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di varia natura.

La dottrina²⁸ ha evidenziato come il collegamento emerga, in particolare, dall'analisi dell'art. 9 del citato d.lgs., dedicato alla «*revoca dei benefici e sanzioni*». Secondo tale pensiero, il Legislatore, nel disciplinare la revoca dei benefici e le relative sanzioni in caso di inadempimento degli obblighi assunti dall'impresa, introduce principi suscettibili di estensione anche alle ipotesi di delocalizzazione. Invero, il comma 3 della disposizione prevede che, qualora i beni acquistati mediante l'impiego dei contributi pubblici siano ceduti, alienati o distratti entro cinque anni dalla concessione, ovvero anteriormente al completamento del progetto ammesso al beneficio, debba disporsi la revoca dell'intervento, con conseguente restituzione delle somme percepite, maggiorate degli interessi calcolati al tasso ufficiale di sconto vigente alla data dell'ordinativo di pagamento o, in caso di credito d'imposta, maggiorati di cinque punti percentuali. Il comma 4, infine, disciplina le modalità attraverso cui può essere imposta la «*restituzione dell'intervento a seguito di revoca*» per condotte od omissioni imputabili all'impresa beneficiaria.

Altro orientamento dottrinale²⁹ intravede un ulteriore collegamento con la fattispecie della delocalizzazione nell'ipotesi in cui una impresa che dopo aver beneficiato di un contributo di matrice pubblica procede al trasferimento della propria attività al di fuori del territorio nazionale. La norma in questione, secondo tale pensiero, ha un preciso intento legislativo: contrastare il fenomeno della delocalizzazione produttiva, mediante l'introduzione di un vincolo temporale che obbliga le imprese beneficiarie di un aiuto pubblico a mantenere sul territorio nazionale l'attività agevolata, almeno sino al completamento del processo di ammortamento del bene finanziato.

Tra i primi e successivi interventi normativi nel nostro ordinamento volti a contrastare direttamente il fenomeno della delocalizzazione possono essere annoverate le cosiddette clausole di salvaguardia introdotte con la L. n. 80 del 2005. Tale Legge subordinava l'erogazione di finanziamenti pubblici al mantenimento delle attività produttive sul territorio nazionale da parte delle imprese beneficiarie,

²⁸ G.R. SIMONCINI, *Si può fermare il vento con le leggi? A proposito di delocalizzazioni e tutela del lavoro*, in *Labor*, 4/2023, pag. 364

²⁹ G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, in *DML*, 1/2019, pag. 3 e ss.

che si dovevano impegnare a non trasferire all'estero le proprie unità produttive. L'intento dichiarato era quello di garantire la tutela dell'occupazione e la salvaguardia del tessuto industriale italiano.

Un ulteriore e più esplicito tentativo di arginare il fenomeno delle delocalizzazioni è stato compiuto con la Legge di bilancio per l'anno 2013, approvata durante il Governo presieduto da Enrico Letta³⁰.

In particolare, l'articolo 1, commi 60 e 61, prevedeva che le imprese beneficiarie di contributi pubblici in conto capitale fossero tenute alla restituzione degli stessi nel caso in cui, entro tre anni dall'erogazione del beneficio, avessero delocalizzato la propria attività in un Paese non appartenente all'Unione europea e ridotto contestualmente il personale in misura pari o superiore al 50%.

In proposito, un orientamento dottrinale³¹ ha osservato che, affinché la norma contenuta al comma 60 possa esplicare efficacia, devono sussistere tre distinti requisiti: lo spostamento deve avvenire entro un determinato arco temporale, ossia nei tre anni successivi alla concessione del contributo pubblico; deve essere geograficamente rivolto esclusivamente verso territori extra-UE; infine, deve comportare, per l'impresa delocalizzante, una riduzione del personale non inferiore al cinquanta per cento della forza lavoro.

Secondo tale dottrina, la finalità perseguita dal Legislatore non consiste nel limitare, in termini assoluti, i processi di internazionalizzazione delle imprese imponendo loro un vincolo di permanenza sul territorio nazionale, bensì nel contrastare unicamente quelle forme di trasferimento produttivo che hanno come destinazione Stati estranei all'Unione europea.

La disposizione, pur essendo concepita con finalità deterrenti, si rivelò sin da subito contrassegnata da significativi limiti strutturali. È stato, infatti, rilevato da diversi autori³² come la soglia minima del cinquanta per cento di riduzione del personale fosse facilmente eludibile: sarebbe infatti stato sufficiente che l'impresa procedesse al licenziamento di un solo lavoratore in meno per sottrarsi all'ambito applicativo

³⁰ Legge 147/2013

³¹ G.R. SIMONCINI, *op. cit.* pag. 366

³² G.R. SIMONCINI, *op. cit.* pag. 366; G. PROIA, *op. cit.*, pag. 3 e ss.

della norma. Allo stesso tempo, è stato osservato che la previsione legislativa prendeva in considerazione esclusivamente le ipotesi di delocalizzazione verso Paesi extra-UE, trascurando invece i casi di trasferimento produttivo all'interno dello Spazio economico europeo che nella prassi sono di gran lunga più diffusi.

La scarsa efficacia applicativa della disposizione è stata confermata, a distanza di anni, anche da autorevoli fonti governative³³.

L'intento effettivamente perseguito dal legislatore nazionale con la l. n. 147/2013 deve essere individuato nella volontà di salvaguardare le produzioni realizzate sul territorio italiano, anche mediante l'impiego di risorse pubbliche, senza tuttavia comprimere la libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost., né imporre restrizioni alle delocalizzazioni all'interno dei confini dell'Unione europea³⁴.

2.2 Il Decreto Dignità

Con il D.L. 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2018, n. 96 (cd. Decreto Dignità), il Governo Conte è nuovamente intervenuto in materia di delocalizzazione, estendendo l'ambito di applicazione rispetto alla precedente disciplina del 2014. In particolare, venne sottolineata l'urgenza e la straordinarietà dell'adozione immediata di misure volte alla tutela della dignità dei lavoratori e delle imprese, attraverso interventi sia sulle tipologie contrattuali, sia sui processi di trasferimento, con l'obiettivo dichiarato di salvaguardare i livelli occupazionali.

Il decreto è stato oggetto di numerose critiche da parte della dottrina per le modalità con cui sono state disciplinate le misure anti-delocalizzazione. Una delle prime critiche ha riguardato addirittura la stessa scelta di ricorrere all'uso dello strumento del Decreto-legge in quanto è stato messo in dubbio sia la straordinaria necessità

³³ Il 18 giugno 2020, in Senato, il Ministro dello Sviluppo Economico segnalò che dal 1° gennaio 2014 non erano stati adottati provvedimenti di revoca di agevolazioni in conto capitale secondo la norma citata. Il Ministro spiegò che il recupero di fondi concessi a imprese poi delocalizzate era impedito da vincoli costituzionali e sovranazionali, richiamando l'art. 41 della Costituzione e i principi del mercato unico UE. Perciò, ogni norma anti-delocalizzazione poteva riguardare solo trasferimenti verso Paesi extra-UE.

³⁴ G.R. SIMONCINI, *op. cit.*, pag. 366

che l'urgenza, non avendo lo stesso provvedimento un carattere innovativo³⁵.

Il Decreto Dignità, a tutela dell'interesse pubblico e della finanza statale, introdusse la decadenza dai benefici concessi alle imprese per investimenti produttivi, qualora l'attività, in tutto o in parte, fosse stata delocalizzata entro cinque anni verso Paesi extra UE, ad eccezione di quelli appartenenti allo Spazio economico europeo.

La finalità primaria della disposizione era quella di costituire un efficace deterrente nei confronti delle imprese intenzionate a delocalizzare, in particolare di quelle che intendevano beneficiare di aiuti di Stato.

È stato osservato³⁶, tuttavia, che all'interno dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo, esistono Paesi caratterizzati da un costo del lavoro significativamente inferiore a quello italiano. Proprio in ragione di tale divario, lo spostamento verso tali Paesi avrebbe potuto continuare a realizzarsi in modo pienamente legittimo, anche da parte di imprese beneficiarie di agevolazioni pubbliche. Ciò rischiava di mitigare in misura significativa l'efficacia deterrente della disciplina introdotta, consentendo comunque il perseguimento di strategie di trasferimento produttivo capaci di eludere, pur senza violarla formalmente, la *ratio* sottesa alla norma, ossia il mantenimento sul territorio nazionale degli investimenti sostenuti con risorse pubbliche.

Nel Capo II del Decreto Dignità, in particolare negli articoli 5 e 6, venivano disciplinate le disposizioni finalizzate a salvaguardare i livelli occupazionali. In tali previsioni, il Legislatore ha perseguito l'obiettivo di superare la frammentazione che aveva caratterizzato la normativa previgente, introducendo una disciplina dal campo di applicazione più esteso rispetto alle precedenti regolamentazioni³⁷.

L'art. 5 del Decreto Dignità conteneva disposizioni specificamente rivolte a contrastare la delocalizzazione delle imprese, italiane o estere, operanti sul territorio nazionale e beneficiarie di aiuti di Stato finalizzati a investimenti produttivi.

³⁵ C. GAROFALO, *La Salvaguardia dei livelli occupazionali nel "decreto dignità"*, in *LG*, 12/2018, pag. 1086; V.F. SCARPELLI, *Convertito in Legge il "Decreto dignità" al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi*, in *NGCC*, 9/2018; V.FILÌ, *Decreto-legge n.87 del 2018 convertito nella Legge n.96 e dignità dei lavoratori*, in *LG*, 10/2018, pag.869

³⁶ A. MINERVINI, *Il decreto dignità per i lavoratori e per le imprese e la nuova disciplina del contratto a termine*, in *DRI*, 1/2019 pag. 384-385

³⁷ R. TONELLI, *op.cit.*, pag. 6

È opportuno rilevare che, nel corso dell'*iter* di conversione in legge, tale norma è stata oggetto di rilevanti modifiche.

La versione originaria prevedeva che il meccanismo di restituzione dei benefici ottenuti si applicasse a tutte le ipotesi di trasferimento, comprese quelle realizzate all'interno dell'Unione europea. Tuttavia, tale impostazione sollevava fondati dubbi di compatibilità con i principi del diritto dell'Unione, in particolare con la libertà di stabilimento sancita dall'art. 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Per prevenire eventuali censure, il Governo, in sede di giustificazione, evidenziava come anche il Legislatore europeo manifestasse un atteggiamento di diffidenza nei confronti del fenomeno della delocalizzazione, al punto da considerarlo quale condizione ostativa alla fruizione di determinati aiuti di Stato. Sulla base di tale premessa, l'Esecutivo aveva sostenuto che uno Stato membro poteva legittimamente introdurre misure più restrittive rispetto a quelle previste a livello europeo, senza con ciò incorrere in una violazione del diritto dell'Unione. In ogni caso, al fine di attenuare il rischio di un contrasto normativo, nel testo del decreto-legge era stato inserito all'art.4, comma 1, l'incipit volto a precisare che l'applicazione delle disposizioni avveniva *“fatti salvi i vincoli derivanti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato e di utilizzo dei fondi strutturali europei”*.

Eppure, secondo consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, le disposizioni del TFUE in materia di libertà di stabilimento non possono essere derogate da uno Stato membro, il quale non può impedire a un proprio cittadino o a una società costituita conformemente al suo ordinamento di trasferire la propria attività in un altro Stato membro³⁸.

In sede di conversione in legge, il Legislatore, valutata la concreta possibilità di apertura di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano, ha modificato l'art. 5, restringendone l'ambito di applicazione alle sole ipotesi di trasferimento verso Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di

³⁸ Sentenze 11 marzo 2004, causa C-9/02, de Lasteryrie du Saillant; 27 novembre 2008, causa C-418/07, Papillon; 1° ottobre 2009, causa C-247/08, Gaz de France- Berliner Investissement; 21 gennaio 2010, causa C-311/08, SGI.

quelli aderenti allo Spazio economico europeo (SEE). Ne è conseguita l'esclusione dall'applicazione della norma di tutte le delocalizzazioni effettuate all'interno dell'Unione europea³⁹.

Nell'esaminare il contenuto dell'art. 5 si evidenzia, ai commi 1 e 2, la previsione di due vincoli tra loro distinti.

Il primo, disciplinato dal comma 1, riguarda gli aiuti di Stato diretti a sostenere “*investimenti produttivi*” e si applica esclusivamente alle delocalizzazioni verso Stati extra-UE o non aderenti al SEE. La disposizione stabilisce che, fatti salvi i vincoli derivanti da trattati internazionali, le imprese che effettuino una delocalizzazione in tali Stati nei cinque anni successivi alla ricezione di aiuti di Stato – non più limitati ai soli contributi in conto capitale, ma comprensivi di qualsiasi forma di sostegno, quali finanziamenti, sovvenzioni, detrazioni o agevolazioni fiscali – sono tenute a restituire integralmente le somme ricevute, maggiorate di un interesse del 5% rispetto al tasso vigente alla data dell'erogazione, oltre a essere soggette a una sanzione pecuniaria compresa tra il doppio e il quadruplo dell'importo del beneficio.

Il secondo vincolo, contenuto nel comma 2, concerne gli aiuti di Stato destinati a sostenere “*investimenti produttivi specificamente localizzati*” – ad esempio in aree economicamente depresse – e si estende a qualsiasi trasferimento dell'attività produttiva al di fuori del sito incentivato, indipendentemente dal fatto che esso avvenga in un'altra parte del territorio nazionale o in un altro Stato membro dell'Unione europea.

Rispetto alla disciplina contenuta nella Legge di Stabilità 2014, il Decreto Dignità amplia significativamente la portata della revoca degli aiuti di Stato: il vincolo si applica a qualsiasi tipologia di sostegno pubblico, indipendentemente dalla forma e dalle modalità di erogazione, includendo contributi, crediti d'imposta, bonus fiscali, garanzie pubbliche, contributi in conto interessi e finanziamenti agevolati.

La *ratio* della norma risiede nell'intento di sanzionare l'impresa che, avendo beneficiato di provvidenze pubbliche per lo sviluppo di una determinata area, decida, successivamente, di abbandonarla, compromettendo così gli obiettivi di

³⁹ F. ROTONDI, *Procedure di delocalizzazione: Commento alla normativa*, in *GP*, 5/2024, pag. 293

politica industriale e di coesione territoriale perseguiti dal Legislatore⁴⁰.

Non rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina gli incentivi che, pur potendo essere qualificati come aiuti di Stato, non sono collegati a investimenti produttivi, come, ad esempio, quelli destinati all'occupazione o al sostegno di processi di ricerca e sviluppo.

Pur riconoscendo che l'obiettivo perseguito dal Decreto Dignità sia quello di ricomprendere tutti gli aiuti di Stato agli investimenti, a prescindere dalla forma e dalle modalità di erogazione, si è osservato che la formulazione normativa, caratterizzata da un'eccessiva vaghezza, ha generato difficoltà interpretative e applicative. In particolare, sono state evidenziate incertezze con riguardo alla previsione relativa alla valutazione dell'impatto occupazionale: non è chiaro, infatti, se il Legislatore abbia inteso riferirsi agli incentivi all'attività lavorativa o, invece, agli aiuti destinati alla realizzazione di investimenti produttivi che abbiano effetti, anche indiretti, sull'impiego⁴¹.

L'adesione a uno piuttosto che all'altro orientamento interpretativo condurrebbe a differenti valutazioni in ordine all'opportunità e alla ragionevolezza dell'esclusione, dal calcolo dell'impatto occupazionale, dei licenziamenti riconducibili a giustificato motivo oggettivo, come stabilito dall'art. 6 del Decreto Dignità. Differente è anche l'arco temporale entro il quale opera l'onere di non delocalizzare, che viene esteso da tre a cinque anni rispetto alla disciplina previgente del 2014. La nuova novella, inoltre, individua come *dies a quo* per il calcolo del quinquennio la data di conclusione dell'iniziativa agevolata o di completamento dell'investimento incentivato, discostandosi così dalla disciplina del 2014, che invece faceva riferimento alla data di concessione dei benefici.

Anche questo aspetto è stato fortemente criticato, in quanto non sempre risulta agevole individuare il momento esatto da cui decorre l'obbligo temporale di mantenimento in Italia dell'attività agevolata, soprattutto in ragione delle differenti tipologie di aiuto concesse. A ciò si aggiunge la necessità di predisporre un efficace apparato di controllo, in grado di monitorare l'iter dell'investimento fino alla sua

⁴⁰ G.R. SIMONCINI, *op. cit.* pag.368

⁴¹ R. TONELLI, *op.cit.*, pag. 7 e 8

conclusione, al fine di verificare l'impegno da parte dell'impresa beneficiaria di non delocalizzare.

Un ulteriore aspetto innovativo consiste nel fatto che la nuova disposizione si applica indipendentemente dall'impatto sull'occupazione, laddove la disciplina del 2014 subordinava la decadenza al verificarsi di una riduzione del personale di almeno il 50% a seguito della delocalizzazione.

Secondo parte della dottrina⁴², la scelta del Legislatore di eliminare tale requisito, se da un lato amplia l'ambito di applicazione del vincolo rispetto alla normativa previgente — essendo sufficiente lo spostamento, totale o parziale, della produzione in uno Stato extra-UE —, dall'altro appare in potenziale contrasto con la *ratio* dell'intervento, che mira a garantire la salvaguardia dei livelli occupazionali. Quest'ultimo obiettivo, infatti, finisce per assumere un ruolo meramente indiretto, privo di una verifica concreta circa l'effettiva riduzione dei posti di lavoro. Rispetto alla normativa precedente, il Decreto Dignità ha inasprito le conseguenze sanzionatorie connesse alla violazione dell'onere di non delocalizzare. In particolare, tali conseguenze non si limitano più alla semplice restituzione del beneficio erogato, ma prevedono anche, con una finalità dissuasiva volta a contrastare i danni derivanti dal trasferimento all'estero della produzione oltre i confini europei (ad eccezione degli Stati aderenti allo Spazio Economico Europeo), l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria⁴³.

È compito dell'amministrazione che ha concesso la misura applicare tale sanzione. Inoltre, l'importo da restituire, a seguito della decadenza, è maggiorato di un interesse calcolato in base al tasso ufficiale di riferimento vigente alla data di erogazione o fruizione dell'aiuto, aumentato di cinque punti percentuali.

L'ultima citata dottrina ha però sollevato critiche sulle sanzioni previste rilevando come la norma punisca allo stesso modo le imprese che delocalizzano l'intera attività economica e quelle che trasferiscono solo una parte di essa, equiparando situazioni che, secondo tali osservazioni, avrebbero dovuto essere disciplinate in

⁴² C. GAROFALO, *op.cit.*, pag.1089

⁴³ Questa sanzione è commisurata a un importo compreso tra due e quattro volte l'ammontare dell'aiuto ricevuto.

modo differenziato per evitare disparità di trattamento⁴⁴.

Occorre precisare che, nonostante le differenze rispetto alla normativa emanata nel 2014, quest'ultima non è stata abrogata, trovando ancora applicazione per i benefici già concessi, per i bandi già pubblicati o per gli investimenti agevolati già avviati. Si è sollevato il dubbio circa la convivenza nel nostro ordinamento di due disposizioni vigenti in rapporto di continenza, con la richiesta di un intervento legislativo volto a dirimere ogni possibile incertezza interpretativa.

Alcuni studiosi hanno chiarito che la normativa precedente rimane in vigore esclusivamente per regolare gli aiuti di Stato erogati fino alla promulgazione del Decreto Dignità⁴⁵.

Di contro altri, hanno evidenziato che un'applicazione retroattiva delle nuove regole alle imprese già beneficiarie degli aiuti avrebbe potuto configurare un intervento non rispettoso delle garanzie costituzionali in materia di libertà di iniziativa economica, le quali tutelano l'imprenditore dal mutamento delle regole riguardanti la propria attività e gli investimenti programmati in corso d'opera⁴⁶.

La seconda fattispecie disciplinata dall'art. 5, comma 2, concerne le imprese italiane o estere operanti sul territorio nazionale che abbiano beneficiato di un aiuto di Stato finalizzato alla realizzazione di investimenti produttivi specificamente localizzati. In tale ipotesi, qualora l'attività economica oggetto dell'aiuto venga delocalizzata, entro cinque anni dalla data di completamento dell'investimento, dal sito produttivo incentivato verso un'unità produttiva situata al di fuori di quell'ambito territoriale, si determina la decadenza dai benefici concessi. Si tratta dunque di un contributo vincolato ad una precisa localizzazione territoriale, con l'obbligo che gli investimenti realizzati rimangano ancorati a quella specifica sede produttiva. In questo caso, il trasferimento può avvenire anche all'interno del territorio nazionale o degli Stati membri dell'Unione Europea, e ciò comporta comunque la decadenza dei benefici. La disposizione ha carattere residuale,

⁴⁴ C. GAROFALO, *op.cit.*, pag.1088

⁴⁵ G. ZAMPINI, *op.cit.*, pag. 991

⁴⁶ A. MINERVINI, *op.cit.*, pag. 385

trovando applicazione nei casi non ricompresi dal comma 1 e sempre nel rispetto dei vincoli derivanti dalla normativa europea.

Al riguardo, va ricordato che il diritto comunitario prevede la possibilità di concedere aiuti ad investimenti produttivi a destinazione territoriale specifica, in linea con la politica di coesione volta a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali tra le regioni degli Stati membri.

Per quanto attiene le sanzioni, nel caso di delocalizzazioni disciplinate dal comma 2 non si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie previste per la fattispecie di cui al comma 1, ma soltanto la restituzione del beneficio, maggiorato degli interessi calcolati secondo le modalità stabilite al medesimo comma 1. I tempi e le modalità di controllo del vincolo, invece, sono analoghi a quelli previsti per il comma 1, con ciascuna amministrazione competente incaricata di monitorare l'adempimento dell'obbligo e di avviare le procedure di recupero qualora si verifici la decadenza del beneficio.

Qualora siano coinvolte più amministrazioni, queste dovranno coordinarsi per garantire efficacia ai controlli e ottenere la restituzione degli aiuti indebitamente fruiti.

Infine, il comma 6 dell'art. 5 del Decreto Dignità definisce espressamente cosa si intende per delocalizzazione ai fini dell'applicabilità della norma. In particolare, si tratta del trasferimento geografico, anche parziale, dell'attività economica oltre i confini nazionali ed europei, motivato dalla ricerca di maggiori margini competitivi derivanti da costi inferiori della manodopera, minore regolamentazione del mercato del lavoro, o da altri vantaggi, soprattutto fiscali, da parte dell'impresa beneficiaria di un aiuto di Stato o di altra impresa ad essa collegata o controllata ai sensi dell'art. 2359 c.c.

L'orientamento dottrinale ha criticato tale definizione ritenendola eccessivamente generica e ha sollevato dubbi circa l'applicabilità della norma solo nel caso in cui il trasferimento riguardi l'«attività economica specificamente incentivata». Questo comporterebbe l'esclusione dall'ambito applicativo della norma di trasferimenti di attività simili o minimamente difformi rispetto a quella agevolata, considerato che, nella pratica, le operazioni di delocalizzazione sono spesso complesse e non si concretizzano semplicemente nella riallocazione diretta dell'unità produttiva

originaria. Tale incertezza normativa potrebbe compromettere l'efficacia dei vincoli, rendendoli facilmente eludibili da parte delle imprese⁴⁷.

Il coinvolgimento di imprese diverse da quelle beneficiarie dirette dell'aiuto, previsto dall'art. 5, ha suscitato alcune perplessità. Secondo una parte degli studiosi, tale estensione non appare corretta, poiché la norma intende specificamente vietare lo spostamento produttivo da parte delle imprese che hanno ricevuto aiuti di Stato finalizzati a investimenti produttivi, con l'obiettivo di garantire che le risorse pubbliche siano impiegate in modo socialmente utile per la collettività dei lavoratori italiani. Da questo punto di vista, non risulterebbe giustificata una sanzione nei confronti dell'impresa beneficiaria qualora questa non abbia materialmente effettuato la delocalizzazione, ma il trasferimento produttivo sia stato realizzato da un soggetto giuridico distinto, seppure collegato all'azienda beneficiaria⁴⁸.

D'altro canto, altra corrente di pensiero ha osservato come la delocalizzazione produttiva possa manifestarsi attraverso modalità diverse rispetto al mero trasferimento dell'unità produttiva: si spazia dalle importazioni di prodotti finiti realizzati all'estero su licenza, fino all'outsourcing mediante ricorso a subfornitori stranieri.

In particolare, un fenomeno diffuso soprattutto tra le imprese di media e piccola dimensione è il cosiddetto Traffico di Perfezionamento Passivo, consistente nell'esportazione di materie prime o semilavorate all'estero, con la garanzia di riacquisto e successiva reimportazione del prodotto finito. In tali ipotesi, l'attività economica dell'impresa risulterebbe formalmente localizzata entro i confini nazionali, sollevando dubbi circa l'applicabilità delle disposizioni dell'art. 5 a queste forme di trasferimento produttivo. Alla luce di ciò, si è ritenuto auspicabile un ampliamento dell'ambito di applicazione della norma anche a tali forme di delocalizzazione indiretta, che pure incidono significativamente sui livelli occupazionali, ritenendo insufficiente la mera previsione che estende la disciplina alle imprese collegate o controllate da quella beneficiaria dell'aiuto.⁴⁹

⁴⁷ R. TONELLI, *op.cit.*, pag. 8

⁴⁸ A. MINERVINI, *op.cit.*, pag. 386

⁴⁹ C. GAROFALO, *op.cit.*, pag. 1087

Alcuni autori⁵⁰ hanno poi sostenuto che la Cassa Integrazione Guadagni non dovrebbe rientrare nella nozione di aiuto di Stato rilevante ai fini della disciplina sulla delocalizzazione, poiché in tale ipotesi l'investimento produttivo non costituisce una conseguenza, bensì il presupposto per l'erogazione del trattamento. L'investimento produttivo rappresenterebbe dunque il contenuto del programma di azioni che l'imprenditore si impegna a realizzare per ottenere il beneficio.

L'art. 6 del Decreto Dignità si focalizza invece sul mantenimento dei livelli occupazionali nelle imprese beneficiarie di aiuti che prevedono una valutazione dell'impatto occupazionale, stabilendo meccanismi sanzionatori proporzionali alla riduzione del personale entro cinque anni dal completamento dell'investimento.

La decadenza totale del beneficio scatta per riduzioni superiori al 50%, mentre per quelle comprese tra il 10% e il 50% si applica una riduzione proporzionale del beneficio, infine le riduzioni inferiori al 10% non comportano revoca.

Inoltre, non si computano i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, interpretato dalla giurisprudenza in senso ampio, includendo ragioni di efficienza gestionale e riorganizzazione aziendale.

Secondo l'orientamento dottrinale prevalente⁵¹, l'impianto sanzionatorio previsto dall'art. 6 appare coerente in quanto introduce un principio di proporzionalità assente nell'art. 5. Infatti, la norma stabilisce una soglia minima di riduzione dei livelli occupazionali inferiore al 10%, al di sotto della quale il datore di lavoro mantiene il beneficio nonostante la riduzione del personale. Per le diminuzioni superiori al 50%, invece, scatta la decadenza totale del beneficio. Per quelle, invece, comprese tra il 10% e il 50%, la revoca del beneficio avviene in misura proporzionale alla percentuale di licenziamenti.

Non sono conteggiati tra i licenziamenti rilevanti quelli per giustificato motivo oggettivo, inteso come ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro o al regolare funzionamento dell'impresa che rendono impossibile la prosecuzione del rapporto di lavoro.

⁵⁰ R. TONELLI, *op.cit.*, pag. 6 e 7

⁵¹ C. GAROFALO, *op.cit.*, pag.1094

La dottrina ha osservato che la norma rischia di colpire in modo sproporzionato le piccole imprese con pochi dipendenti, mentre difficilmente produrrebbe effetti significativi sulle grandi imprese. A titolo esemplificativo, in un'impresa con 100 lavoratori, la perdita di 11 posti di lavoro (superiore al 10%) determina una riduzione proporzionale del beneficio, mentre è necessario il licenziamento di 50 lavoratori per la revoca totale del beneficio. In una piccola impresa con soli 2 lavoratori, invece, il licenziamento di uno solo (pari al 50% dell'organico) fa scattare la decadenza integrale⁵².

La stessa dottrina ha poi evidenziato che risulta, in mancanza di una precisa indicazione normativa, difficile individuare con certezza il *dies a quo* da cui far decorrere il vincolo occupazionale in quanto la norma fa riferimento, in modo generico, alla "*data di completamento dell'investimento*" per cui ha suggerito di applicare il principio già previsto in sede europea per gli investimenti a favore delle PMI o per aiuti a finalità regionale, secondo cui il mantenimento del posto di lavoro deve essere garantito per un certo periodo a partire dalla data in cui esso è stato occupato per la prima volta.

Il citato articolo 6 del Decreto Dignità si applica esclusivamente ai benefici concessi, ai bandi pubblicati o agli investimenti agevolati avviati dopo l'entrata in vigore dello stesso. Di conseguenza, per gli aiuti di Stato antecedenti a tale data non sussiste un obbligo di legge al mantenimento dei livelli occupazionali, salvo che non si applichi direttamente la disciplina europea, che impone vincoli analoghi, o che specifiche normative prevedano obblighi in tal senso.

Dalle critiche mosse dalla citata dottrina è lecito affermare che la complessità delle operazioni di delocalizzazione rende difficile l'applicazione efficace delle disposizioni contenute nel Decreto Dignità. Inoltre, la gestione e il controllo dei vincoli risultano complicati dalla molteplicità delle amministrazioni statali coinvolte nell'erogazione degli Aiuti di Stato, dalla necessità di un coordinamento Interistituzionale nonché dalle difficoltà incontrate nell'ottenere la cooperazione degli Stati esteri interessati dalla dislocazione produttiva.

In conclusione, la disciplina introdotta dal Decreto Dignità ha suscitato ampie

⁵² G. ZAMPINI, *op.cit.*, pag. 999

critiche in dottrina⁵³. In particolare, è stato evidenziato come il mero onere volto a trattenere le imprese sul territorio nazionale non assicuri né la salvaguardia né la creazione di posti di lavoro, risultando invece più proficuo incentivare l'attrazione di nuovi investimenti.

3. La Giurisprudenza dopo il Decreto dignità

A seguito dell'entrata in vigore del c.d. "Decreto Dignità", la giurisprudenza è intervenuta soprattutto in due rilevanti occasioni, concernenti vicende societarie di primaria notorietà nel panorama industriale nazionale, le quali hanno inciso in modo significativo sulle condizioni lavorative dei rispettivi dipendenti, mediante l'adozione di provvedimenti di segno opposto tra loro.

Tali pronunce giurisprudenziali hanno costituito i presupposti che hanno orientato il Legislatore dopo pochi mesi all'elaborazione della disciplina poi introdotta con la Legge di Bilancio per l'anno 2022.

Di seguito, si propone una sintesi delle principali tappe delle vicende concernenti la società GKN di Firenze e lo stabilimento Whirlpool di Napoli.

3.1 Il Caso GKN (Tribunale di Firenze, 20 settembre 2021)

Nel contesto normativo italiano l'evoluzione della disciplina relativa alla delocalizzazione delle attività produttive è stata sicuramente influenzata dall'esperienza dei lavoratori della GKN di Campi Bisenzio (Firenze), azienda operante nel settore metalmeccanico. L'impresa aveva comunicato unilateralmente l'avvio di una procedura di licenziamento collettivo per cessazione dell'attività a ben 422 lavoratori, motivando la decisione con il trasferimento della produzione all'estero presso altre società del medesimo gruppo. Tale decisione era stata assunta nonostante gli investimenti effettuati per il rinnovo tecnologico ed era giustificata solo da una strategia orientata all'aumento della redditività senza alcun riguardo sulla sorte occupazionale dei propri dipendenti.

Avverso l'iniziativa della azienda, il sindacato Fiom-Cgil si oppose, presentando, dinanzi al Tribunale di Firenze, un ricorso per violazione del diritto di informazione

⁵³ R. TONELLI, *op.cit.*, pag. 10

e consultazione sindacale, previsto dall'art.28 dello Statuto dei Lavoratori (L.n. 300/1970), nonché degli obblighi contrattuali derivanti dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) metalmeccanici e dall'Accordo aziendale del 9 luglio 2020.

Il Tribunale di Firenze, con ordinanza del 20 settembre 2021, accolse il ricorso promosso dalla citata sigla sindacale dichiarando la condotta antisindacale dell'azienda per mancato rispetto del confronto preventivo con conseguente annullamento della procedura di licenziamento che era stata avviata ai sensi della L.223/1991⁵⁴.

Il giudice chiarì che l'obbligo di informazione sindacale non si esauriva nella mera comunicazione della decisione aziendale, ma implicava il coinvolgimento dei sindacati già nelle fasi antecedenti la formazione della decisione stessa, soprattutto quando vi fossero previsioni che potessero incidere negativamente sui livelli occupazionali⁵⁵.

Tali obblighi erano stati già definiti dal d.lgs. n. 25/2007 che aveva recepito la Direttiva europea CE 23/2001 in materia di informazione e consultazione dei lavoratori.

Successivamente all'emanazione del provvedimento giudiziale, in sede politico-istituzionale, fu elaborata dai lavoratori una proposta di legge intitolata «*Disposizioni per sostenere i livelli occupazionali e produttivi e per contrastare la pratica della delocalizzazione delle attività produttive*» che introduceva alcune innovazioni rilevanti rispetto alla normativa vigente che mettevano al centro la tutela dell'occupazione e della continuità produttiva rispetto alle esigenze imprenditoriali. In particolare, essa prevedeva che le imprese con almeno 100 dipendenti, o quelle che avessero effettuato licenziamenti collettivi nei due anni precedenti, dovevano comunicare preventivamente alle istituzioni e alle rappresentanze sindacali le ragioni economico-finanziarie alla base della decisione di chiusura, fornendo, su richiesta, tutta la documentazione attestante la situazione patrimoniale dell'impresa.

⁵⁴ M. CORTI, *Il coinvolgimento dei lavoratori preso sul serio: il caso GKN*, in DRI, 1/2022, pag. 266

⁵⁵ G. ORLANDINI, *op.cit.*, pag. 394

Inoltre, vi era l'obbligo per l'azienda di presentare al Ministero dello Sviluppo Economico un piano industriale, elaborato in consultazione con i rappresentanti sindacali, che contemplasse non solo la cessione dell'azienda, ma anche azioni volte alla salvaguardia dell'impiego, alla gestione degli eventuali esuberi mediante ricollocazione o riqualificazione del personale, nonché progetti di riconversione del sito produttivo, anche per finalità socio-culturali o ambientali, al fine di mantenere l'attività produttiva e occupazionale. Il programma non poteva essere approvato nell'ipotesi di esuberi in assenza di una crisi aziendale reale, o in caso di mancato consenso della maggioranza delle rappresentanze sindacali o dei lavoratori stessi.

In questa prospettiva, i licenziamenti effettuati prima dell'approvazione dell'accordo dovevano essere considerati nulli configurandosi come condotta antisindacale. Inoltre, era prevista una sanzione per l'impresa che non rispettasse le previsioni del programma, con l'esclusione dall'accesso ai fondi e appalti pubblici per un periodo di cinque anni, oltre all'obbligo di restituzione dei sussidi ricevuti nei cinque anni precedenti. In caso di cessione dell'azienda, il Ministero era chiamato a verificare la solidità finanziaria e la sostenibilità dell'intesa industriale proposta dall'acquirente, con particolare attenzione al mantenimento dei livelli occupazionali.

Infine, si riconosceva ai lavoratori, che avessero costituito una cooperativa entro due mesi dall'approvazione del piano, il diritto di prelazione sull'acquisto dell'azienda. L'impresa era tenuta a notificare alla cooperativa dei lavoratori il nome dell'acquirente interessato e il prezzo di vendita; quest'ultima poteva quindi esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni, a un prezzo stabilito al netto dei contributi pubblici ricevuti dall'impresa a partire dall'anno della sua costituzione. Anche lo Stato veniva richiamato al suo ruolo: nel caso in cui, a due anni dall'approvazione del piano, dovessero permanere condizioni di incertezza per i lavoratori, Cassa Depositi e Prestiti poteva acquistare l'impresa o assumervi partecipazioni con l'unico obiettivo di salvaguardare occupazione e attività produttiva. Per molti operatori era prevedibile che la proposta dei lavoratori non venisse tramutata in Legge per i rigorosi vincoli contemplati che non avrebbero

trovato il favore del Legislatore⁵⁶.

La stessa però ha contribuito all'introduzione di una nuova procedura speciale di informazione e consultazione in caso di chiusura di stabilimenti, inserita nella Legge di Bilancio 2022 per scongiurare il ripetersi in futuro di simili strategie imprenditoriali⁵⁷.

La vicenda GKN evidenzia la crescente attenzione verso strumenti normativi volti a rafforzare la tutela dell'impiego e la partecipazione attiva dei lavoratori nelle scelte aziendali ⁵⁸.

3.2 Caso Whirlpool Enea (Tribunale di Napoli, 4 novembre 2021)

Con ricorso depositato il 17 settembre 2021, le organizzazioni sindacali FIOM, UILM e FIM, adivano il Giudice del Lavoro del Tribunale di Napoli, chiedendo l'annullamento della procedura di licenziamento collettivo avviata dalla *Whirlpool Enea S.p.A.* il 15 luglio 2021.

A fondamento della domanda, i ricorrenti richiamavano l'Accordo Quadro sottoscritto presso il MISE il 24 luglio 2015, relativo al piano industriale 2015-2018, con il quale la società si era impegnata a mantenere in attività tutti gli stabilimenti presenti sul territorio nazionale, incrementando la capacità produttiva, e, per il sito di Napoli, a realizzare lavatrici di fascia alta.

Nel 2018, in considerazione delle difficoltà riscontrate nell'attuazione del programma e della necessità di ricorrere a ulteriori ammortizzatori sociali, l'azienda presentava un nuovo piano triennale, impegnandosi a non procedere a licenziamenti collettivi fino al 31 dicembre 2020, salvo ipotesi di mancata opposizione del lavoratore o maturazione dei requisiti pensionistici. Tale impegno veniva ribadito nell'incontro del 25 ottobre 2018 presso il MISE, alla presenza delle Regioni interessate.

Nel corso del 2019, tuttavia, emergevano criticità specifiche relative allo

⁵⁶ V. NUZZO, *Delocalizzazioni e chiusure di stabilimenti: i nuovi limiti all'iniziativa economica privata tra scelte legislative e prospettive possibili*, in *RIDL*, 4/2022 pag. 521

⁵⁷ M. CORTI, *op.cit.*, pag. 266

⁵⁸ G. ORLANDINI, *op.cit.*, pag.394

stabilimento partenopeo e, il 31 maggio dello stesso anno, la società annunciava la volontà di cessarne l'attività. Nel settembre successivo, avviava la procedura con la comunicazione prevista all'art. 47 della L. n. 428/1990 per la cessione del ramo d'azienda; tale iniziativa veniva ritirata il mese successivo, pur confermando la volontà di chiudere lo stabilimento il 31 ottobre 2020.

Le organizzazioni sindacali contestavano il mancato adempimento degli accordi e ritenevano insussistenti i presupposti dell'eccessiva onerosità sopravvenuta dichiarati dall'azienda, per difetto dei requisiti di imprevedibilità e straordinarietà, denunciando inoltre il pregiudizio arrecato al proprio ruolo di rappresentanza collettiva.

La società, dal canto suo, sosteneva di aver rispettato gli impegni assunti, osservando le scadenze pattuite e mantenendo un confronto costante con le controparti, evidenziando altresì la natura meramente programmatica e non vincolante del piano industriale⁵⁹.

Il Tribunale di Napoli, aderendo alle argomentazioni difensive aziendali, qualificava il piano *“come documento illustrativo privo di efficacia vincolante che non era fonte diretta di obblighi nei confronti delle parti sociali, ma piuttosto costituisce un documento che illustra le strategie competitive dell'azienda e le azioni che saranno realizzate per il raggiungimento degli obiettivi strategici”*⁶⁰.

Il giudice di prime cure riteneva, inoltre, che la decisione di procedere ai licenziamenti costituisse legittima estrinsecazione della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., la quale, pur potendo essere assoggettata a limiti per esigenze di carattere sociale, non può essere coartata se non per volontà del titolare del diritto.

La modifica del piano industriale poteva, pertanto, considerarsi lecita in quanto espressione della libertà di iniziativa economica; la società, infatti, aveva coinvolto le organizzazioni sindacali mediante un costante confronto sulle ragioni che

⁵⁹ M.S. AGOSTINI, *La Giurisprudenza apripista delle norme sulle delocalizzazioni: la chiusura di uno stabilimento e le prerogative sindacali in alcune recenti pronunce ex art.28 St. Lav.*, in R. COSIO (a cura di), *Il diritto del Lavoro nell'ordinamento complesso*, Milano, 2023. pag. 298-300

⁶⁰ S. BORELLI e R. TONELLI, *Delocalizzazioni e Aiuti di Stato. Riflessioni su una normativa slogan*, in *RGL*, 3/2022, pag. 415

avevano determinato lo scostamento rispetto all'accordo originario, escludendo così la violazione degli obblighi di buona fede e correttezza.

Le motivazioni addotte non si traducevano, quindi, in un inadempimento, essendo la scelta operata riconducibile alla sfera di autonomia decisionale propria dell'imprenditore, quale manifestazione del diritto costituzionale alla libertà di iniziativa economica⁶¹.

Un orientamento dottrinale ha espresso rilievi critici nei confronti della decisione in esame, evidenziando che, a seguito della sottoscrizione da parte della società Whirlpool di accordi quadro con le organizzazioni sindacali e con il Governo, il quale si era impegnato, al fine di garantire la salvaguardia dei livelli occupazionali, a concedere incentivi e ammortizzatori sociali di natura conservativa, gli aiuti pubblici erogati (pari a circa 4 milioni di euro nel periodo 2015-2020) dovevano essere oggetto di restituzione in caso di mancata realizzazione del progetto⁶².

Tale ricostruzione trova fondamento nella chiave interpretativa espressa dalla Corte dei conti in materia di erogazioni pubbliche a favore di imprese e società, secondo cui, qualora un finanziamento sia concesso per la realizzazione di uno specifico progetto e quest'ultimo non venga portato a compimento, l'aiuto pubblico erogato è soggetto a obbligo di restituzione⁶³.

4. La Legge di Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021)

Nel dicembre 2021, il Governo presieduto da Mario Draghi ha introdotto, all'interno di un articolo della Legge di bilancio, un complesso di misure volte a disciplinare le ipotesi di chiusure aziendali. Tali previsioni, pur ricalcando formalmente la proposta avanzata dal Collettivo di fabbrica, ne risultano significativamente ridimensionate nella loro portata sostanziale.

La dottrina, a fronte di tale intervento, ha manifestato un orientamento non univoco. Da un lato, ha osservato come le nuove misure non possano essere ricondotte alla

⁶¹ M.S. AGOSTINI, *op.cit.* pag. 298-300

⁶² S. BORELLI e R. TONELLI, *op.cit.*, pag. 416

⁶³ Cfr. C. Conti 24.11.2017, S. I. giurisdizionale centrale

nozione di “*delocalizzazione*” delineata dal Decreto Dignità, estendendo la loro portata anche alle ipotesi di cessazione dell’attività d’impresa⁶⁴.

Dall’altro lato, tuttavia, ha invece sottolineato come la Legge di Bilancio per l’anno 2022 abbia segnato una svolta di rilievo nella regolamentazione delle delocalizzazioni produttive, introducendo un approccio più incisivo e organico. In tale prospettiva, l’intervento legislativo non si limita ad incidere, come avvenuto in precedenza, sui soli profili economico-finanziari mediante l’adozione di strumenti dissuasivi fondati sull’obbligo di restituzione degli incentivi pubblici eventualmente percepiti dall’impresa; esso interviene direttamente sulle conseguenze civilistiche derivanti dalla cessazione delle attività produttive, con particolare attenzione alla sorte dei singoli rapporti di lavoro destinati alla risoluzione. In tal modo, lo Stato riafferma un ruolo centrale all’interno del sistema delle relazioni industriali, assumendo non soltanto una funzione di regolazione del mercato del lavoro, ma anche una funzione di garanzia delle prerogative delle organizzazioni sindacali. Ciò si realizza attraverso l’introduzione, *ex novo*, di una procedura obbligatoria di consultazione e informazione preventiva, nonché mediante la previsione di un apparato sanzionatorio inedito, volto a presidiare l’effettività degli obblighi di condotta gravanti sul datore di lavoro in occasione della chiusura di siti produttivi⁶⁵.

Le disposizioni introdotte dalla Legge di Bilancio per l’anno 2022 – inserite all’art. 1, commi dal 224 al 237-bis, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 – si propongono di disciplinare, mediante una puntuale procedimentalizzazione, la scelta di talune imprese, in possesso dei requisiti dimensionali prescritti, di procedere alla chiusura di un’unità produttiva. La ratio dell’intervento normativo si manifesta, anzitutto, nella volontà di sottoporre ad un iter procedurale vincolato le ipotesi di delocalizzazione che si concretino nella completa dismissione di uno stabilimento situato sul territorio nazionale, al fine di trasferire l’attività produttiva in altra sede. Restano invece escluse dall’ambito applicativo le ipotesi in cui l’impresa si limiti a ridurre l’organico, anche qualora i licenziamenti che ne conseguono siano

⁶⁴ F. ROTONDI, *op.cit.*, pag. 293

⁶⁵ L. SCARANO, *Poteri, interessi e tecniche nella disciplina delle delocalizzazioni*, in *ADL*, 2/2024, pag. 272

riconducibili allo spostamento dell'attività verso aree caratterizzate da minori costi economici e oneri normativi di produzione⁶⁶.

Scopo delle nuove norme è di garantire la salvaguardia del tessuto occupazionale e produttivo responsabilizzando i datori di lavoro e coinvolgendo le Organizzazioni Sindacali, le Istituzioni a vario titolo coinvolte (Regioni, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dello Sviluppo Economico, ANPAL) con la previsione di una serie di oneri per i datori di lavoro la cui violazione è variamente sanzionata⁶⁷.

Le nuove regole sono rivolte ai datori di lavoro che decidono di chiudere, con cessazione di attività, l'unità produttiva autonoma (sede, stabilimento, filiale) e licenziare non meno di 50 dipendenti, a condizione che nell'anno precedente abbiano avuto in forza mediamente 250 dipendenti, inclusi apprendisti e dirigenti (art. 1 co. 224-225).

Non rientrano nell'ambito di applicazione della nuova disciplina "*i datori di lavoro che si trovano 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 di impresa*" di cui al decreto-legge 118/2021, convertito con modificazioni dalla Legge 147/2021 (art. 1 co. 226)⁶⁸.

È opportuno, in via preliminare, evidenziare che la nuova disciplina riguarda esclusivamente le imprese sane di grandi dimensioni, restringendo così l'ambito soggettivo di applicazione a una platea limitata di potenziali destinatari⁶⁹.

Il Legislatore ha, poi previsto un obbligo di proceduralizzazione, imponendo all'impresa un confronto strutturato con le organizzazioni sindacali e con le competenti autorità pubbliche. In sintesi, il datore di lavoro che si trova nelle indicate condizioni, è tenuto a dare comunicazione per iscritto delle proprie

⁶⁶ V. NUZZO *op.cit.* pag. 521-522

⁶⁷ G. FERRIGHI, *Legge di stabilità 2022 e delocalizzazione - aspetti previdenziali*, in R. COSIO (a cura di), *Il diritto del Lavoro nell'ordinamento complesso*, Milano, 2023 pag. 273

⁶⁸ V. NUZZO, *op.cit.*, 2022, pag. 522-523

⁶⁹ In base ai dati Istat del 2022, le imprese con oltre 250 dipendenti rappresentano appena lo 0,4% del totale mentre le microimprese e le PMI costituiscono più del 99% delle imprese italiane e impiegano oltre il 70% della forza lavoro nazionale

intenzioni alle Istituzioni e alle Organizzazioni Sindacali (Rsa, Rsu, Sedi territoriali delle Organizzazioni Sindacali più rappresentative, Regioni interessate, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Mise, Anpal) almeno 90 giorni (poi estesi a 180 giorni dal Decreto-legge 144/2022, cd. Decreto Aiuti-ter) prima di procedere ai licenziamenti (senza l'onere di fornire la documentazione societaria se richiesta). Tale comunicazione potrà essere inviata per il tramite dell'associazione a cui il datore di lavoro aderisce o alla quale conferisce apposito mandato e dovrà contenere le ragioni economiche, finanziarie, tecniche o organizzative che sottendono alla chiusura, il numero e i profili professionale del personale occupato ed il termine entro cui è prevista la chiusura. Di conseguenza, sono considerati nulli i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ed i licenziamenti collettivi intimati in assenza della indicata comunicazione o prima dello scadere dell'indicato termine di 180 giorni o del minor termine entro il quale è sottoscritto il piano.

Entro 60 giorni dalla comunicazione dall'avvio della procedura, il datore di lavoro dovrà elaborare un progetto, di durata massima di 12 mesi, per limitare le ricadute occupazionali e dovrà indicare:

- a) Le azioni programmate per la salvaguardia dei livelli occupazionali e gli interventi per la gestione non traumatica dei possibili esuberanti, attraverso ammortizzatori sociali o incentivi all'esodo, anche valutando la ricollocazione o la riqualificazione dei lavoratori presso altro datore di lavoro;
- b) Le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale anche ricorrendo ai fondi interprofessionali, che potranno essere cofinanziate dalle Regioni interessate alle chiusure;
- c) Le prospettive di cessione dell'azienda o di rami d'azienda, con finalità di continuazione dell'attività, anche ai lavoratori o a cooperative dagli stessi costituite (che comunque non godono di prelazione);
- d) Gli eventuali progetti di riconversione del sito produttivo, anche per finalità socioculturali a favore del territorio interessato;
- e) Tempi e modalità di attuazione delle azioni previste⁷⁰.

⁷⁰ M. CORTI, *op.cit.*, pag. 266 e D. MEZZACAPO, *Licenziamenti per delocalizzazione dopo il cd. Decreto Aiuti Ter, op.cit.*, pag. 504-505

Entro il termine di 120 giorni (e non più 30 giorni come previsto originariamente) il piano è discusso con le Rappresentanze sindacali alla presenza dei Soggetti istituzionali destinatari delle comunicazioni preventive (art. 1 co. 231).

In caso di accordo sindacale il datore di lavoro assumerà l'impegno di realizzare le azioni contenute nel piano con le modalità ed i tempi in esso previsti avendo l'onere, mensile, da dare informazioni ai soggetti sindacali ed istituzionali coinvolti sui risultati delle azioni intraprese⁷¹.

Al termine del periodo di dodici mesi previsto per l'attuazione del piano, l'eventuale ricorso al licenziamento collettivo non determina l'applicazione di sanzioni nei confronti del datore di lavoro. Resta tuttavia fermo che, fino alla completa esecuzione del piano, è fatto divieto all'impresa di avviare procedure di licenziamento collettivo nonché di intimare licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo.

Una parte significativa della letteratura giuridica ha espresso perplessità in ordine a tale previsione, reputandola irragionevole in rapporto alla finalità dichiarata di contrastare le delocalizzazioni suscettibili di incidere negativamente sul tessuto occupazionale e produttivo. Secondo tale orientamento, infatti, il licenziamento individuale, per la sua natura e dimensione circoscritta, difficilmente è idoneo a compromettere in misura apprezzabile l'assetto complessivo dell'occupazione⁷².

Ai sensi del successivo comma 232, i lavoratori interessati dal piano accedono al programma di Garanzia dell'Occupabilità dei Lavoratori (GOL) ed i relativi nominativi sono comunicati all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) che li mette a disposizione delle regioni interessate. I lavoratori destinatari del piano, qualora questo venga sottoscritto, potranno godere del trattamento della Cassa Integrazione Guadagni Straordinari (CIGS), ai sensi dell'art. 22 ter, della Legge 148/2015 nei limiti di spesa indicati dal c. 229, art. 1 dalla stessa legge⁷³.

⁷¹ È stato osservato che i destinatari delle informazioni relative al controllo del piano approvato non coincidono con coloro ai quali viene comunicato l'eventuale accordo sottoscritto, bensì corrispondono ai soggetti individuati nella fase di apertura della procedura.

⁷² D. MEZZACAPO, *op.cit.*, pag. 506-507

⁷³ F. ROTONDI, *op.cit.*, pag.293

Con l'art. 37 del Decreto-legge n. 144/2022 (Decreto Aiuti-ter) sono stati riformulati alcuni commi della Legge di Bilancio 2022 e, in particolare, il comma 227, nella parte in cui si sancisce la nullità dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo e di quelli collettivi intimati non solo in assenza della comunicazione di apertura della procedura, ma anche prima della scadenza del termine di 180 giorni oppure del minor termine entro il quale sia stato sottoscritto il piano di cui al comma 233.

Il comma 235, a sua volta, dispone un incremento del 500% del cosiddetto *ticket licenziamento*, dovuto dal datore di lavoro nell'ipotesi di mancata sottoscrizione del piano da parte delle organizzazioni sindacali⁷⁴.

Dall'esame complessivo delle nuove disposizioni emerge un significativo mutamento di prospettiva nell'impostazione delle politiche pubbliche di contrasto alle delocalizzazioni: l'attenzione non è più rivolta primariamente alla restituzione delle agevolazioni economiche precedentemente godute, ma si concentra sui rapporti di forza tra le parti, individuali e collettive, del contratto di lavoro, avendo come fulcro la relazione negoziale tra datore di lavoro e lavoratore⁷⁵.

4.1 Critiche della dottrina alle disposizioni sulla delocalizzazione contenute nella Legge di Bilancio del 2022

Le disposizioni introdotte con la Legge di Bilancio 2022 in materia di cessazione di attività produttive hanno suscitato ampie e articolate critiche da parte della dottrina e degli operatori del settore, i quali, pur da prospettive differenti, ne hanno evidenziato limiti strutturali e scarsa efficacia concreta nel contrasto al fenomeno delle delocalizzazioni.

Alcuni di essi hanno evidenziato l'improprietà della stessa definizione di normativa "*anti-delocalizzazione*"⁷⁶. È stato osservato, infatti, che la disciplina non si applica esclusivamente ai casi di trasferimento della produzione all'estero, ma a qualsiasi

⁷⁴ Il ticket di licenziamento è un contributo che il datore di lavoro deve versare all'INPS in caso di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato che darebbe diritto al lavoratore alla NASpI (indennità di disoccupazione), anche se il lavoratore non la richiede effettivamente.

⁷⁵ L. SCARANO, *op.cit.*, pag. 272

⁷⁶ G. ORLANDINI, *op.cit.*, pag.394

ipotesi di chiusura di sede, stabilimento, filiale o ufficio situato in Italia, con cessazione definitiva dell'attività, a prescindere dall'intento dell'impresa di rilocalizzare in altro Stato.

Altra dottrina⁷⁷ ha, altresì, sottolineato come l'impianto della disciplina in esame si presenti radicalmente diverso rispetto alle esperienze normative pregresse. In primo luogo, i nuovi vincoli introdotti dal Legislatore si rivolgono alle imprese che optino per la chiusura e la cessazione definitiva dell'attività in una propria unità produttiva, sede o reparto. L'apparente estraneità rispetto al fenomeno della delocalizzazione può essere superata considerando che la sequenza chiusura/cessazione costituisce, nella prassi, indice rivelatore di una strategia di delocalizzazione: appare, infatti, scarsamente verosimile che imprese – in particolare multinazionali con un numero significativo di addetti – interrompano repentinamente la produzione senza trasferirla o accorparla altrove, spesso cedendo a terzi anche la titolarità del patrimonio immobiliare localizzato sul territorio nazionale, con inevitabili ricadute negative in termini occupazionali.

Un ulteriore profilo da evidenziare è rappresentato dall'assenza di un espresso riferimento alla previa percezione di contributi pubblici da parte delle imprese delocalizzanti: scelta che, secondo il citato autore, rivela la volontà dell'organo legislativo di predisporre una disciplina di portata generale, non più limitata ai soli casi in cui sia ravvisabile un sostegno economico di matrice pubblica.

Ulteriore elemento di richiamo riguarda la soglia applicativa fissata dal Legislatore: l'ambito soggettivo è limitato alle imprese con almeno 250 dipendenti, nelle quali il provvedimento comporti il licenziamento di almeno 50 lavoratori. Tale impostazione riduce sensibilmente la portata della norma, escludendo gran parte del tessuto produttivo nazionale, caratterizzato da una prevalenza di piccole e medie imprese.

Altri autori, pur riconoscendo la necessità di una soglia dimensionale, hanno proposto un criterio maggiormente correlato all'impatto sociale della misura, individuando la soglia in funzione esclusiva del numero di licenziamenti (ad

⁷⁷ G. R. SIMONCINI, *op. cit.*, pag. 372

esempio, a partire da 50 unità), indipendentemente dalla dimensione complessiva dell'azienda.

Quanto all'esclusione delle imprese in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario, gli stessi ultimi autori hanno interpretato tale previsione come espressione della volontà legislativa di colpire soprattutto le chiusure di stabilimenti "*in bonis*" effettuate per finalità speculative, volte a trasferire l'attività in ordinamenti più favorevoli, mentre per le imprese in crisi trova applicazione la procedura di composizione negoziata introdotta dalla Legge n. 147/2021⁷⁸.

Un'altra critica rilevante concerne l'assenza di misure di incentivazione positive volte a rendere più attrattivo il contesto economico nazionale. La fase di consultazione con le parti sociali e la predisposizione del "*piano di migrazione*" vengono configurate come semplici strumenti meramente procedurali che non incidono sulle cause strutturali di questi fenomeni⁷⁹.

In tale quadro, i sindacati si troverebbero in una posizione di relativa debolezza, mitigata solo dall'inasprimento delle sanzioni nei confronti del datore di lavoro che non sottoscrive l'accordo entro i termini previsti. La mancata sottoscrizione comporta la cessazione definitiva dell'attività, mentre la stipula consente l'accesso agli ammortizzatori sociali, in particolare alla Cassa Integrazione.

Anche le sanzioni previste non costituiscono un ostacolo per disincentivare il fenomeno della delocalizzazione.

Secondo i dati elaborati dall'Ufficio Studi CGIL (dicembre 2021), in ipotesi di licenziamento di 300 lavoratori con retribuzione media di 1.200-1.400 euro, le sanzioni oscillano tra 2,6 e 3,4 milioni di euro, ma, al netto dei contributi Naspi già dovuti, l'aggravio effettivo per l'impresa varia tra 810.000 e 1,7 milioni di euro.

Tali cifre, rapportate ai fatturati di grandi multinazionali, non appaiono idonee a dissuadere dal trasferimento delle attività.

Si è inoltre evidenziato che le sanzioni colpiscono unicamente tre fattispecie:

- Mancata presentazione del piano (con raddoppio della sanzione ordinaria);

⁷⁸ G. ORLANDINI, *op.cit.*, pag. 394-395

⁷⁹ A. ZAMBELLI, *Licenziamenti per delocalizzazione e rilevanza delle procedure sindacali preventive*, in *LDE*, 1/2025, pag.10

- Inadempimento agli impegni assunti nel piano;
- Mancata sottoscrizione dell'accordo (con maggiorazione del 50% della sanzione)⁸⁰.

Il regime punitivo, fondato esclusivamente su sanzioni pecuniarie, non incide sulla validità dei licenziamenti, che il datore di lavoro può comunque intimare alla scadenza del termine previsto per l'esame del piano. Anche la cessazione dell'attività con licenziamento di almeno il 40% del personale si traduce in una mera sanzione economica, consistente nella restituzione degli aiuti di Stato percepiti nel decennio precedente.

Altre censure riguardano i tempi procedurali: i 60 giorni previsti per la predisposizione del piano sono considerati eccessivi, poiché esso dovrebbe essere già pronto prima dell'avvio della procedura; analogamente, il termine di 120 giorni per la sua discussione con tutti i soggetti coinvolti appare sproporzionato rispetto all'urgenza delle misure richieste⁸¹.

Un ulteriore aspetto che merita di essere menzionato in un'analisi critica della Legge 234/2021 riguarda l'assenza, al suo interno, di qualunque indicazione utile a circoscrivere l'arco temporale di riferimento all'interno del quale considerare il limite di 50 licenziamenti.

A differenza della Legge n. 223/1991, che prevede un arco di 120 giorni, la nuova disciplina non fissa alcun periodo di riferimento⁸². Una parte della dottrina ritiene che la mancata previsione di un riferimento temporale specifico sia giustificata dal fatto che la comunicazione, prevista dall'art. 1, comma 224, della Legge in esame, debba essere effettuata quando l'intenzione di procedere alla chiusura dello stabilimento comporti contestualmente un numero di licenziamenti non inferiore a cinquanta. Tale interpretazione risulta coerente con la finalità di tutela del tessuto

⁸⁰ A. RETTORI, *Delocalizzazioni i numeri e le leggi*, in *Paginauno*, 2022

⁸¹ A. ZAMBELLI, *op.cit.*, pag.8

⁸² La Legge n. 223/1991 regola le norme in materia di Cassa Integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità Europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro ivi compresi i licenziamenti collettivi che coinvolgono più lavoratori contemporaneamente, spesso a seguito di una riduzione, trasformazione o cessazione di attività.

occupazionale e produttivo, nonché con il presupposto della chiusura stessa.

Tuttavia, occorre considerare anche l'ipotesi in cui la chiusura non riguardi necessariamente l'intero stabilimento, potendo invece riferirsi a un singolo ufficio o reparto autonomo. In questa evenienza, l'imprenditore potrebbe realizzare chiusure parziali che si mantengano al di sotto della soglia dei 50 licenziamenti, dilazionando nel tempo la chiusura totale, e così eludendo le disposizioni imposte dalla nuova procedura.

In tale scenario, l'unico rimedio possibile risulterebbe essere la dimostrazione dell'intento fraudolento dell'imprenditore nel tentativo di eludere la normativa; tuttavia, la difficoltà pratica risiede nell'acquisizione delle prove necessarie a comprovare tale intento⁸³.

La Legge 234/2021 pur avendo l'obiettivo di garantire un uso responsabile delle risorse pubbliche, vincolandole al mantenimento delle attività produttive e occupazionali sul territorio nazionale, ha dimostrato scarsa incisività soprattutto da un punto di vista concreto in quanto non risultano mai attuati provvedimenti di revoca dei contributi per violazioni delle clausole previste.

Sono stati peraltro sollevati dubbi sulla capacità di tale norma di tradursi in strumenti realmente dissuasivi per contrastare le delocalizzazioni.

Alcuni commentatori della Legge hanno largamente condiviso che una soluzione efficace sarebbe potuta consistere nell'introduzione di benefici fiscali e finanziari per le imprese che investono sul territorio nazionale e, di converso, nella previsione di misure sanzionatorie efficaci come leva fondamentale per contrastare il fenomeno della delocalizzazione in quanto la disciplina attuale risulta inefficace a rispondere alle necessità di tutelare i livelli occupazionali e contrastare le cause strutturali del fenomeno. Per attuare risultati concreti, sarebbe necessario adottare un approccio più equilibrato capace di combinare strumenti di tutela sociale con misure di sostegno economico e politiche industriali più all'avanguardia⁸⁴.

È stato osservato da alcuni interpreti⁸⁵ che, contrariamente a quanto dichiarato nelle

⁸³ D. MEZZACAPO, *op.cit.*, pag. 508-509

⁸⁴ A. ZAMBELLI, *op.cit.*, pag.10

⁸⁵ G. FERRIGHI, *op.cit.*, pag. 274 - 275

intenzioni del Legislatore, ossia il disincentivo alle delocalizzazioni, la nuova normativa non menziona esplicitamente tale effetto. In questa prospettiva, l'attuale disciplina appare più orientata a introdurre una procedura di consultazione che a prevenire il trasferimento all'estero, rallentando le decisioni aziendali e favorendo un processo di riduzione del personale meno traumatico, specie per le imprese di grandi dimensioni.

Gli stessi interpreti ritengono che la vera novità, sul fronte previdenziale, sia rappresentata dalla possibilità di accedere al trattamento straordinario di integrazione salariale anche in caso di cessazione dell'attività con la sola condizione prevista della sottoscrizione del piano da parte di tutti i soggetti interessati. Viene però evidenziato che *“la norma si pone in palese discontinuità con la disciplina in precedenza prevista a partire dal 2016”* in quanto la Cassa Integrazione salariale poteva essere richiesta per diverse causali tutte comunque finalizzate alla prosecuzione dell'attività aziendale.

Inoltre, l'accesso alla Cassa Integrazione è condizionato al rispetto del limite di spesa previsto dalla Legge e monitorato dall'INPS.

Per cui se da un lato esso garantisce il rispetto delle coperture finanziarie, dall'altro rischia di negare l'accesso alla prestazione proprio nei contesti in cui la sua funzione di tutela sarebbe più necessaria.

5. Il Decreto-Legge n.103/2023 (c.d. Decreto Asset)

All'indomani della cessazione del blocco dei licenziamenti disposto in via emergenziale durante la pandemia da Covid-19, numerose imprese, comprese realtà industriali di notevoli dimensioni e con rilevanza strategica sul piano produttivo nazionale, hanno adottato decisioni di cessazione dell'attività in Italia, accompagnate dal trasferimento delle relative linee produttive verso Paesi caratterizzati da un costo del lavoro sensibilmente inferiore.

In tale contesto, il Governo è intervenuto con l'emanazione del decreto-legge n. 103 del 2023, successivamente convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 136 del 2023 (cd. Decreto Asset). La novella normativa ha inteso consolidare l'apparato sanzionatorio nei confronti di quelle imprese che, pur avendo beneficiato di aiuti di Stato concessi in funzione di investimenti produttivi, abbiano proceduto alla

delocalizzazione dell'attività interessata al di fuori dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo.

L'intervento legislativo si è, in particolare, concentrato sull'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 87 del 2018 (c.d. Decreto Dignità), che, come visto, prevede la decadenza dall'aiuto di Stato in caso di trasferimento entro cinque anni dalla conclusione dell'iniziativa agevolata. Per le imprese qualificate come “*grandi imprese*” ai sensi della Raccomandazione (CE) 361/2003 della Commissione europea del 6 maggio 2003 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 20 maggio 2003), il termine di sorveglianza viene ora raddoppiato da cinque a dieci anni.

Ai sensi della citata Raccomandazione, rientra nella categoria delle “*grandi imprese*” ogni entità economica che, su base consolidata, superi le soglie dimensionali proprie delle piccole e medie imprese (PMI), vale a dire: occupazione di oltre 250 dipendenti e, con riferimento agli ultimi due bilanci approvati, realizzazione di un fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro oppure detenzione di un attivo patrimoniale superiore a 43 milioni di euro.

Nonostante l'inasprimento del vincolo temporale, la dottrina maggiormente autorevole ha espresso perplessità circa l'effettiva idoneità della misura a contrastare il fenomeno delle delocalizzazioni, ritenendo che il raddoppio del periodo di sorveglianza rappresenti un intervento ancora troppo contenuto rispetto alla gravità delle ripercussioni economiche e sociali derivanti dalla chiusura di siti produttivi strategici.

Il Legislatore non ha invece introdotto modifiche sostanziali in ordine alle conseguenze derivanti dalla mancata presentazione di un piano che contenga tutti gli elementi prescritti dalla normativa vigente.

Diversamente, è stata sensibilmente aumentata la sanzione per la mancata sottoscrizione del piano da parte delle organizzazioni sindacali: essa consiste ora nel versamento del contributo di cui all'art. 2, comma 35, della Legge n. 92 del 2012 (Legge Fornero) in misura quintuplicata, passando dal precedente incremento del 50% all'attuale incremento del 500%.

Sul punto, un orientamento dottrinale⁸⁶ ha sottolineato come una simile previsione costituisca, per le organizzazioni sindacali, un rilevante strumento di pressione nei confronti del datore di lavoro, al fine di indurlo a formulare un piano sufficientemente dettagliato e convincente.

Nondimeno, è stato altresì evidenziato il rischio che un livello così elevato di sanzione possa determinare un effetto paradossale, inducendo l'imprenditore a sottrarsi completamente al confronto sindacale e a non presentare alcun piano, valutando ex ante la convenienza economica di sostenere una sanzione certa piuttosto che affrontare le incertezze e i vincoli derivanti dal negoziato collettivo. In tal senso, gli stessi autori hanno ipotizzato scenari in cui la previsione normativa, anziché incentivare la cooperazione tra le parti, finisca per accentuare la contrapposizione, con effetti negativi sia per i lavoratori che per la stabilità del sistema produttivo.

Per quanto concerne le piccole e medie imprese, è rimasta ferma la disciplina previgente, che prevede un periodo di sorveglianza di cinque anni dalla conclusione dell'iniziativa agevolata, durante il quale l'insediamento produttivo non può essere delocalizzato senza incorrere nella decadenza dall'agevolazione ricevuta.

Tuttavia, a differenza del decreto-legge n. 87 del 2018, che stabiliva espressamente la non applicabilità della disciplina agli aiuti già concessi o per i quali fossero già stati pubblicati i bandi, nonché agli investimenti già avviati alla data di entrata in vigore della norma, la nuova disposizione non contiene alcuna previsione circa la decorrenza temporale.

Questa omissione ha determinato, tra gli operatori del settore e nella prassi applicativa, significativi dubbi interpretativi circa l'ambito temporale di efficacia della norma.

In particolare, ci si è interrogati se il nuovo regime trovi applicazione esclusivamente con riferimento agli investimenti realizzati successivamente all'11 agosto 2023 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 103/2023) oppure se possa estendersi anche agli investimenti già in corso, per i quali il termine quinquennale previsto dalla disciplina previgente non sia ancora decorso.

⁸⁶ V. PASSARELLI, G. MARRA, F. PORTARO, *Divieto decennale di delocalizzazione extra UE per le imprese beneficiarie di aiuti di Stato*, in *PWC TLS*, 2023

Tale incertezza, ad oggi, non sembra essere stata chiarita né dal Legislatore mediante un intervento di interpretazione autentica, né dalla giurisprudenza, con la conseguenza che permane un vuoto applicativo suscettibile di generare contenziosi, soprattutto nei casi in cui l'Amministrazione proceda a dichiarare la decadenza da agevolazioni in assenza di un chiaro fondamento normativo quanto alla retroattività delle nuove disposizioni.

6. *Obblighi di informazione e giurisprudenza in materia*

Come è stato accennato precedentemente le disposizioni introdotte dalla Legge di Bilancio 2022 in tema di delocalizzazione impongono, a carico di determinate categorie “dimensionali” di datori di lavoro specifici obblighi di informazione e consultazione, con rinvio ai contratti collettivi per la definizione delle sedi, dei tempi, dei soggetti, delle modalità e dei contenuti di informazione e consultazione. Rispetto alla disciplina dei licenziamenti collettivi prevista dalla Legge 231/2013, il Legislatore ha previsto un ampliamento della platea dei destinatari della comunicazione datoriale. Tale estensione trova fondamento nella più intensa tutela degli interessi pubblici coinvolti, la quale esige un'articolazione più ampia e dettagliata della motivazione, idonea a fornire una rappresentazione completa delle ragioni sottese alla decisione imprenditoriale.

Nella relazione non è sufficiente indicare i motivi che determinano la situazione di eccedenza, ma è necessario evidenziare, in modo specifico, le ragioni della chiusura, comprese quelle economiche e finanziarie.

Secondo una parte della dottrina⁸⁷, la comunicazione iniziale deve essere strutturata in modo tale da assicurare un equo bilanciamento tra gli interessi contrapposti in gioco: da un lato, quello dell'imprenditore a mantenere un margine di discrezionalità e flessibilità nell'assunzione delle proprie determinazioni; dall'altro, quello dei lavoratori a disporre di un congruo lasso temporale per attivare ogni iniziativa utile alla salvaguardia del livello occupazionale.

Il rispetto dei principi cardine del diritto civile, quali la buona fede e la correttezza, costituiscono parametro imprescindibile di validità e legittimità della procedura.

⁸⁷ R. COSIO, *Le delocalizzazioni nell'ordinamento complesso*, in *IUS*, 2022

Inoltre, i destinatari devono essere posti in condizione di esaminare la proposta aziendale sulla base di informazioni chiare, precise e complete, senza omissioni rilevanti o l'occultamento di interessi ulteriori non dichiarati, i quali potrebbero alterare l'effettiva percezione della situazione.

Dopo l'emanazione della Legge 234/2021, non sono molti i casi in cui la disciplina della indicata norma è stata invocata e applicata in giurisprudenza.

Tra i provvedimenti più importanti che hanno contribuito a delineare in maniera significativa i profili applicativi e interpretativi della disciplina in oggetto, si annoverano le vicende concernenti la società Fiducia nel Futuro della Fabbrica a Firenze S.p.A. (già GKN S.p.A.), Wärtsilä Italia S.p.A. e Uber Eats Italy S.r.l.

Vi è poi un ulteriore caso, relativo alla vicenda dei lavoratori della Giannetti Ruote S.p.A., ove i giudici non hanno rinvenuto nel comportamento del datore di lavoro condotte lesive degli obblighi procedurali con conseguente mantenimento degli effetti dei licenziamenti collettivi già disposti.

Tutte le situazioni sopra elencate sono nate da procedimenti avviati ex art. 28 St. Lav. e hanno mostrato come l'applicazione della normativa «*anti-delocalizzazioni*» si traduca in una drastica compressione della capacità di azione per le aziende e spesso in una valutazione ideologicamente orientata ad una tutela apparente dei lavoratori piuttosto che alla comprensione delle ragioni economiche e organizzative sottostanti alle decisioni imprenditoriali e al relativo bilanciamento con i diritti sociali⁸⁸.

Qui di seguito si analizzano le singole vicende che hanno coinvolto i lavoratori delle aziende sopraindicate.

a) Caso Fiducia nel Futuro della Fabbrica di Firenze (decreto Tribunale Firenze, 26 dicembre 2023)

Al centro della vicenda si pone la chiusura dello stabilimento di Campi Bisenzio e la gestione della procedura di licenziamento collettivo avviata da Fiducia nel Futuro della Fabbrica a Firenze S.p.A. (QF Spa).

In data 23 dicembre 2021, l'imprenditore Francesco Borgomeo, per il tramite della

⁸⁸ A. ZAMBELLI, *op.cit.*, pag.11

società QF S.p.A., ha acquisito l'intero capitale sociale di GKN Driveline Firenze S.p.A. Tale operazione si colloca in un contesto già caratterizzato da un contenzioso sindacale, sorto in occasione di un precedente tentativo di trasferimento delle attività produttive, cui i lavoratori si erano opposti. Quest'ultimi, infatti, avevano beneficiato, per un periodo di 12 mesi, della Cassa Integrazione Straordinaria finalizzata alla transizione occupazionale e, attraverso un Collettivo di fabbrica, avevano anche avanzato una proposta innovativa di riforma legislativa in materia, che però non fu accolta dalla politica.

L'acquisizione da parte del nuovo imprenditore sembrava promettere la reindustrializzazione dello stabilimento, con un piano volto alla riconversione verso la produzione di motori elettrici e al reintegro graduale dei lavoratori entro il 2024. Tuttavia, questa prospettiva si rivelò di breve durata: già nell'ottobre 2022 emersero segnali di crisi. La società QF Spa avviò una nuova procedura di Cassa Integrazione Straordinaria. Nel frattempo, i lavoratori, che continuavano a presidiare lo stabilimento, denunciarono la mancanza di un piano industriale concreto e, poco dopo, gli stipendi non furono più corrisposti.

La forza lavoro, originariamente composta da 422 persone, si ridusse a circa 185, lasciando i dipendenti in una situazione di incertezza e precarietà. La FIOM CGIL delle province di Firenze, Prato e Pistoia si oppose alla richiesta di nuova Cassa Integrazione, accusando la società di aver adottato comportamenti antisindacali e di violare le normative nazionali e il Contratto collettivo, oltre agli impegni assunti nell'Accordo quadro siglato il 19 gennaio 2022 al Ministero dello Sviluppo Economico.

Il sindacato contestò il mancato rispetto degli obblighi di comunicazione imposti dall'articolo 1, commi 224-227, della L. 234/2021, nonché l'omissione degli obblighi di consultazione sindacale previsti dal D.lgs. 25/2007 e dall'articolo 9 del CCNL dell'Industria Metalmeccanica. Venne inoltre denunciato il mancato adempimento degli obblighi derivanti dall'Accordo quadro sulla reindustrializzazione, che prevedeva momenti di verifica periodica e l'onere di fornire informazioni dettagliate sull'avanzamento del piano.

La società, in sua difesa, sostenne che non ricorressero le condizioni per l'applicazione della L. 234/2021, invocando sia l'assenza del requisito

dimensionale, poiché l'anno precedente l'azienda avrebbe avuto meno di 250 dipendenti, sia la propria situazione di squilibrio patrimoniale ed economico-finanziario, che escluderebbe l'obbligo di comunicazione. Inoltre, affermò di aver rispettato gli impegni contrattuali e di aver fornito adeguate informazioni al sindacato riguardo ai propri progetti.

Il Tribunale di Firenze, con decreto del 26 dicembre 2023, accertò invece che il requisito dimensionale era soddisfatto, precisando che per determinare il numero di dipendenti si deve considerare la media nell'anno precedente all'avvio della procedura di licenziamento, calcolata sommando i giorni di presenza di ciascun lavoratore e dividendo per 365. I dati riferiti al periodo dal 19 ottobre 2022 al 18 ottobre 2023 evidenziarono una media di 251,81 dipendenti, superando così la soglia prevista dalla Legge. È stato rilevato che, qualora l'azienda avesse posticipato l'avvio della procedura di soli tre mesi, fino al 2 gennaio 2024, la media sarebbe scesa a 249,50, escludendo così dal vincolo previsto dalla normativa⁸⁹.

Sul punto relativo all'eccezione sollevata dalla difesa circa l'esenzione dal vincolo di comunicazione per crisi economico-finanziaria, il giudice stabilì che tale esenzione non si applica automaticamente alle imprese in difficoltà.

La L. 234/2021 infatti prevede l'esonero solo per le aziende che possono accedere a una procedura di composizione negoziata della crisi, dimostrando prospettive concrete di risanamento. Il Tribunale di Firenze constatò che la società non aveva fornito alcuna prova di tale possibilità e dichiarò che la crisi era irreversibile, escludendo quindi la deroga all'obbligo comunicativo.

Questa pronuncia suscitò molte critiche in dottrina, che sottolinearono come, se sono escluse dall'onere di comunicazione le imprese in stato di precrisi, a maggior ragione dovrebbero essere esonerate quelle in stato di insolvenza conclamata, come nel caso di QF Spa. L'intervento critico fu ritenuto costruttivo, poiché contribuì a ispirare modifiche normative inserite nel cosiddetto Correttivo ter al Codice della Crisi di Impresa e dell'Insolvenza (CCII), con l'introduzione dell'art. 189, comma 7, che esclude espressamente dall'applicazione delle disposizioni della L. 234/2021 le imprese in liquidazione giudiziale e definisce con maggiore chiarezza le ipotesi

⁸⁹ A. ZAMBELLI, *op.cit.*, pag.11

di esclusione per crisi e insolvenza, nonché per accesso alla composizione negoziata.

Per quanto concerne gli obblighi di informazione e consultazione, il Tribunale evidenziò che la normativa vigente e il CCNL metalmeccanici attribuiscono ai sindacati il diritto di ricevere informazioni dettagliate sull'andamento economico dell'impresa e sulle decisioni che possano incidere sui livelli occupazionali.

Di conseguenza, sebbene la produzione fosse sospesa dal luglio 2021, il sindacato aveva diritto a essere informato sulle prospettive occupazionali e sulle eventuali misure adottate per mitigare i rischi di licenziamento. La società, invece, non rispose alle richieste di informazioni inoltrate dal sindacato nel novembre 2022 e nel febbraio 2023, violando così sia gli obblighi normativi sia quelli contrattuali.

Un ulteriore punto cruciale riguardò le contestazioni relative al mancato rispetto dell'Accordo quadro del 19 gennaio 2022, che prevedeva un piano di reindustrializzazione articolato in due fasi: una preliminare, dedicata all'utilizzo della cassa integrazione e alla manutenzione del sito, e una successiva fase operativa, incentrata sulla riconversione con il coinvolgimento di partner industriali.

L'accordo prevedeva inoltre incontri periodici di monitoraggio e momenti di verifica con le parti coinvolte. Sebbene l'azienda avesse affermato di aver rispettato tali obblighi, comunicando nel settembre 2023 la volontà di cessare definitivamente ogni attività produttiva e manifestando disponibilità a un incontro cui il sindacato non aveva partecipato, il Tribunale rilevò la mancata produzione in giudizio di documentazione a supporto di tali affermazioni. Ciò suscitò non poca perplessità tra gli osservatori. Né la situazione di aperta conflittualità con la RSU, denunciata dalla società per atteggiamenti intimidatori e violenti, fu ritenuta valida giustificazione rispetto agli accertati inadempimenti.

Il Tribunale ha concluso dichiarando che le condotte aziendali fossero antisindacali con conseguente nullità della procedura di licenziamento collettivo avviata nel mancato rispetto degli obblighi di comunicazione imposti dalla L. 234/2021.

In aggiunta, veniva ordinato alla società di effettuare la pubblicazione del provvedimento conclusivo del procedimento *ex art.28 L.300/1970* su tre quotidiani nazionali (La Repubblica, La Nazione e Corriere della Sera), a titolo di risarcimento

per il danno d'immagine subito dal sindacato. La vicenda però non si è conclusa in quanto il 1° aprile 2025, dopo una resistenza durata quasi quattro anni, sono state inviate nuove lettere di licenziamento, che potenzialmente hanno segnato la fine della mobilitazione dei lavoratori, protrattasi per oltre mille giorni anche se la FIOM ha annunciato nuove iniziative legali, mentre il Collettivo di Fabbrica ha continuato a chiedere un intervento pubblico finalizzato a salvare lo stabilimento e il progetto cooperativistico.

b) Caso Wärtsilä Italia S.p.A. (Tribunale di Trieste, 23 settembre 2022)

La vicenda trae origine dal ricorso, per condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 St. lav., promosso dalle strutture provinciali di FIM-CISL, FIOM-CGIL e UILM-UIL dinanzi il Tribunale di Trieste, nei confronti della società Wärtsilä Italia S.p.A. L'azione giudiziaria mirava a contestare la condotta datoriale a seguito della comunicazione scritta, datata 14 luglio 2021, con la quale l'azienda – ai sensi dell'art. 1, comma 224, della Legge 234/2021 – aveva dato formale avvio alla procedura disciplinata dalle disposizioni in materia di delocalizzazione o cessazione di attività di imprese non versanti in stato di crisi, preannunciando la cessazione dell'attività di produzione di motori e di assemblaggio dei propulsori presso il sito industriale di Trieste, con la conseguente dichiarazione di esubero per 451 dipendenti.

Le organizzazioni sindacali ricorrenti hanno sostenuto che la citata comunicazione di chiusura non fosse conforme agli obblighi di informazione e consultazione sanciti sia dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per l'Industria Metalmeccanica sia dagli Accordi integrativi aziendali, i quali imponevano una preventiva e sostanziale partecipazione delle rappresentanze sindacali alle decisioni aventi rilevanza occupazionale. Hanno, pertanto, lamentato la natura antisindacale della condotta datoriale, chiedendo al Giudice non solo la revoca della procedura avviata, ma anche la condanna della società al risarcimento del danno.

Nelle proprie difese, le sigle sindacali hanno richiamato precedenti occasioni di confronto nelle quali l'azienda aveva fornito rassicurazioni circa la prosecuzione dell'attività produttiva, generando nei lavoratori un legittimo affidamento,

successivamente tradito dalla decisione di cessazione, giustificata dall'impresa con problematiche risalenti al 2020.

Nel procedimento è intervenuta anche la Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale – pur vedendosi dichiarato inammissibile il proprio intervento per carenza di legittimazione attiva in un giudizio ex art. 28 St. lav. – ha evidenziato come la comunicazione aziendale fosse priva di un contenuto sostanziale idoneo a consentire un effettivo confronto, limitandosi a un mero adempimento formale dell'art. 1 della Legge 234/2021, senza fornire un'analitica esposizione delle motivazioni economiche e organizzative sottese alla chiusura.

La citata Regione sollevò anche una questione di legittimità costituzionale relativa alla Legge 234/2021, sostenendo che non bilanciava adeguatamente la libertà di iniziativa economica e la tutela dell'occupazione, violando i principi di cui agli artt. 3, 4, 35 e 41 della Costituzione.

Tale richiesta fu però dichiarata inammissibile per mancanza di legittimazione attiva.

Dal canto suo, la società resistente ha difeso la propria posizione sostenendo di aver rispettato gli obblighi previsti dalla normativa europea (Market Abuse Regulation, Regolamento UE 596/2014) e finlandese, che imponevano riservatezza sino all'adozione della decisione per evitare abusi di mercato. Inoltre, secondo l'azienda, gli oneri di consultazione erano già stati soddisfatti dalla comunicazione effettuata ai sensi della L. 234/2021, senza ulteriori obblighi derivanti dalla contrattazione collettiva, ritenendo che le procedure di informazione e consultazione contrattuali fossero assorbite e sostituite dagli adempimenti di cui alla Legge di Bilancio 2022, al pari di quanto espressamente previsto dallo stesso CCNL con riferimento alla L. 223/1991, alla L. 428/1990 e al D.P.R. 218/2000⁹⁰.

Il Tribunale di Trieste, nel decreto del 23 settembre 2022, ha concluso che l'azienda fosse tenuta a un vincolo informativo più ampio di quanto dalla stessa ritenuto.

Respingendo le argomentazioni della società resistente, il citato Tribunale ha infatti ritenuto che gli obblighi preventivi di informazione e consultazione in sede aziendale, previsti dall'art. 9 del contratto collettivo dei Metalmeccanici, rafforzato dagli accordi integrativi aziendali del 2016-2018 e dal verbale di accordo del 2018,

⁹⁰ ZAMBELLI, *op.cit.*, pag.12

prevedevano che i rappresentanti sindacali dovessero essere consultati in modo regolare e preventivo su temi strategici come produzione e occupazione.

Nello specifico il Tribunale di Trieste ha dichiarato che l'azienda avrebbe dovuto informare tempestivamente le rappresentanze sindacali del progressivo degradarsi della competitività dello stabilimento di cui le stesse hanno avuto notizia solo con la comunicazione del 14/7/2022 con la quale si dava conto di problematiche che hanno inciso sulla competitività del sito produttivo risalenti al 2020.

Allo stesso tempo il Tribunale ha contestato alla indicata società non solo l'evidente lesione degli obblighi di informazione, ma anche il mancato rispetto del principio di buona fede contrattuale che deve permeare la relazione tra datore di lavoro e sindacati atteso che in data 8/3/2022 aveva fornito rassicurazioni ai sindacati ed alla Regione Friuli Venezia Giulia dove aveva asserito la presenza di ordini fino al secondo semestre del 2023 e si garantivano piani aziendali della produzione del prossimo futuro.

Sul piano dei vincoli derivanti dalla contrattazione nazionale, si ricorda che la prima parte dell'art. 9 Ccnl metalmeccanici obbliga le imprese con almeno cinquanta dipendenti a fornire annualmente alle RSU e alle organizzazioni sindacali territoriali informazioni aggiornate sull'andamento e sulle prospettive aziendali, con riferimento agli indicatori di bilancio più significativi.

Detto articolo è stato altresì violato nella parte in cui dispone l'obbligo per l'azienda di informare i sindacati su decisioni che comportano rilevanti cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e dei contratti di lavoro⁹¹. Ad avviso del Tribunale di Trieste il momento lesivo della condotta del datore di lavoro si è verificato proprio quando le parti sindacali sono state messe di fronte al fatto compiuto.

Respinte anche le difese in materia di Market Abuse Regulation, il Tribunale, richiamando la consolidata giurisprudenza di legittimità sull'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori ed in particolare sulla necessaria rimozione degli effetti lesivi della condotta antisindacale, ha quindi ritenuto che l'unico modo per ristabilire la correttezza delle relazioni sindacali fosse quello di revocare l'avvio della procedura ex art. 1, comma 227, L. 234/2021, imponendo a Wärtsilä di adempiere agli

⁹¹ G. FROSECCHI, *Diritti collettivi di informazione e procedura anti-delocalizzazione*, in *RGL*, 1/2023, pag. 93-96

obblighi informativi e di avviare un confronto effettivo con i sindacati al fine di consentire lo svolgersi di una concertazione seria ed effettiva⁹².

La società fu inoltre condannata al risarcimento per danno all'immagine a ciascuna delle organizzazioni sindacali ricorrenti con l'obbligo di pubblicare il decreto per estratto su vari quotidiani nazionali.

La dottrina ha espresso un giudizio favorevole sulla pronuncia in quanto nel momento in cui sono state accertate le violazioni delle prerogative sindacali nella fase antecedente alla procedura imposta per l'avvio del licenziamento collettivo che interessa almeno 50 dipendenti, l'unica modalità per ottenere l'effetto repressivo richiesto dalla Legge è consentire al sindacato di svolgere il ruolo che gli è stato assegnato nell'ambito della contrattazione collettiva.

Non vi è, pertanto, altra soluzione che riportare la situazione di fatto allo *status quo ante* in una fase nella quale il confronto preventivo sia ancora possibile e dunque ordinare al datore di lavoro la revoca della comunicazione ex art. 1 L. 234/2021⁹³.

c) Caso Uber Eats Italy S.r.l. (Tribunale di Milano, 28 settembre 2023)

Il terzo caso è stato promosso dalle organizzazioni sindacali NIDIL CGIL Milano, FILCAMS CGIL Milano e FILT CGIL Milano nei confronti di Uber Eats Italy S.r.l., e riguardava la volontà dell'azienda di cessare l'attività di food delivery in Italia, che veniva svolta tramite piattaforma digitale, con accuse di condotta antisindacale con impatti sulla popolazione aziendale di 49 dipendenti e circa 4.000 ciclo fattorini (c.d. rider)⁹⁴.

Secondo le organizzazioni sindacali ricorrenti, il carattere antisindacale della condotta della società era da ravvisarsi nel mancato avvio della procedura di consultazione prevista dal D.lgs. 25/2007 e dalla normativa «*anti-delocalizzazioni*» nonché nell'omissione della procedura di cui alla L. 223/1991 in materia di licenziamenti collettivi. E ciò in ragione della qualificazione giuridica dei rapporti

⁹² M.S. AGOSTINI, *op.cit.*, pag. 303- 306

⁹³ L. SCARANO, *op.cit.*, pag. 288

⁹⁴ F. ROTONDI, *op.cit.*, pag.293

intercorrenti con i *rider* come rapporti di lavoro subordinato, con conseguente obbligo, in caso di cessazione, di attivare tutte le procedure di informazione, consultazione e gestione degli esuberi previste dalla Legge.

Il Giudice meneghino, nel valutare la natura giuridica del rapporto tra i riders e Uber Eats, ha condotto un'analisi approfondita delle risultanze documentali e dei principi giuridici consolidati. È emerso come, nella concreta esecuzione della prestazione, l'apparente autonomia organizzativa dei rider risultasse significativamente limitata da un pervasivo controllo esercitato dalla piattaforma digitale, il quale si manifestava, in particolare, attraverso un algoritmo in grado di determinare l'assegnazione degli incarichi, i percorsi da seguire e i tempi di consegna.

Alla luce di tali elementi, il Tribunale ha ritenuto integrati gli indici tipici della subordinazione di cui all'art. 2094 c.c., qualificando i rapporti di lavoro come rapporti subordinati a tutti gli effetti.

Il Tribunale milanese ha richiamato altresì e più volte la decisione della Cassazione che nel 2020, aveva affermato che il rapporto di lavoro dei riders doveva essere qualificato come una forma di collaborazione organizzata dal committente e soggetto, escludendo però che la fattispecie delineata dall'art. 2, comma 1, D.lgs. 81/2015 costituisse un *tertium genus* intermedio tra subordinazione e autonomia.

Il Giudice di prime cure si è, tuttavia, discostato da tale impostazione, ritenendo poco persuasiva l'argomentazione per cui l'applicazione integrale e automatica della disciplina del lavoro subordinato possa risultare incompatibile in determinati casi. Secondo sempre quest'ultimo, la disciplina del rapporto di lavoro subordinato ricomprende necessariamente tutti i diritti tutelati dallo Statuto dei Lavoratori, incluse le azioni collettive ex art. 28, volte a garantirne la protezione in sede collettiva.

In conclusione, ha affermato che, ai sensi dell'art. 2 del D.lgs. n. 81/2015, anche i rapporti di collaborazione etero-organizzata devono essere trattati alla stregua di rapporti subordinati, con applicazione delle medesime tutele. Pertanto, in caso di cessazione di un numero così rilevante di rapporti di lavoro, sussiste l'obbligo di applicare sia la normativa sui licenziamenti collettivi (L. n. 223/1991), sia la procedura di informazione e consultazione prevista dalla normativa "*anti-delocalizzazioni*" (L. n. 234/2021).

Alla luce di tali conclusioni, il Tribunale ha ordinato a Uber Eats la revoca dei recessi dai contratti di lavoro e l'avvio immediato delle procedure di consultazione sindacale previste dalla Legge, nonché ulteriori misure riparatorie.

La pronuncia ha generato un ampio dibattito dottrinale e pratico. In particolare, sono emerse perplessità circa l'estensione della normativa "anti-delocalizzazioni" a fattispecie diverse dal lavoro subordinato in senso stretto.

I dubbi che sono sorti risiedono nella stessa norma in quanto il comma 225 dell'art. 1, L. 234/2021 prevede espressamente che la disciplina si applichi «*ai datori di lavoro che, nell'anno precedente, abbiano occupato con contratto di lavoro subordinato, inclusi gli apprendisti e i dirigenti, mediamente almeno 250 dipendenti*».

Se il Legislatore avesse voluto l'applicazione della procedura a tutte le realtà aziendali che integrino i requisiti e abbiano un organico di almeno 250 soggetti, non si comprende perché avrebbe specificato doversi trattare di "dipendenti con contratto di lavoro subordinato" con la conseguenza che l'estensione integrale e tout court della disciplina del lavoro subordinato anche ai c.d. collaboratori etero-organizzati sulla base di una supposta poca persuasività della tesi della Cassazione pone più di un dubbio sulla tesi esplicitata dai giudici del citato Tribunale⁹⁵.

d) Caso Giannetti Ruote S.p.A. (Tribunale di Monza, 29 gennaio 2022)

Con decreto del 12 ottobre 2021, il Tribunale di Monza si è pronunciato sulla controversia sindacale insorta tra le organizzazioni dei lavoratori e la società multinazionale *Giannetti Ruote S.p.A.*

Con tale provvedimento, l'organo giudicante rigettava i ricorsi proposti ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori da FIOM, UILM e FIM, volti a ottenere la declaratoria di condotta antisindacale e la conseguente nullità della procedura di licenziamento collettivo avviata il 3 luglio 2021 mediante comunicazione telegrafica.

⁹⁵ F. ROTONDI, *op.cit.*, pag.293

Nell'atto di opposizione, le sigle sindacali lamentavano in primo luogo, la violazione dell'art. 4 della L. n. 223/1991, assumendo che l'azienda avesse trasmesso ai 152 dipendenti le comunicazioni individuali di licenziamento prima ancora di inviare l'atto di apertura della procedura collettiva alle organizzazioni sindacali; in secondo luogo, deducevano la violazione dell'art. 9 del CCNL Metalmeccanici, per omessa informativa preventiva alle RSU e alle OO.SS. in merito alla volontà datoriale di cessare l'attività dello stabilimento di Ceriano Laghetto; contestarono, altresì, la violazione dei principi di buona fede e correttezza contrattuale, nonché l'inottemperanza a un decreto regionale lombardo che imponeva il mantenimento dei livelli occupazionali per un quinquennio, quale condizione connessa a un progetto di ricerca e sviluppo finanziato dall'ente territoriale.

Il Tribunale, all'esito dell'esame, escludeva la violazione dell'art. 4 L. n. 223/1991, ritenendo che la comunicazione alle OO.SS. fosse stata "*preventiva*" rispetto a quelle individuali di licenziamento, e che dalla disposizione non potesse discendere un divieto assoluto di inoltrare altre comunicazioni ai lavoratori prima di quella ufficiale. Non ravvisava, inoltre, alcuna lesione dei canoni di correttezza e buona fede, poiché le comunicazioni erano state recapitate nell'arco della medesima giornata, senza che fosse dimostrato un concreto pregiudizio alle prerogative sindacali. Veniva altresì osservato come le organizzazioni ricorrenti non avessero formulato specifiche censure sulla regolarità della procedura ex art. 4 L. n. 223/1991, che si era comunque svolta integralmente, comprendendo esami congiunti sugli strumenti di sostegno al reddito e la valutazione di un'ipotesi di acquisizione da parte di terzi. Quanto alla dedotta violazione del provvedimento regionale, si osservava che lo stesso non fosse idoneo a integrare una lesione delle prerogative sindacali, potendo al più fondare diritti di natura individuale azionabili dal singolo prestatore.

Tuttavia, nel successivo giudizio di opposizione al decreto ex art. 28 St. lav., il Tribunale di Monza, con sentenza n. 56 del 29 gennaio 2022, riconosceva la natura antisindacale della condotta datoriale limitatamente ad alcuni profili del confronto tra le parti, condannando la società, per il futuro, a dare piena e puntuale attuazione agli obblighi informativi previsti dall'art. 9 del CCNL Industria.

Il Tribunale ha riconosciuto la natura vincolante degli obblighi informativi e di consultazione previsti dall'art. 9 del CCNL Metalmeccanici, in quanto attuazione del D.lgs. n. 25/2007, non derogabili dalla procedura di cui alla L. n. 223/1991.

La società, infatti, non aveva fornito informazioni circa le misure di contrasto adottabili per attenuare o evitare gli effetti sui livelli occupazionali, né aveva informato circa la decisione definitiva di chiusura⁹⁶.

Tali omissioni, pur costituendo violazione dell'obbligo informativo, non venivano ritenute idonee a determinare la nullità della procedura di licenziamento collettivo, in assenza di prova di un nesso causale tra l'inadempimento e l'avvio della stessa.

La controversia proseguiva in sede di gravame e la Corte di Appello di Milano, con sentenza n. 897 del 6 febbraio 2023, accoglieva parzialmente l'appello delle organizzazioni sindacali, ampliando il perimetro della condotta antisindacale accertata. In particolare, il Collegio ravvisava la violazione non solo dell'art. 9 del CCNL Metalmeccanici, ma anche dell'obbligo di preventiva informazione alle organizzazioni sindacali sancito dall'art. 4 della L. n. 223/1991, censurando l'anticipato invio delle comunicazioni ai lavoratori.

Non veniva, invece, presa in considerazione la questione relativa al finanziamento regionale ottenuto dalla società a fronte dell'impegno assunto al mantenimento dei livelli occupazionali per un periodo di cinque anni, ritenendosi che il dedotto inadempimento non assumesse rilievo sul piano sindacale⁹⁷.

L'aspetto di maggiore rilievo è l'interpretazione letterale che la Corte di Appello dà dell'aggettivo "*preventiva*", ritenuta coerente con la ratio dell'art. 4, L. n. 223/1991. Secondo i giudici, la comunicazione deve essere indirizzata in via prioritaria alle rappresentanze sindacali, al fine di evitare che queste si trovino di fronte a una decisione già assunta, senza poter esercitare un ruolo effettivo di cogestione della crisi mediante la partecipazione all'analisi della situazione aziendale e alla proposta di possibili soluzioni.

Del ragionamento della Corte merita segnalare, in particolare, questo passaggio motivazionale: *«L'azienda ha illegittimamente anticipato quelli che avrebbero*

⁹⁶ M.S. AGOSTINI, *op.cit.*, pag.296-298

⁹⁷ Sul punto, anche i giudici delle due precedenti fasi si erano pronunciati in senso conforme.

dovuto essere gli esiti della procedura, non solo ha adottato la decisione di chiudere lo stabilimento, rimessa effettivamente alla unilaterale volontà del datore nell'esercizio della libertà imprenditoriale di cui all'art 41 Cost, ma ha altresì estromesso i lavoratori dallo stabilimento mettendoli forzatamente in ferie e ha preannunciato la procedura di licenziamento collettivo in tal modo rendendo l'esame congiunto solo un evento formale a valle di una decisione già assunta».

Dalla lettura della sentenza emerge come, per evitare l'antisindacalità del comportamento assunto dal datore di lavoro, sarebbe stato sufficiente che la comunicazione ex art. 4, l. n. 223/1991 fosse stata indirizzata preventivamente, anche se di poco, ai soggetti sindacali rispetto ai lavoratori.

La Corte, tuttavia, adottava una soluzione differente da quella prospettata dal Tribunale di Firenze e da altri giudici di merito, confermando l'orientamento della pronuncia di primo grado, secondo cui non è possibile ordinare la revoca dei licenziamenti collettivi.

Tale conclusione veniva altresì giustificata con riferimento alle modalità difensive adottate dalle organizzazioni sindacali, le quali avevano proposto il ricorso ex art. 28 St. lav. successivamente all'irrogazione dei licenziamenti, senza fornire elementi puntuali circa la sorte degli stessi (in ordine al numero dei lavoratori interessati, alla loro identità e alla eventuale adesione sindacale), mentre pendevano giudizi individuali e alcune transazioni erano già state formalizzate.

Ciò rendeva, in concreto, impossibile disporre la reintegrazione a seguito dell'annullamento della procedura di licenziamento collettivo⁹⁸.

Nondimeno, pur riconoscendo ulteriori profili di antisindacalità, la Corte non è intervenuta con provvedimenti idonei a incidere sulla decisione di merito della controversia né a modificare in concreto la gestione del conflitto⁹⁹.

⁹⁸ V.A. POSO, *La Corte di Appello di Milano aggiunge due tasselli al mosaico della controversia sindacale promossa contro Gianetti Ruote, ma il caso, a differenza di altri, non è ancora chiuso. Una breve rassegna (e qualche notizia di cronaca) sullo stato dell'arte dei licenziamenti collettivi per cessazione di attività avviati prima dell'entrata in vigore della normativa contro le cd. delocalizzazioni*, in *Labor*, 2023, pag. 4

⁹⁹ L. SCARANO, *op.cit.*, pag. 286-287

CAPITOLO 3

IL RAPPORTO DELLA DELOCALIZZAZIONE SULLA TUTELA OCCUPAZIONALE

1. Tutele e diritti dei lavoratori: dal diritto eurounitario a quello nazionale

Come già evidenziato nei capitoli precedenti, il Legislatore, sia europeo che nazionale, ha progressivamente introdotto diverse norme a tutela dei lavoratori, nell'ipotesi in cui le imprese decidessero di chiudere uno stabilimento in un determinato territorio per delocalizzarlo, talvolta, a migliaia di chilometri di distanza. Ciò in quanto, in un'ottica di bilanciamento degli interessi, il Legislatore ha costantemente ritenuto necessario salvaguardare la posizione dei lavoratori, tradizionalmente individuati come la parte contrattuale più debole nel rapporto con i datori di lavoro.

Cominciando l'analisi dall'Unione Europea si evidenzia come gli interventi legislativi hanno sempre avuto l'obiettivo di garantire condizioni di lavoro più eque all'interno del mercato unico, mirando a ridurre le disparità tra gli Stati membri. Fin dalle prime fasi del processo di integrazione europea, particolare rilievo è stato attribuito ai diritti di informazione, consultazione e partecipazione, considerati strumenti essenziali per assicurare una protezione sociale adeguata e per promuovere la stabilità occupazionale.

La consacrazione di tali diritti si rinviene nell'articolo 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che riconosce ai lavoratori e ai loro rappresentanti il diritto di essere informati e consultati nei casi e nelle condizioni stabilite dal diritto dell'Unione, nonché dalle legislazioni e prassi nazionali. Proprio sulla base di questa disposizione sono stati emanati provvedimenti comunitari, volti a disciplinare i molteplici contesti in cui si rende necessario un coinvolgimento effettivo dei lavoratori.

Un primo filone normativo riguarda i licenziamenti collettivi e i trasferimenti d'impresa: la Direttiva n. 59/98 ha introdotto l'obbligo per il datore di lavoro di avviare una consultazione preventiva con i rappresentanti dei lavoratori nei casi di

licenziamento collettivo, al fine di valutare soluzioni alternative e ridurre l'impatto sociale delle decisioni aziendali.

A ciò si affianca la Direttiva n. 23/2001, che tutela la continuità del rapporto di lavoro nei casi di trasferimento d'impresa, stabilimento o di parte di essi, impedendo che tali operazioni si traducano in una perdita delle garanzie contrattuali acquisite.

Successivamente, con la Direttiva n.14/2002, il Legislatore europeo ha introdotto un quadro generale relativo al diritto dei lavoratori a ricevere informazioni e ad essere consultati in merito alle decisioni strategiche dell'impresa, specialmente in occasione di mutamenti nella direzione societaria.

Tale disciplina ha reso più strutturale il ruolo della rappresentanza dei lavoratori, consentendo loro di esprimere valutazioni e pareri sulle conseguenze occupazionali derivanti da acquisizioni, ristrutturazioni o operazioni di fusione.

A queste si è aggiunta, più di recente, la Direttiva n.1152/2019 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, che ha segnato un ulteriore passo in avanti nella protezione dei diritti dei lavoratori. Essa ha introdotto nuovi diritti, quali l'obbligo per il datore di lavoro di fornire informazioni chiare e anticipate sugli elementi essenziali del rapporto, compresi gli orari di lavoro, e ha esteso la sua applicazione a tutte le forme di lavoro, incluse le più innovative e atipiche, come il lavoro tramite piattaforme digitali.

Tali interventi, pur rispondendo a esigenze diverse, sono accomunati dall'intento di garantire ai lavoratori un'informazione completa e paritaria, così da evitare discriminazioni e rafforzare le tutele anche in caso di ristrutturazioni e processi di delocalizzazione¹⁰⁰.

Accanto a queste misure, l'Unione Europea ha progressivamente introdotto vincoli più stringenti a carico delle imprese beneficiarie di aiuti pubblici, prevedendo la revoca delle agevolazioni e la restituzione delle somme percepite qualora la produzione venga delocalizzata entro un certo periodo di tempo dall'ottenimento del beneficio. Tale meccanismo di condizionalità, che si affianca alla disciplina

¹⁰⁰ PARLAMENTO EUROPEO, in *Diritto dei lavoratori all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione*, 2024, pag. 1-4

sugli aiuti di Stato, rappresenta uno strumento volto a disincentivare spostamenti produttivi dettati esclusivamente da logiche di dumping sociale.

1.1. Il diritto al lavoro nella Costituzione

Per quanto riguarda l'Italia, già nella Carta costituzionale viene riconosciuto al lavoro un ruolo centrale nel nostro ordinamento. L'articolo 1 della Costituzione, infatti, fonda la Repubblica sul lavoro, espressione del c.d. *principio lavorista*. Tale formulazione adottata dal Costituente è stata interpretata in modo vario dalla dottrina. Da un lato¹⁰¹, è stato osservato che il lavoro costituisce il segno distintivo dello sviluppo della personalità dell'uomo mentre, dall'altro¹⁰², che esso rappresenti l'elemento più idoneo a esprimere il pregio della persona e a determinare la posizione da attribuire ai cittadini nell'ordinamento statale. Secondo tali interpretazioni, il lavoro non si limita a costituire uno strumento per il conseguimento dei mezzi di sostentamento, ma rappresenta il tramite necessario per l'affermazione della personalità.

L'articolo 4 della Costituzione, invece, riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e impegna la Repubblica a promuovere le condizioni necessarie a renderlo effettivo. Sotto questo profilo, il primo strumento volto a garantire l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, sociale ed economica del Paese consiste nella tutela del cosiddetto "*posto di lavoro*". La dottrina¹⁰³ interpreta tale garanzia come l'aspetto più significativo della proclamazione del diritto al lavoro, evidenziandone la funzione centrale nella realizzazione della partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva.

La Corte costituzionale ha avuto più volte occasione di precisare la portata di tale disposizione. Già con la sentenza n. 45 del 1965 la Consulta chiarì che l'articolo 4 non attribuisce al cittadino un diritto immediatamente azionabile all'ottenimento di un posto di lavoro, configurandosi piuttosto come un principio programmatico, vincolante per il Legislatore e per i pubblici poteri. In tale prospettiva, la previsione

¹⁰¹ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pag. 103

¹⁰² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, pag. 156-157

¹⁰³ C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958, pag. 52

del diritto al lavoro non si configuri quale semplice “*mero invito a*”, bensì come vero e proprio obbligo in capo allo Stato, e segnatamente al Legislatore, di orientare l’azione di tutti i pubblici poteri verso la creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche idonee a garantire l’effettivo impiego di tutti i cittadini capaci e disponibili al lavoro.

Successivamente, con la sentenza n. 194 del 1970, la Corte costituzionale ha ribadito che si tratta di un diritto sociale che comporta un obbligo positivo per lo Stato, chiamato a promuovere politiche di sviluppo e di piena occupazione. Con la sentenza n. 405 del 2001, inoltre, è stata evidenziata anche la dimensione negativa del diritto al lavoro, inteso come libertà individuale che esige l’astensione da parte dei pubblici poteri da ogni ingerenza arbitraria nelle scelte occupazionali dei cittadini. In questa seconda accezione, il diritto al lavoro non si configura come mera pretesa a un intervento assistenziale dello Stato, bensì come autentico diritto costituzionale di libertà. Esso si traduce, infatti, in una situazione giuridica immediatamente azionabile, consistente nella libertà negativa da ingerenze o condizionamenti esterni, provenienti tanto dai pubblici poteri quanto da soggetti privati, nell’accesso al lavoro¹⁰⁴.

La dottrina¹⁰⁵, sulla base di tali principi dettati dalla giurisprudenza, ha individuato un duplice significato del diritto al lavoro: da un lato, la dimensione positiva, quale pretesa ad ottenere l’attivazione di politiche pubbliche capaci di promuovere l’occupazione; dall’altro, la dimensione negativa, intesa come dovere dello Stato di non frapporre ostacoli alla libera scelta del lavoro.

Tuttavia, nell’attuale scenario di crisi economica e finanziaria, aggravato da scelte aziendali di trasferimento produttivo, tale bilanciamento appare difficilmente realizzabile. La delocalizzazione, in questa prospettiva, non rappresenta soltanto una strategia d’impresa, ma un fenomeno capace di incidere profondamente sul tessuto sociale, mettendo in discussione la stessa effettività del principio lavorista che sorregge l’ordinamento costituzionale.

¹⁰⁴ S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e Ordinamento europeo*, Catania, 2006, pag.1-14

¹⁰⁵ G.F. MANCINI, *Commento all’art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975, pag. 203 ss.

Il Legislatore, specialmente in caso di delocalizzazione, non si è potuto però sottrarre alle previste garanzie di Legge che consentono ad un imprenditore di fare impresa nei modi, nei termini e, aggiungiamo, nei luoghi che ritiene più opportuni per cui più che vietare gli spostamenti delle aziende ha costituito delle norme che avessero lo scopo di disincentivare tale prassi prevedendo, come si è visto nel precedente capitolo, soprattutto delle sanzioni in caso di mancato rispetto.

2. Licenziamenti collettivi: Bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali

Quando la delocalizzazione di un'impresa determina la cessazione o la chiusura dell'attività produttiva sul territorio nazionale, il datore di lavoro è tenuto ad attivare la procedura di licenziamento collettivo al fine di gestire gli esuberi occupazionali. In continuità con tale impostazione, la Legge n. 234 del 2021 ha introdotto una procedura aggiuntiva di informazione e consultazione che precede quella prevista dalla Legge n. 223 del 1991, imponendo al datore di lavoro obblighi più stringenti e prevedendo un apparato sanzionatorio di maggiore incisività¹⁰⁶.

La ratio delle innovazioni normative va rintracciata nell'esigenza di rafforzare le garanzie a favore dei lavoratori coinvolti nei processi di delocalizzazione che determinano inevitabilmente licenziamenti collettivi.

Tale tutela, costituisce un'evoluzione di un percorso che ha fatto tesoro delle esperienze precedenti e segna un progressivo avvicinamento regolativo tra le fattispecie del licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo e di quello collettivo per riduzione

A titolo esemplificativo, si evidenzia l'estensione, originariamente limitata ai licenziamenti collettivi, del diritto di precedenza nelle nuove assunzioni per mansioni identiche effettuate nei sei mesi successivi, anche ai licenziamenti individuali intimati per giustificato motivo oggettivo¹⁰⁷.

Il licenziamento collettivo costituisce una procedura speciale che un'azienda deve

¹⁰⁶ D. MEZZACAPO, *Licenziamenti per delocalizzazione dopo il cd. Decreto Aiuti Ter*, *op.cit.*, pag. 500-501

¹⁰⁷ D. GAROFALO, *I licenziamenti economici tra scelte legislative e incursioni ideologiche*, in *ADL*, 1/2023, pag. 2

seguire quando, in presenza di determinati requisiti, intende licenziare un certo numero di dipendenti per motivi legati alla riduzione, trasformazione o cessazione dell'attività produttiva.

La disciplina, introdotta con la Legge n. 223 del 1991, trova applicazione nei confronti dei datori di lavoro che occupano più di 15 dipendenti e che, nell'arco di 120 giorni, procedano ad almeno 5 licenziamenti riconducibili a una riduzione o trasformazione dell'attività produttiva. Essa si applica, altresì, alle imprese ammesse al trattamento di Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria quando il programma presentato comporti eccedenze di personale.

In tali circostanze, il datore di lavoro è tenuto a seguire una procedura sindacale che limita la sua discrezionalità nella scelta dei lavoratori da collocare in esubero.

La disciplina si estende a tutti i lavoratori, con l'esclusione delle cessazioni derivanti dalla naturale scadenza dei rapporti a termine, dalla conclusione dei lavori nei cantieri edili o nei casi di attività stagionali e/o saltuarie.

Il requisito dimensionale dei 15 dipendenti va valutato in relazione all'organico complessivo dell'impresa, indipendentemente dal numero di lavoratori occupati nelle singole unità produttive. Queste ultime, tuttavia, assumono rilievo per la verifica del requisito minimo di 5 licenziamenti nell'arco di 120 giorni, i quali devono riguardare la stessa unità produttiva o più unità situate nel territorio della medesima provincia. La procedura deve essere attivata anche nell'ipotesi in cui l'impresa decida di cessare integralmente l'attività. Il procedimento prende avvio con la comunicazione preventiva alle rappresentanze sindacali aziendali e alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative, cui fa seguito un confronto sia in sede sindacale che amministrativa, volto a esplorare possibili soluzioni alternative alla riduzione del personale.

La comunicazione preventiva ha natura formale e deve essere redatta per iscritto: con essa l'impresa rende nota l'intenzione di procedere a licenziamenti collettivi o la necessità di affrontare un problema organizzativo-gestionale connesso all'esubero di personale, sollecitando il contributo della controparte sindacale nella ricerca di misure idonee.

I contenuti della comunicazione sono tassativamente indicati all'art. 4, comma 3, della Legge n. 223/1991 e comprendono, tra l'altro, le ragioni dell'eccedenza e

dell'intenzione di licenziare, le caratteristiche quantitative e professionali dei lavoratori coinvolti, nonché i tempi e le modalità di attuazione del programma di mobilità. Si tratta, dunque, di informazioni che devono consentire alle rappresentanze sindacali di avere una conoscenza adeguata della situazione aziendale e delle cause che determinano l'eccedenza. L'obbligo di informazione incontra, tuttavia, il limite della tutela della riservatezza imprenditoriale.

Una parte della dottrina¹⁰⁸ ha rilevato come non sia agevole individuare un punto di equilibrio tra le esigenze di trasparenza verso le rappresentanze sindacali e la necessità dell'impresa di non divulgare dati sensibili che possano rivelare strategie produttive o innovazioni tecnologiche suscettibili di essere sfruttate dalla concorrenza. In linea generale, la comunicazione deve essere tale da consentire un controllo effettivo sul nesso di causalità tra le ragioni organizzative adottate e l'intenzione di licenziare, così da rendere il confronto sindacale realmente consapevole.

In alcuni casi, tuttavia, la divulgazione di informazioni ulteriori può ritenersi necessaria qualora esse siano funzionali all'individuazione di soluzioni alternative all'esubero; in tal caso, la responsabilità della riservatezza dei dati aziendali ricade sul sindacato che li riceve.

Si ritiene che le informazioni fornite dal datore di lavoro nella comunicazione di avvio della procedura debbano essere puntuali e dettagliate, non potendo ridursi a mere enunciazioni generiche o a "*formule stereotipate*" prive di oggettività e certezza. Al contempo, tuttavia, l'impresa deve evitare che un eccesso di precisione si traduca in una anticipata individuazione dei lavoratori da licenziare, con conseguente violazione dell'art. 5 della Legge n. 223/1991 in materia di criteri di scelta.

L'inosservanza delle prescrizioni procedurali comporta, infatti, l'inefficacia dei singoli licenziamenti, nullità che può essere fatta valere da ciascun lavoratore interessato. Proprio per tale ragione, la giurisprudenza maggioritaria qualifica l'omissione degli obblighi di comunicazione iniziale come un inadempimento di carattere essenziale.

¹⁰⁸ A. COZZOLINO, *Il licenziamento collettivo: la Giurisprudenza italiana e l'omessa comunicazione nelle forme previste dalla Legge*, in *LDE*, 1/2023, pag. 2-3

In questa prospettiva, la Cassazione, con la sentenza 5 giugno 2003, n. 8998, ha posto l'accento sulla fase successiva alla comunicazione, valorizzando gli accordi raggiunti con le organizzazioni sindacali quali surrogato e, al contempo, prova dell'avvenuta informativa. Secondo la Corte, infatti, la stipulazione di un accordo presuppone un effettivo confronto sui dati forniti dall'impresa, poiché il sindacato non avrebbe altrimenti potuto negoziare e ratificare il piano di riduzione del personale.

Il rispetto della procedura, pertanto, si configura come requisito di validità del licenziamento e costituisce una garanzia per il lavoratore. È tuttavia necessario dimostrare che l'irregolarità procedurale abbia concretamente inciso sullo svolgimento della trattativa, impedendo una piena e consapevole valutazione delle informazioni da parte delle rappresentanze sindacali.

La ratio della normativa si rinviene, infatti, nell'interesse alla partecipazione sindacale al processo decisionale: solo attraverso la mediazione collettiva è possibile realizzare, in via indiretta, l'interesse individuale alla conservazione del posto di lavoro. Da qui il delicato bilanciamento tra la tutela individuale, cui il legislatore riconosce un diritto di azione autonomo, e la salvaguardia degli equilibri collettivi che discendono dagli accordi sindacali, i quali non possono essere compromessi da mere irregolarità formali.

Quanto ai contenuti della comunicazione iniziale, essa deve specificare le ragioni che determinano l'eccedenza di personale, con riferimento alla situazione effettiva in cui versa l'impresa al momento dell'avvio della procedura. Ciò consente alle organizzazioni sindacali di verificare l'attualità e l'effettività delle esigenze aziendali, nonché il nesso tra queste ultime e l'individuazione dei lavoratori da licenziare, valutando altresì la possibilità di una diversa collocazione del personale eccedente.

È, infatti, la fase di consultazione sindacale la sede deputata all'esame delle misure alternative e delle possibili soluzioni di gestione della crisi occupazionale.

In merito all'indicazione del numero, della collocazione aziendale e dei profili professionali dei lavoratori in esubero, non è sufficiente un generico riferimento a categorie o qualifiche, dovendo la comunicazione contenere anche l'indicazione delle mansioni concretamente svolte e dell'inquadramento contrattuale. Non

devono invece essere riportati i nominativi dei dipendenti né i criteri di scelta, che non possono essere unilateralmente determinati dall'impresa, ma devono essere concordati nella successiva fase procedurale.

Infine, il datore di lavoro è tenuto ad illustrare le eventuali misure programmate per attenuare le conseguenze sociali dei licenziamenti, in coerenza con la finalità di contemperare le esigenze organizzative dell'impresa con la tutela occupazionale e sociale dei lavoratori coinvolti.

Le rappresentanze sindacali aziendali (RSA) e le associazioni sindacali di categoria possono chiedere, entro 7 giorni dalla comunicazione di apertura della procedura, l'instaurazione di un esame congiunto con il datore di lavoro, finalizzato all'analisi delle cause che hanno determinato l'eccedenza di personale, alla verifica delle possibilità di ricollocazione dei lavoratori in esubero nonché alla valutazione di eventuali misure di carattere sociale volte alla riqualificazione o riconversione professionale dei dipendenti destinati al licenziamento.

Tale fase deve concludersi entro 45 giorni, termine ridotto alla metà qualora la procedura riguardi un numero di lavoratori inferiore a 10, e può sfociare nella stipulazione di un accordo sindacale.

Nell'ipotesi in cui l'esame congiunto si concluda senza il raggiungimento di un accordo, la normativa prevede l'intervento delle autorità amministrative competenti, le quali possono promuovere un'ulteriore fase di consultazione, anche formulando proprie proposte conciliative dirette a favorire un'intesa tra le parti. Tale fase deve esaurirsi entro 30 giorni, ridotti anch'essi alla metà qualora la procedura interessi meno di dieci lavoratori.

Una volta concluso l'iter, indipendentemente dall'esito della consultazione sindacale, il datore di lavoro è legittimato a procedere al recesso, nel rispetto dei criteri di scelta stabiliti dall'accordo sindacale raggiunto ovvero, in mancanza, di quelli dettati dalla legge in via sussidiaria.

I licenziamenti devono essere intimati per iscritto e con il rispetto dei termini di preavviso, entro il limite temporale di 120 giorni dalla chiusura della procedura, salvo che l'accordo sindacale disponga diversamente. La fase di individuazione dei lavoratori da collocare in esubero rappresenta il momento più delicato dell'intera procedura, in quanto suscettibile di generare tensioni sia nei rapporti tra datore e

lavoratori, sia all'interno della stessa compagine occupazionale.

La scelta di chi debba conservare o perdere il posto di lavoro, infatti, non solo può alimentare conflitti con la proprietà aziendale, ma anche accrescere il rischio di fratture tra colleghi, distinguendo inevitabilmente tra coloro che riescono a mantenere l'occupazione e coloro che, invece, sono destinatari del provvedimento espulsivo¹⁰⁹.

Specialmente nelle prestazioni lavorative che non richiedono un elevato grado di qualificazione, l'interscambiabilità dei lavoratori può celare scelte arbitrarie o discriminatorie da parte del datore di lavoro, con conseguenze rilevanti sulla sfera personale e familiare dei prestatori coinvolti.

Le norme emanate a tutela dei processi di delocalizzazione rappresentano un chiaro esempio di tensione tra la libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41 della Costituzione, e i diritti fondamentali dei lavoratori, come la dignità, la sicurezza e la protezione sociale, riconosciuti dagli articoli 2, 3 e 4 della stessa Costituzione.

Alcuni autori¹¹⁰ sostengono che l'art. 41, comma 2, Cost. si configurerebbe come una clausola di contemperamento tra due interessi opposti: da un lato, la libertà dell'imprenditore di organizzare e gestire la propria attività; dall'altro, invece, la necessità di proteggere i lavoratori e i valori di solidarietà sanciti dalla Costituzione. Tuttavia, è stato osservato da altri giuristi¹¹¹, che la tesi del contemperamento tra la libertà di iniziativa economica, sancita dall'art. 41 Cost., e i diritti dei lavoratori risulta problematica per una serie di motivi. Il primo, perché gli interessi in gioco non sono affatto simmetrici, poiché al mero interesse imprenditoriale alla competitività si contrappongono diritti fondamentali della persona-lavoratore. Il

¹⁰⁹ L. VENTURA, *Licenziamenti: III) Licenziamenti collettivi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1990, Vol. XIX, pag. 25

¹¹⁰ M. PERSIANI, *Diritto del lavoro e autorità dal punto di vista giuridico*, in *ADL*, 1/2000, pag. 1-42

¹¹¹ G. SANTORO PASSARELLI, *Principi, valori costituzionali e legislativi a tutela della Dignità del lavoratore. Rapporto tra dignità del lavoro e libertà di iniziativa economica. La Rivoluzione industriale 4.0, le forme di intelligenza artificiale, il rapporto di lavoro dei rider e la proposta di direttiva europea del 9 dicembre 2021*, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La dignità "del" e "nel" lavoro*, Torino, 2023, pag. 10-11

secondo motivo invece, perché il bilanciamento risulta inevitabilmente condizionato dal contesto della globalizzazione e, in particolare, dal fenomeno della delocalizzazione produttiva, che sposta progressivamente l'asse a favore dell'impresa, comprimendo le tutele del lavoro. Pertanto, ammettere la prevalenza del contemperamento significherebbe ridurre le garanzie costituzionali degli artt. 2, 3 e 4 Cost. a semplici enunciazioni programmatiche, mentre esse delineano, al contrario, un nucleo di tutele inderogabili destinate a delimitare l'iniziativa economica privata e a preservare la dignità del lavoratore anche di fronte alle logiche della competizione internazionale.

In tale contesto si inserisce l'art. 5 della L. n. 223/1991, il quale detta i criteri di selezione dei lavoratori da licenziare, richiedendo che l'individuazione avvenga nel rispetto delle esigenze tecnico-produttive ed organizzative riferite al complesso aziendale e, al contempo, della contrattazione collettiva.

In mancanza di quest'ultima, la norma introduce criteri suppletivi vincolanti, quali i carichi di famiglia, l'anzianità di servizio e le esigenze tecnico-produttive ed organizzative.

Al secondo comma, vengono inoltre previste regole specifiche di protezione a favore di categorie considerate particolarmente vulnerabili, quali i lavoratori disabili e le lavoratrici, a garanzia di un bilanciamento tra libertà imprenditoriale e tutela di soggetti deboli.

La funzione complessiva della disposizione è quella di rendere trasparente l'atto datoriale di gestione del rapporto, secondo una logica che la accomuna alla disciplina dei licenziamenti individuali plurimi per giustificato motivo oggettivo, ove emerge analoga esigenza di assicurare la chiarezza e la non pretestuosità delle motivazioni poste a fondamento del recesso.

In tale prospettiva, la giurisprudenza di legittimità riconosce senza dubbio al datore di lavoro la competenza esclusiva in ordine alla scelta dei lavoratori da licenziare, diversamente dalle fasi procedimentali precedenti, che richiedono il coinvolgimento dei sindacati; nondimeno, tale potere non è illimitato e non può tradursi in una selezione "*personalizzata*" dei soggetti interessati ¹¹².

¹¹² Cass., 4 novembre 1997, n. 10832

I criteri di selezione devono essere oggettivi e non possono essere strumentalizzati per favorire l'eliminazione di un lavoratore piuttosto che di un altro.

Tale scelta deve comunque avvenire nel rigoroso rispetto dei principi di buona fede e correttezza di cui agli artt. 1375 e 1175 c.c. La giurisprudenza ha sottolineato come non sia sufficiente limitarsi a osservare livelli contrattuali astratti o classificazioni generiche, ma sia necessario valutare le effettive fasce di professionalità e il contenuto concreto delle mansioni svolte dai lavoratori ¹¹³.

In particolare, il rispetto della buona fede e della correttezza si traduce nel corretto esercizio del potere comparativo tra le diverse posizioni dei dipendenti, volto a garantire un equilibrato contemperamento degli interessi contrapposti, con l'obiettivo di individuare la soluzione più razionale ed equa nell'assegnazione dei licenziamenti ¹¹⁴.

In effetti, la clausola di buona fede rappresenta «*un principio fondamentale dell'ordinamento, che funge da criterio di valutazione della condotta delle parti*». Tale clausola è considerata un'espressione concreta del principio di solidarietà sociale sancito dall'art. 2 Cost. e permea trasversalmente l'intero corpus normativo codicistico relativo ai contratti, inclusi quelli di lavoro subordinato, con particolare riguardo alla fase di esecuzione del rapporto ¹¹⁵.

La buona fede si atteggia quale principio simile al divieto di abuso del diritto.

L'imprenditore, infatti, pur essendo formalmente titolare della prerogativa di individuare i lavoratori da collocare in esubero, esercita tale facoltà per scopi ulteriori e diversi rispetto a quelli per i quali l'ordinamento gli riconosce tale potere. Questa ricostruzione risulta coerente con l'elaborazione della giurisprudenza di legittimità, secondo cui «*si configura abuso del diritto qualora il titolare di un diritto soggettivo, pur in assenza di limiti formali, lo eserciti con modalità non necessarie e contrarie ai doveri di correttezza e buona fede, arrecando un sacrificio*

¹¹³ Cass., 1° settembre 2004, n. 17556.

¹¹⁴ G. NATULLO, *La selezione dei lavoratori da licenziare*, in E. GRAGNOLI, (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro*. Vol. V - *L'estinzione del rapporto di lavoro subordinato*, Milano, 2017, pag. 1322

¹¹⁵ M. FRATINI, *Il sistema del diritto civile. Le obbligazioni*, Napoli, 2018, pag. 53

ingiustificato e sproporzionato alla controparte contrattuale, e perseguendo risultati differenti ed estranei rispetto a quelli per i quali i poteri o facoltà gli furono attribuiti»¹¹⁶.

Problematica risulta la questione relativa all'ambito territoriale entro il quale l'eccedenza di personale debba essere assorbita. Il legislatore fa riferimento al "complesso aziendale", la cui delimitazione si configura quale passaggio logicamente preliminare rispetto alla verifica delle esigenze tecnico-produttive ed organizzative. Tale individuazione, tuttavia, risulta complessa in quanto l'estensione della platea dei lavoratori tra i quali effettuare la selezione rende più complesso l'esercizio comparativo, con il conseguente rischio di ampliare in misura indebita la discrezionalità del datore di lavoro¹¹⁷. Il compito dell'interprete risulta ancora più complicato anche in virtù di una pluralità eterogenea di fonti.

Ad esempio, l'art. 1 della Direttiva 98/59/CE si riferisce allo "stabilimento", di contro, la L. n. 223/1991 menziona, da un lato, l'unità produttiva e il territorio provinciale (art. 24) e, dall'altro, il complesso aziendale (art. 5).

La giurisprudenza, a sua volta, in varie pronunce, manifesta un orientamento non univoco, alternando riferimenti all'unità produttiva rispetto al singolo reparto o settore.

In particolare, la Corte di cassazione ha statuito che la comparazione dei lavoratori da avviare alla mobilità debba avvenire nell'ambito dell'intero complesso organizzativo e produttivo, nel quale confluiscono soggetti dotati di analoghe professionalità e di un livello di specializzazione simile¹¹⁸.

È stato tuttavia precisato, in altre pronunce¹¹⁹, che possa assumere rilievo anche il singolo settore, qualora venga predisposto un progetto di ristrutturazione che riguardi in maniera esclusiva ed esaustiva una specifica area aziendale, a condizione che tale iniziativa non sia espressione di una determinazione meramente unilaterale del datore di lavoro.

¹¹⁶ Cass., 15 ottobre 2012, n. 17642

¹¹⁷ L. VENTURA, *op.cit.*, pag. 28

¹¹⁸ Cass., 4 novembre 1997, n. 10832

¹¹⁹ Cass., 2 dicembre 2009, n. 25353 e Cass. 3 novembre 2008, n. 26376

Successivamente in una recente sentenza¹²⁰, la Suprema Corte ha chiarito che, in materia di licenziamento collettivo per riduzione di personale, la comparazione tra lavoratori di professionalità equivalente, appartenenti a diverse unità produttive, non può limitarsi alle mansioni concretamente esercitate al momento del recesso. Occorre, infatti, considerare anche la capacità professionale dei dipendenti provenienti dai reparti soppressi, dovendo essere posti a confronto tutti i lavoratori che risultino idonei a svolgere le mansioni proprie delle unità aziendali residue, a prescindere dal loro effettivo svolgimento al momento della cessazione. Ne deriva che l'esclusione dalla comparazione non può essere giustificata con il solo richiamo alle attività concretamente espletate, ma richiede una valutazione complessiva che tenga conto della formazione, delle esperienze pregresse e delle competenze maturate.

Pertanto, il datore di lavoro è tenuto a specificare, nella comunicazione prevista dall'art. 4, comma 3, della l. n. 223 del 1991, le ragioni che circoscrivono i licenziamenti ai dipendenti di una determinata unità produttiva o settore aziendale. Egli deve, altresì, chiarire le motivazioni per le quali i lavoratori appartenenti all'unità o al settore soppresso o ridimensionato non possano essere ricollocati né comparati con i dipendenti del restante complesso aziendale, ad esempio per l'assenza di fungibilità delle mansioni rispetto a quelle svolte dagli altri addetti. Ciò risponde anche all'esigenza di consentire alle organizzazioni sindacali coinvolte l'effettivo esercizio dei poteri di controllo loro attribuiti dall'ordinamento.

Una volta individuato l'ambito aziendale di riferimento, si rende necessario distinguere tra le esigenze di natura tecnico-produttiva ed organizzativa e i criteri di carattere "*sociale*", quali i carichi familiari e l'anzianità di servizio.

Con riguardo alle prime, la giurisprudenza della Suprema Corte¹²¹ ha chiarito che esse possono essere collegate all'economicità di un reparto o di un servizio e possono costituire una mera specificazione delle ragioni generali di ristrutturazione aziendale che legittimano il ricorso al licenziamento collettivo. Ne consegue che la comparazione dei lavoratori, finalizzata all'individuazione di coloro da avviare alla

¹²⁰ Cass., 2 luglio 2024, n. 18093

¹²¹ Cass., 3 luglio 2024, n. 18215

mobilità, non deve necessariamente coinvolgere l'intero complesso aziendale, potendo essere circoscritta alla singola unità produttiva, purché la limitazione del campo di selezione trovi adeguata giustificazione nelle suddette esigenze tecnico-produttive ed organizzative poste a fondamento della riduzione del personale.

Inoltre, è stato riconosciuto che possa assumere rilievo, ai fini della selezione, il parametro del maggiore o minore rendimento dei singoli dipendenti, mentre non può attribuirsi alcun peso a pregresse infrazioni disciplinari, atteso che ciò comporterebbe il rischio di un utilizzo distorto della procedura per estromettere soggetti non graditi. Le violazioni disciplinari, infatti, pur potendo giustificare un recesso per giusta causa, non presentano quella connotazione oggettiva che deve caratterizzare le esigenze tecnico-produttive ed organizzative.

In relazione a tale profilo, parte della letteratura giuridica si è interrogata circa la possibilità, in capo al datore di lavoro, di valorizzare elementi personali del lavoratore – quali titoli di studio, esperienze o incarichi svolti – nell'ambito delle esigenze tecnico-produttive ed organizzative, con la conseguenza di includere il dipendente tra i potenziali licenziandi.

In dottrina, una prima posizione, ritenuta minoritaria¹²², ha ammesso tale possibilità richiamando l'art.8 dello Statuto dei lavoratori: secondo tale impostazione, la norma, vietando l'indagine su fatti non attinenti all'attitudine professionale al momento della selezione, non troverebbe applicazione al fine di delimitare il criterio delle esigenze aziendali nella fase conclusiva del rapporto di lavoro.

Tale orientamento, peraltro, non legittimerebbe l'imprenditore a valorizzare elementi di carattere soggettivo quali obbedienza, diligenza o generiche propensioni, in quanto suscettibili di ampliare eccessivamente la discrezionalità, se non addirittura l'arbitrio datoriale. L'imprenditore potrà includere alle esigenze aziendali solo parametri oggettivi idonei ad esprimere l'attività svolta o da svolgere, e non le modalità con cui essa sia stata o sarà eseguita, quali abilitazioni professionali, funzioni esercitate e curriculum complessivo del lavoratore. In senso contrario, invece, sono stati adottati diversi argomenti a sostegno dell'opinione

¹²² P. CHIECO, voce *Licenziamenti: Licenziamenti collettivi – Nuova disciplina*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1998, pag.18-19

maggioritaria che ha sviluppato una serie di argomentazioni¹²³.

Anzitutto, è stato osservato che il testo della Direttiva 59/98 richiama motivi non inerenti alla persona del lavoratore, escludendo quindi la possibilità di ricondurre le caratteristiche individuali nel novero delle esigenze aziendali. Inoltre, è stata prospettata un'interpretazione dell'art. 8 dello Statuto dei lavoratori in senso contrario a quello sostenuto dalla prima posizione: se, infatti, al datore di lavoro non è consentito indagare sulle attitudini personali del lavoratore nella fase di costituzione del rapporto, a maggior ragione non potrebbe farvi ricorso per giustificare presunte esigenze tecnico-produttive ed organizzative al momento del licenziamento. I criteri "sociali" riguardano, invece, i carichi familiari e l'anzianità, ambiti che hanno generato minori problematiche interpretative. Per quanto concerne i primi, la giurisprudenza¹²⁴ fa di regola riferimento alla composizione della famiglia del lavoratore che egli deve mantenere escludendo invece la situazione economica complessiva del singolo; in dottrina¹²⁵, di contro, viene maggiormente valorizzata la condizione di bisogno piuttosto che la mera numerosità dei familiari, considerato che altri membri della famiglia potrebbero essere portatori di redditi propri.

Invece con riguardo all'anzianità, la giurisprudenza¹²⁶ privilegia il riferimento all'anzianità di servizio piuttosto che all'età anagrafica mentre in dottrina, l'opinione maggioritaria¹²⁷, esclude che l'eventuale riferimento all'età anagrafica possa essere inteso come volontà di effettuare un ringiovanimento generazionale del personale considerato che il citato criterio è previsto in funzione della conservazione piuttosto che della perdita del posto di lavoro.

¹²³ M. G. GAROFALO e P. CHIECO, *I licenziamenti per riduzione di personale in Europa*, in *DLRI*, 2001, pag.174

¹²⁴ Cass. 18 gennaio 1986, n. 324

¹²⁵ R. DEL PUNTA, *I licenziamenti collettivi*, in M. PAPALEONI – R. DEL PUNTA – M. MARIANI, *La nuova Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità*, Milano, 1993, pag. 344 - 345

¹²⁶ Cass. 18 gennaio 1986, n. 324

¹²⁷ M. D'ANTONA, *Commento art. 5*, in M. PERSIANI (a cura di) *Commentario Legge 23 luglio 1991 n. 223, NLCC*, 1994, pag. 933

Va, altresì richiamata, la posizione di quella parte della dottrina che attribuisce rilievo alla valorizzazione dell'”anzianità aziendale”, intesa quale espressione di maggiori competenze professionali, di un più ampio bagaglio di esperienza e di una più profonda conoscenza dell'organizzazione produttiva. Secondo tale orientamento essa potrebbe costituire una variante del concetto di “*esigenze tecnico-produttive ed organizzative*”, in quanto i lavoratori con maggiore anzianità di servizio necessitano di una tutela rafforzata, derivante dalla loro minore appetibilità sul mercato del lavoro¹²⁸. È opinione comune, dunque, che debba comunque essere redatta una graduatoria oggettiva, sottratta a margini discrezionali del datore di lavoro.

Per quanto riguarda l'onere della prova, la Suprema Corte ha precisato che incombe sul datore di lavoro dimostrare di aver applicato correttamente i criteri di scelta dei lavoratori previsti dalla legge, mentre spetta al lavoratore fornire la prova dell'illegittimità della selezione in caso di violazione degli stessi criteri¹²⁹.

La conseguenza di comportamenti datoriali caratterizzati da malafede consiste nell'obbligo di risarcire il danno subito dai lavoratori illegittimamente selezionati. I licenziamenti collettivi possono riguardare anche soggetti appartenenti alle categorie di assunzioni obbligatorie, fermo restando che la quota di recessi non possa eccedere le percentuali fissate dalla normativa di tutela di tali categorie.

La Corte costituzionale¹³⁰ ha ritenuto non irragionevole tale disciplina, in quanto essa realizza un equilibrato contemperamento degli interessi coinvolti, inclusi quelli dell'imprenditore. Ulteriore limite è individuato nel divieto di collocare in mobilità una percentuale di lavoratrici superiore a quella presente in relazione alle mansioni considerate, al fine di prevenire una distribuzione squilibrata delle conseguenze pregiudizievoli tra lavoratori e lavoratrici.

Altra limitazione è rappresentata dal divieto di collocare in mobilità una percentuale di lavoratrici superiore a quella occupata con riferimento alle mansioni considerate, al fine di prevenire una distribuzione diseguale delle conseguenze sfavorevoli tra

¹²⁸ M. G. GAROFALO e P. CHIECO, *op. cit.*, pag.176

¹²⁹ Cass., 6 luglio 1990, n. 7105

¹³⁰ Corte Cost. n. 86/1995

uomini e donne¹³¹.

Con particolare riguardo alle lavoratrici madri, la giurisprudenza ha esteso il divieto di licenziamento di cui all'art. 2, comma 3, lett. b), L. n. 1204/1971 anche all'ipotesi di soppressione di un reparto o di un settore aziendale dotato di autonomia¹³².

Sono compresi tra i potenziali licenziandi anche i lavoratori da reintegrare in forza di ordine giudiziale, non essendo richiesta l'effettività del rapporto ai fini dell'applicazione della L. n. 223/1991.

L'art. 5, comma 2, della medesima legge, accanto ai criteri legali, richiama il rispetto dei criteri previsti dai contratti collettivi stipulati con le organizzazioni sindacali di cui all'art. 4, comma 2. Da tale disposizione si ricava che, mediante accordo sindacale, possono essere fissati criteri di scelta differenti da quelli previsti dalla legge, purché rispettosi dei principi generali dell'ordinamento, quali ragionevolezza e divieto di discriminazioni.¹³³

In presenza di una pluralità di criteri di fonte contrattuale, questi devono essere applicati in maniera congiunta e concorrente, con la conseguenza che il datore di lavoro non può utilizzarne solo alcuni, eventualmente in funzione pregiudizievole per determinati lavoratori¹³⁴.

I criteri legali previsti dall'art. 5 L. n. 223/1991 avrebbero una funzione meramente suppletiva, destinata ad operare solo in assenza di contrattazione collettiva, fermo restando che anche i criteri pattizi debbano rispettare i principi generali di obiettività, razionalità e non discriminazione¹³⁵.

Tutte queste esperienze sono state prese come principi base su cui poi il Legislatore ha emanato l'indicata citata Legge 234/2021 che attualmente regola le ipotesi di delocalizzazione aziendale con i pregi e, soprattutto, i difetti che sono stati indicati nel precedente capitolo.

¹³¹ M. D'ANTONA, *op.cit.*, pag. 935

¹³² Cass., 24 aprile 2007, n. 9866

¹³³ V. DI CERBO E D. SIMEOLI, *Commento agli artt. 4, 5 e 24*, in G. AMOROSO – V. DI CERBO – A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro, Vol. II, Statuto dei lavoratori e la disciplina dei licenziamenti*, 2017, pag. 1986

¹³⁴ Cass., 10 luglio 2002, n. 10058

¹³⁵ M. G. GAROFALO e P. CHIECO, *op.cit.*, pag. 177 – 180

3. Il ruolo dei sindacati nella gestione delle crisi di delocalizzazione

La legge n. 234/2021 ha individuato nel dialogo sociale lo strumento attraverso il quale perseguire la tutela degli interessi dei lavoratori, seppur in misura limitata, poiché finalizzata unicamente a «*contenere le ricadute occupazionali ed economiche derivanti dalla chiusura*» della sede aziendale.

La discussione del piano, disciplinata dal comma 231 dell'art. 1, costituisce il fulcro della procedura e rappresenta una fase particolarmente delicata, incentrata sulle misure che il datore di lavoro intende adottare per la salvaguardia dei livelli occupazionali, per la gestione degli esuberi e per la ricollocazione dei lavoratori.

Il confronto è dunque funzionale a verificare la capacità dell'impresa di riassegnare la forza lavoro eccedente, configurandosi come punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze di tutela occupazionale e di libertà d'iniziativa economica. L'obiettivo da perseguire è la conclusione di un accordo idoneo ad attenuare l'impatto sociale dell'evento "*chiusura*" e del conseguente licenziamento collettivo.

I sindacati, pur avendo significativa incidenza all'interno delle grandi imprese e delle società multinazionali, nella realtà hanno ancora un ambito piuttosto circoscritto giacché essi vengono coinvolti prevalentemente nella fase successiva all'elaborazione di un piano sociale. In tali circostanze, l'azione sindacale finisce per limitarsi a contenere le conseguenze negative delle scelte imprenditoriali, dal momento che, nella generalità dei casi, la decisione di delocalizzare risulta già consolidata.

Nelle norme anti-delocalizzazione, possono tuttavia rintracciarsi, nella legislazione e nella contrattazione collettiva, discipline che impongono obblighi di informazione e consultazione sindacale, i quali, se tempestivamente e correttamente attuati, possono costituire almeno uno strumento di conoscenza preventiva delle strategie imprenditoriali¹³⁶.

L'auspicio, in tale quadro, è quello di delineare forme di cooperazione strutturata tra parti sociali e imprese, così da prevenire squilibri e garantire un contemperamento degli interessi in gioco.

¹³⁶ G.R. SIMONCINI, *Si può fermare il vento con le leggi? A proposito di delocalizzazioni e tutela del lavoro*, *op.cit.*, pag. 364

In questa prospettiva, il Legislatore ha inteso contrastare le delocalizzazioni prevedendo, con la Legge 234/2021, un articolato procedimento che impone la partecipazione necessaria delle organizzazioni sindacali anteriormente all'avvio della procedura di licenziamento collettivo.

Nella fase iniziale della procedura, l'impresa è obbligata a predisporre un piano che deve, in primo luogo, contenere la comunicazione dell'intenzione di procedere alla cessazione, alla riduzione dell'attività o alla delocalizzazione, indicando specificatamente una serie di elementi, quali le misure che si intendono adottare al fine di contenere gli effetti occupazionali ed economici, con indicazioni delle azioni ritenute necessarie; le eventuali prospettive di continuità, laddove compatibili con l'ipotesi di cessazione aziendale; nonché una relazione periodica, con cadenza mensile, sullo stato di avanzamento del programma.

Il Piano di salvaguardia dell'occupazione, al pari della comunicazione scritta recante l'intenzione di procedere alla chiusura della sede o dello stabilimento, deve essere trasmesso non soltanto alle Organizzazioni sindacali, ma anche – in coerenza con la *ratio* di una disciplina che mira espressamente alla tutela del tessuto produttivo sia nazionale sia locale – a tutti i soggetti istituzionali portatori di un interesse diretto alla valutazione delle conseguenze occupazionali ed economiche derivanti dall'operazione aziendale, e dunque alle regioni competenti, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché al Ministero dello sviluppo economico¹³⁷.

Tale meccanismo ha lo scopo di ridurre le ricadute occupazionali ed economiche derivanti dalla chiusura, come previsto dal comma 228 della norma citata. Come evidenziato nei paragrafi precedenti, sommando i termini decorrenti dall'apertura della procedura sino alla presentazione del piano, si può giungere ad un massimo di 180 giorni, arco temporale durante il quale l'impresa non può legittimamente procedere a licenziamenti economici o collettivi. Secondo parte della dottrina¹³⁸, si tratta di una compressione non irrilevante del potere datoriale di

¹³⁷ A. DI STASI, *Delocalizzazione e obblighi informativi, condotta antisindacale e rimozione degli effetti*, in *LDE*, 1/2024, pag. 3-5

¹³⁸ G. ORLANDINI, *I nuovi obblighi procedurali per le imprese che delocalizzano: il punto debole restano le sanzioni*, *op.cit.*, pag. 398

recesso, giustificata tuttavia dall'esigenza di contemperare l'interesse dell'imprenditore con la necessità di tutelare i lavoratori e di gestire in modo sostenibile la chiusura di un'azienda che, sostanzialmente, si trova ancora in bonis. Sebbene il confronto con le organizzazioni sindacali possa protrarsi nel tempo, esso risulta comunque segnato, sin dall'origine, da una posizione di marcata debolezza della parte sindacale, solo parzialmente mitigata dalla previsione di sanzioni a carico del datore di lavoro che non giunga ad una sottoscrizione dell'accordo. Quest'ultimo una volta perfezionato, consente, peraltro, l'attivazione del trattamento di integrazione salariale per transizione occupazionale introdotto dalla medesima Legge di bilancio, seppur entro i limiti delle risorse stanziare, nonché l'accesso dei lavoratori al programma *Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori* (GOL).

L'obiettivo della negoziazione consiste nel tentativo di attenuare, almeno in parte, gli effetti della delocalizzazione, attraverso la dilatazione dei tempi di attuazione, la promozione di rapporti di lavoro a tempo parziale, la previsione di incentivi economici in caso di dimissioni volontarie, la ricollocazione del personale presso altre società del medesimo gruppo o, ancora, mediante il ricorso alla Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS). Tali misure, tuttavia, risultano finalizzate essenzialmente a rinviare e mitigare le conseguenze della decisione imprenditoriale, senza incidere in alcun modo sulla sua sostanza.

In dottrina¹³⁹, la disciplina introdotta con la Legge 234/2021 viene qualificata come normativa di *scoraggiamento* poiché non mira a vietare in via assoluta la chiusura o la delocalizzazione degli stabilimenti, ma a rendere tali operazioni più gravose sul piano procedurale ed economico. Si tratta infatti di una disciplina "*essenzialmente procedurale*", le cui sanzioni economiche, pur rilevanti, hanno un ruolo secondario rispetto alla funzione principale, che consiste nell'imporre al datore di lavoro un percorso più lungo e oneroso prima di poter procedere ai licenziamenti collettivi.

La comunicazione preventiva dell'intenzione di chiudere, l'attesa minima di centottanta giorni e la possibilità di presentare un piano di limitazione delle ricadute

¹³⁹ P. TOSI, *Delocalizzazione e chiusura di stabilimenti: gli interventi del Legislatore, il ruolo del giudice*, in *LDE*, 1/2024, pag. 9-10

occupazionali costituiscono passaggi che, pur non precludendo la scelta imprenditoriale, ne determinano una dilazione temporale e un aggravio contributivo in caso di inadempimento.

Nell'ambito delle relazioni industriali, particolare rilievo assume la disposizione di cui all'art. 5 della L. 25/2007, la quale impone ai rappresentanti dei lavoratori l'obbligo di non divulgare *“né ai lavoratori né a terzi, informazioni che siano state loro espressamente comunicate in via riservata e qualificate come tali dal datore di lavoro o dai suoi rappresentanti, nel legittimo interesse dell'impresa”*.

Analogo principio è consacrato all'art. 9 del CCNL, che tutela la riservatezza delle informazioni trasmesse, prevedendo un espresso vincolo di non diffusione per i soggetti che partecipano alle riunioni qualora i dati forniti siano stati qualificati come riservati dalla parte datoriale. In termini generali, parte della letteratura giuridica rileva come, nel bilanciamento tra la salvaguardia della libertà dell'attività sindacale – alla quale la trasparenza dei processi decisionali datoriali è strumentale – e la tutela della concorrenza, intesa quale esigenza di evitare che la diffusione di informazioni riservate possa determinare un pregiudizio competitivo per l'impresa, l'assetto normativo tenda a far prevalere la prima esigenza¹⁴⁰.

Nella situazione di strutturale debolezza in cui versano le organizzazioni sindacali, l'alternativa alla sottoscrizione dell'accordo risulta pressoché inesistente, anche in considerazione delle rilevanti difficoltà connesse all'attivazione di un conflitto al di fuori della procedura delineata dalla Legge di Bilancio 2022.

Una volta perfezionato il piano, i sindacati acquisiscono la possibilità di monitorarne l'attuazione e di sollecitare il datore di lavoro al rispetto delle tempistiche e delle modalità ivi previste; tuttavia, la principale critica avanzata riguarda l'assenza di un meccanismo idoneo a rendere giuridicamente esigibili gli obblighi assunti dalla parte datoriale nella fase esecutiva.

È da osservare che, mentre nella versione originaria della disciplina l'inadempimento datoriale comportava un aggravio del 50% del contributo di cui all'art. 2, comma 35, L. 92/2012, nella normativa oggi vigente tale sanzione è stata inspiegabilmente eliminata, privando il sistema di una seppur minima garanzia di

¹⁴⁰ G.A. RECCHIA, *Da Firenze a Trieste: le delocalizzazioni non possono sottrarsi agli obblighi di informazione di fonte contrattuale*, in *RIDL*, 1/2023, pag. 226

adempimento. In simili ipotesi appare difficilmente praticabile per i sindacati il ricorso allo strumento dell'art. 28 Statuto dei lavoratori trattandosi di violazioni che non incidono direttamente sui diritti sindacali. In sostanza, gli obblighi assunti dal datore di lavoro con la sottoscrizione del piano risultano di fatto privi di coercibilità giuridica, mentre permane intatto – e si riattiva allo scadere dei termini del confronto sindacale – il potere datoriale di recesso, il quale si estende anche alla fase di attuazione del piano stesso.

Parte della dottrina¹⁴¹ ha sottolineato come ciò rifletta la ratio complessiva della disciplina, che non mira a garantire la conservazione dei livelli occupazionali, bensì a individuare soluzioni atte a contenere l'impatto della decisione datoriale di cessare l'attività di un sito produttivo, decisione considerata, in linea di principio, irrevocabile e insindacabile. La fase attuativa è stata pertanto interpretata dalla dottrina come una sorta di riedizione della CIGS per cessazione di attività.

Il Legislatore ha tentato di colmare le criticità del sistema irrigidendo il regime sanzionatorio nell'ipotesi in cui non si pervenga alla stipulazione dell'accordo sindacale e, conseguentemente, alla sottoscrizione del piano.

In tale prospettiva, l'onere contributivo originariamente previsto dall'art. 2, comma 35, della L. 92/2012 è stato innalzato in misura significativa, passando da un incremento del 50% ad un aggravio del 500%, con l'effetto di rendere, in termini assoluti, rilevante il costo economico posto a carico delle imprese che scelgono di non farsi carico delle conseguenze sociali ed occupazionali connesse alla decisione di delocalizzare. Tuttavia, tale costo è ampiamente sostenibile per i grandi gruppi multinazionali. Occorre rilevare che l'intero sistema sanzionatorio si fonda esclusivamente su misure di natura economica: nessuna violazione, per quanto grave, incide infatti sulla validità e sull'efficacia dei licenziamenti, che il datore di lavoro può comunque intimare allo spirare del termine previsto per l'esame del piano.

L'unico profilo che potrebbe astrattamente indurre l'imprenditore a modificare la decisione di delocalizzare la produzione è rappresentato dalla disposizione, introdotta anch'essa dalla Legge di Bilancio 2022, che prevede – in caso di

¹⁴¹ G. ORLANDINI, *op.cit.*, pag. 400 – 403

cessazione totale o parziale dell'attività aziendale e di licenziamento di oltre il 40% del personale mediamente occupato nell'anno precedente – l'obbligo di restituzione di qualunque forma di aiuto di Stato di cui l'impresa abbia beneficiato nel decennio antecedente alla decisione. Si tratta anche in questo caso di un onere di natura esclusivamente economica, con la conseguenza che le sanzioni appaiono prive di reale efficacia deterrente se commisurate ai volumi di fatturato delle imprese multinazionali interessate dalla delocalizzazione.

4. Reshoring

Come evidenziato nei capitoli precedenti, le conseguenze più rilevanti della delocalizzazione hanno inciso principalmente sul mercato del lavoro, determinando una significativa contrazione dell'attività industriale in specifici territori e la correlata perdita di numerosi posti di lavoro.

Negli ultimi dieci anni, tuttavia, tale fenomeno ha ravvisato un rallentamento, poiché le imprese hanno progressivamente riconosciuto di aver sopravvalutato i vantaggi derivanti dalla delocalizzazione, senza considerare in maniera adeguata l'insieme dei costi e delle criticità connesse al trasferimento della produzione all'estero. Le condizioni che, in passato, avevano favorito il massiccio ricorso alla delocalizzazione industriale risultano oggi in progressivo venir meno. Con il tempo, infatti, riscontrando che l'offshoring si rivelava più problematico di quanto previsto, numerose imprese hanno optato per un «*dietrofront*», scegliendo di riportare in patria, in tutto o in parte, le attività produttive precedentemente allocate all'estero. I termini maggiormente utilizzati per descrivere il processo attraverso il quale un'impresa decide volontariamente di riportare in patria le produzioni, precedentemente trasferite in paesi caratterizzati da bassi costi del lavoro, sono *back shoring* e *reshoring*.

Sebbene i due concetti di *back shoring* e *reshoring* possano apparire in senso lato sinonimi, essi non sono tuttavia perfettamente sovrapponibili. Il primo costituirebbe infatti una specifica articolazione del fenomeno più ampio del *reshoring*. Quest'ultimo, inteso come «*ritorno*» delle produzioni, ricomprenderebbe infatti diverse modalità di rilocalizzazione che non si escludono reciprocamente, includendo non soltanto il rientro in patria delle produzioni delocalizzate (*back*

shoring), ma anche forme di rilocalizzazione in paesi stranieri geograficamente più prossimi rispetto a quello di origine (*near shoring*), nonché spostamenti ulteriori verso paesi più lontani rispetto alla destinazione originaria (*further offshoring*)¹⁴².

In base al paese di destinazione, dunque, il *reshoring* può essere distinto in:

- ***Back shoring***, quando la rilocalizzazione avviene nel paese di origine dell'impresa;
- ***Near shoring***, quando essa è diretta verso un paese geograficamente più vicino, di norma appartenente alla medesima macroregione;
- ***Further offshoring***, quando le attività produttive vengono invece trasferite in un paese ancora più distante rispetto a quello precedentemente individuato.

A seguito della crisi pandemica del 2020-2021, inoltre, molti governi hanno orientato le proprie politiche verso modelli produttivi più sostenibili, sia sotto il profilo ambientale sia sotto quello sociale, incentivando la rilocalizzazione delle catene produttive e delle forniture nei Paesi di origine. Come osservano alcuni interpreti¹⁴³, la prospettiva di riportare sul territorio nazionale le produzioni precedentemente delocalizzate – il cosiddetto *reshoring* – può dunque configurarsi come una strategia politicamente ed economicamente rilevante.

Il fenomeno del *reshoring* ha avuto origine negli Stati Uniti, dove è stato sostenuto da precise politiche governative, per poi diffondersi progressivamente in gran parte del mondo occidentale, con esiti particolarmente significativi anche in Italia. Nonostante ciò, nel nostro Paese – così come nel resto dell'Occidente – esso rimane scarsamente conosciuto dall'opinione pubblica e ancora poco approfondito in sede scientifica. Negli Stati Uniti il *reshoring* è strettamente connesso a un sistema strutturato di incentivi pubblici finalizzati a favorire il rientro delle attività precedentemente delocalizzate.

La differenza principale tra l'approccio statunitense e quello italiano risiede nella natura del fenomeno: negli Stati Uniti il *reshoring* è il risultato di una politica

¹⁴² P. SAVI, *Trasformazioni recenti della geografia della produzione: il reshoring e la sua diffusione nel contesto italiano*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 2019, pag. 32

¹⁴³ G. CORÒ, *Delocalizzazione, reshoring, glocalità: l'impatto della pandemia sui processi di riorganizzazione internazionale della produzione*, in *LDE*, 4/2021, pag.4-5

industriale organica, mentre in Italia esso deriva prevalentemente da scelte imprenditoriali spontanee, non sorrette da un disegno pubblico unitario né da logiche di “*patriottismo economico*”.

Nel contesto italiano, infatti, la decisione di rilocalizzare si fonda su un calcolo comparativo di costi e benefici tra produzione all'estero e produzione nazionale. È rappresentato soprattutto da una scelta imprenditoriale orientata a rafforzare la qualità del prodotto. Questa rilocalizzazione nasce anche dalla necessità di salvaguardare l'autenticità e l'eccellenza propria del nostro *Made in Italy*, rafforzando altresì l'immagine e la competitività dei prodotti italiani sui mercati¹⁴⁴. Ne consegue che il reshoring procede in modo frammentato e apparentemente casuale, sostenuto soprattutto dall'iniziativa individuale degli imprenditori che hanno deciso di reinvestire nella manifattura domestica, valorizzando l'ecosistema nazionale caratterizzato da produzioni di qualità.

Come già rilevato nel primo capitolo, il principale vantaggio della delocalizzazione è individuato nel risparmio sui costi produttivi, che dovrebbe teoricamente tradursi in maggiori profitti per l'impresa e, indirettamente, in maggiore ricchezza per il Paese di destinazione. Nella prassi, tuttavia, tale beneficio si rivela spesso inferiore alle attese; infatti, è stato evidenziato che il risparmio medio sul costo del lavoro è stato inferiore al 10%. Inoltre, il 28% degli investimenti offshore ha comportato un aumento dei costi complessivi, mentre il 25% non ha prodotto alcun risparmio effettivo¹⁴⁵.

Un secondo argomento a sostegno dell'offshoring è rappresentato dal cosiddetto “*beneficio incrociato*”: i Paesi emergenti trarrebbero vantaggio dall'afflusso di capitali esteri e, a loro volta, incrementando i livelli di reddito, inizierebbero a consumare beni provenienti dai Paesi industrializzati, divenendo mercati potenzialmente attrattivi. Tale dinamica, tuttavia, presenta notevoli criticità: in

¹⁴⁴ Sono da segnalare, in particolare, i casi di imprese quali *Benetton*, *Artsana* e *Diadora*, nelle quali gli imprenditori, al fine di preservare la competitività sui mercati internazionali, hanno avviato processi di rientro in Italia di una parte delle produzioni precedentemente delocalizzate, valorizzando così il marchio “*Made in Italy*” e rafforzando al contempo la sostenibilità e la reputazione aziendale.

¹⁴⁵ *Ventoro Report* (2005), basato su 5.231 interviste a dirigenti di imprese nordamericane ed europee impegnate stabilmente nell'offshoring

molti Paesi emergenti la distribuzione del reddito rimane fortemente iniqua, la crescita economica convive con salari bassi e diffusa sotto-occupazione.

L'analisi combinata di tali fattori evidenzia dunque come i benefici dell'offshoring siano, per i Paesi avanzati, limitati e di breve periodo, circostanza che ha determinato una crescente consapevolezza dei suoi limiti, sia a livello imprenditoriale che politico, e un parallelo aumento di interesse verso l'opzione opposta: il reshoring.

Le motivazioni alla base del reshoring risultano molteplici: oltre a considerazioni di costo (salari, trasporti, produttività, magazzino), esse includono esigenze di rapporto con i consumatori (tempi di consegna, risposta più tempestiva al cliente) e scelte di strategia aziendale. Il costo del lavoro, in particolare, si rivela una variabile ambivalente: viene richiamato sia come fattore di spinta all'offshoring sia come ragione per la rilocalizzazione¹⁴⁶.

Tuttavia alcuni osservatori¹⁴⁷ hanno evidenziato che mentre nella prima fase dei processi di delocalizzazione le imprese erano attratte dall'idea del trasferimento per contenere i costi della produzione, nelle fasi più recenti è stata invece l'efficienza dei cluster industriali cresciuti nelle economie emergenti, soprattutto in Estremo Oriente, ad attirare investimenti e rapporti di fornitura per cui questa dottrina ritiene che la dimensione dei processi di reshoring sia destinata a rimanere limitata. Anche i dati che emergono dagli studi di Confindustria rilevano che il fenomeno del reshoring rimane più un'eccezione che la regola.

In prospettiva, sono molteplici le ragioni che potrebbero indurre a riconsiderare le strategie di delocalizzazione produttiva. In primo luogo, occorre richiamare l'esigenza, emersa da tempo nelle imprese operanti nei mercati maggiormente evoluti, di mantenere un controllo diretto sulle attività produttive. È stato infatti osservato come la prossimità alle attività manifatturiere rappresenti una fonte cruciale di apprendimento, innovazione e, in ultima analisi, di creazione di valore. In secondo luogo, i costi del lavoro nei Paesi emergenti non risultano più così

¹⁴⁶ A. MARTONE, *Reshoring: come e perché far rientrare la produzione in Italia*, Milano, 2016, pag. 73-83

¹⁴⁷ G. CORÒ, *op. cit.*, pag. 8

contenuti come in passato, cui si aggiungono i nuovi oneri derivanti dalle politiche protezionistiche e dalle crescenti tensioni geo-politiche che incidono sui costi di transazione internazionale. Il rientro, o l'avvicinamento alla base domestica, di segmenti produttivi precedentemente delocalizzati all'estero, non implica una rinuncia alla dimensione internazionale, ma si configura piuttosto come espressione di una fase più matura e consapevole di organizzazione globale della produzione. Un ulteriore elemento di rilievo è costituito dall'aumento dell'intensità tecnologica della produzione, che comporta una riduzione del fabbisogno di lavoro manuale, originariamente uno dei principali fattori di attrazione dell'offshoring.

Tale mutamento tecnologico introduce, tuttavia, nuovi vincoli in termini di competenze e di economie di scala.

Un fattore che ostacola un massiccio rientro delle produzioni nel territorio nazionale è rappresentato dall'elevato livello di pressione fiscale cui sono sottoposte le imprese italiane. In ambito europeo, infatti, pur in presenza di una moneta unica e della libera circolazione di beni e servizi, permane una significativa disomogeneità dei sistemi tributari nazionali, con la conseguenza che soltanto alcune imposte – in particolare dazi doganali e IVA – risultano armonizzate mediante specifici regolamenti dell'Unione. A ciò si aggiunge la complessità burocratica, la cui semplificazione costituirebbe un ulteriore elemento in grado di favorire e accelerare i processi di rilocalizzazione produttiva¹⁴⁸.

5. Riflessioni conclusive e prospettive future

Le misure introdotte al fine di tutelare l'occupazione, a fronte della crescente diffusione del fenomeno delle delocalizzazioni e della conseguente chiusura di unità produttive, costituiscono una delle sfide più complesse che l'ordinamento giuridico nazionale si sia trovato ad affrontare negli ultimi anni.

Come evidenziato, la L. 234/2021, pur animata da finalità condivisibili di salvaguardia occupazionale e di preservazione del tessuto produttivo, ha rivelato limiti applicativi rilevanti e una strutturale inefficacia nel fornire risposte concrete alle chiusure di stabilimenti e ai connessi licenziamenti collettivi.

¹⁴⁸ G. CORÒ, *op.cit.*, pag.11

Secondo alcuni operatori del settore¹⁴⁹, la normativa vigente non solo risulta inidonea a impedire le delocalizzazioni, ma appare altresì contraddittoria, in quanto costruita in modo tale da risultare, nella prassi, difficilmente applicabile. Anche le interpretazioni giurisprudenziali hanno suscitato perplessità: sebbene le disposizioni siano ispirate alla protezione dei lavoratori, talvolta si è finito per compromettere il necessario bilanciamento degli interessi, alimentando nei mercati la percezione di un sistema Paese ostile alle imprese. L'esito complessivo è dunque una disciplina che non riesce a promuovere soluzioni sostenibili.

Un approccio maggiormente equilibrato imporrebbe l'integrazione delle norme con strumenti positivi e incentivanti: politiche industriali mirate, investimenti in riconversione produttiva e programmi di riqualificazione professionale potrebbero rappresentare un rimedio più efficace, capace non solo di contenere gli effetti delle delocalizzazioni, ma di incidere sulle cause che li determinano.

Inoltre, appare opportuno avviare una riflessione più approfondita sulla tendenza delle economie dell'Europa orientale, così da comprendere gli effetti del processo di convergenza economica europea.

Alcuni di tali Paesi, infatti, hanno intrapreso un percorso di crescita che potrebbe condurli in pochi anni o decenni a raggiungere il PIL pro capite medio dell'Unione Europea. Questi dati, che appaiono sorprendenti se confrontati con l'arretramento di un'Italia caratterizzata da una paralisi economica, lasciano presagire che gli standard di vita di tali Stati possano presto uguagliare, se non superare, quelli nazionali.

Tale evoluzione ha già indotto alcune imprese a riportare nel territorio nazionale produzioni precedentemente trasferite all'estero, in particolare nei Paesi dell'Est Europa e in Asia. Parallelamente, diversi Stati hanno adottato normative dirette a favorire il reshoring, con l'obiettivo di incrementare l'occupazione e sostenere la domanda interna.

La pandemia da Covid-19 del 2020 ha ulteriormente posto in evidenza la fragilità del sistema industriale europeo, legata in parte alle delocalizzazioni, mostrando

¹⁴⁹ A. ZAMBELLI, *op.cit.*, pag. 10-11

l'assenza di una base produttiva sufficiente a fronteggiare esigenze emergenziali, come nel caso della carenza di dispositivi di protezione individuale.

Sia gli Stati membri dell'Unione europea che gli Stati Uniti hanno successivamente introdotto disposizioni per limitare i processi di delocalizzazione; tuttavia, non sussistono ancora fondamenti solidi per l'elaborazione di politiche industriali strutturate e coerenti, volte non solo a prevenire il fenomeno, ma soprattutto ad attenuare i rilevanti disagi sociali che esso comporta per i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro.

BIBLIOGRAFIA

- M.S. AGOSTINI, *La giurisprudenza apripista delle norme sulle delocalizzazioni: la chiusura di uno stabilimento e le prerogative sindacali in alcune recenti pronunce ex art. 28 St. Lav.*, in R. COSIO (a cura di), *Il diritto del Lavoro nell'ordinamento complesso*, Milano, 2023
- V. F. AIELLO, *Misure in tema di delocalizzazioni o, meglio, in tema di "chiusure" fra Legge di Bilancio 2022 e Decreto Aiuti Ter*, in R. COSIO (a cura di), *Il diritto del Lavoro nell'ordinamento complesso*, Milano, 2023
- L. BACCI, *Delocalizzazione produttiva, da problema a opportunità – Ragioni, forme e misurazione del fenomeno della delocalizzazione*, Milano, 2006
- P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984
- S. BORELLI e R. TONELLI, *Delocalizzazioni e Aiuti di Stato. Riflessioni su una normativa slogan* in *RGL*, 3/2022
- M. CAICCO, *Delocalizzare conviene? Guida al fenomeno del back reshoring*, Milano, 2018
- F. CARINCI e A. PIZZOFRERATO, *Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2021
- P. CHIECO, voce *Licenziamenti: Licenziamenti collettivi – Nuova disciplina*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1998
- G. CORÒ, *Delocalizzazione, reshoring, globotica: l'impatto della pandemia sui processi di riorganizzazione internazionale della produzione*, in *LDE*, 4/2021
- M. CORTI, *Il coinvolgimento dei lavoratori preso sul serio: il caso GKN*, in *DRI*, 1/2022
- R. COSIO, *Le delocalizzazioni nell'ordinamento complesso*, in *IUS*, 2022
- R. COSIO e R. COSIO, *La delocalizzazione nel mercato globale*, in *MGL*, 2/2022
- A. COZZOLINO, *Licenziamento collettivo: la giurisprudenza italiana e l'omessa comunicazione delle forme previste dalla legge*, in *LDE*, 1/2023
- M. D'ANTONA, *Commento art. 5*, in M. PERSIANI (a cura di), *Commentario Legge 23 luglio 1991 n. 223*, in *NLCC*, 1994
- R. DEL PUNTA, *I licenziamenti collettivi*, in M. PAPALEONI – R. DEL PUNTA – M. MARIANI, *La nuova Cassa Integrazione Guadagni e la mobilità*, Milano, 1993

- V. DI CERBO e D. SIMEOLI, *Commento agli artt. 4, 5 e 24*, in G. AMOROSO – V. DI CERBO – A. MARESCA (a cura di), *Diritto del Lavoro, Vol. II, Statuto dei Lavoratori e la disciplina dei licenziamenti*, 2017
- A. DI STASI, *Delocalizzazione e obblighi informativi, condotta antisindacale e rimozione degli effetti*, in *LDE*, 1/2024
- G. FERRIGHI, *Legge di stabilità 2022 e delocalizzazione. Aspetti previdenziali*, in R. COSIO (a cura di), *Il diritto del Lavoro nell'ordinamento complesso*, Milano, 2023
- V.FILÌ, *Decreto-legge n.87 del 2018 convertito nella Legge n.96 e dignità dei lavoratori*, in *LG*, 10/2018
- M. FRATINI, *Il sistema del diritto civile. Le obbligazioni*, Napoli, 2018
- G. FROSECCHI, *Diritti collettivi di informazione e procedura anti-delocalizzazione*, in *RGL*, 1/2023
- C. GAROFALO, *La Salvaguardia dei livelli occupazionali nel “Decreto dignità”*, in *LG*, 12/2018
- D. GAROFALO, *I licenziamenti economici tra scelte legislative e incursioni ideologiche*, in *ADL*, 1/2023
- M.G. GAROFALO e P. CHIECO, *I licenziamenti per riduzione del personale in Europa*, in *DLRI*, 2001
- S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione Italiana e Ordinamento Europeo*, Catania, 2006
- G.F. MANCINI, *Commento all'art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975
- A. MARTONE, *Reshoring: come e perché far rientrare la produzione in Italia*, Milano, 2016
- D. MEZZACAPO, *I licenziamenti per delocalizzazione dopo il cd. Decreto aiuti ter* in *RIDL*, 4/2022
- A. MINERVINI, *Il decreto dignità per i lavoratori e per le imprese e la nuova disciplina del contratto a termine*, in *DRI*, 1/2019
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975
- G. NATULLO, *La selezione dei lavoratori da licenziare*, in E. GRAGNOLI (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro, Vol. V – L'estinzione del rapporto di lavoro subordinato*, Milano

- M. NICOLOSI, *Il lavoro esternalizzato*, Torino, 2012
- V. NUZZO, *Delocalizzazioni e chiusure di stabilimenti: i nuovi limiti all'iniziativa economica privata tra scelte legislative e prospettive possibili*, in *RID*, 4/2022
- G. ORLANDINI, *I nuovi obblighi procedurali per le imprese che delocalizzano: il punto debole restano le sanzioni*, in *RGL*, 3/2022
- PARLAMENTO EUROPEO, *Diritto dei lavoratori all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione*, 2024
- V. PASSARELLI, G. MARRA, F. PORTARO, *Divieto decennale di delocalizzazione extra UE per le imprese beneficiarie di aiuti di Stato*, in *PWC TLS*, 2023
- P. PASTORE, A. RICCIARDI, *Outsourcing Strategico. Tecniche di gestione, criticità, vantaggi competitivi*, Milano, 2010
- M. PERSIANI, *Diritto del lavoro e autorità dal punto di vista giuridico*, in *ADL*, 1/2000
- V.A. POSO, *La Corte di Appello di Milano aggiunge due tasselli al mosaico della controversia sindacale promosso contro Giannetti Ruote, ma il caso, a differenza di altri, non è ancora chiuso. Una breve rassegna (e qualche notizia di cronaca) sullo stato dell'arte dei licenziamenti collettivi per cessazione di attività avviate prima dell'entrata in vigore della normativa contro le cd. Delocalizzazioni*, in *Labor*, 2023
- G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, in *DML* 1/2019
- G.A. RECCHIA, *Da Firenze a Trieste: le delocalizzazioni non possono sottrarsi agli obblighi di informazione di fonte contrattuale*, in *RIDL*, 1/2023
- A. RETTORI, *Delocalizzazioni i numeri e le Leggi*, in *Paginauno*, 2022
- F. ROTONDI, *Procedure di delocalizzazione in GP*, 5/2024
- G. SANTORO PASSARELLI, *Principi, valori costituzionali e legislativi a tutela della Dignità del lavoratore. Rapporto tra dignità del lavoro e libertà di iniziativa economica. La Rivoluzione industriale 4.0, le forme di intelligenza artificiale, il rapporto di lavoro dei rider e la proposta di direttiva europea del 9 dicembre 2021*, G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La dignità "del" e "nel" lavoro*, Torino, 2023
- P. SAVI, *Trasformazioni recenti della geografia della produzione: il reshoring e la sua diffusione nel contesto italiano*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 2019

- L. SCARANO, *Poteri, interessi e tecniche nella disciplina delle delocalizzazioni*, in *ADL*, 2/2024
- V.F. SCARPELLI, *Convertito in Legge il “Decreto dignità” al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi*, in *NGCC*, 9/2018
- G.R. SIMONCINI, *Si può fermare il vento con le leggi? A proposito di delocalizzazioni e tutela del lavoro*, in *Labor*, 4/2023
- C. SMURAGLIA, *La Costituzione ed il sistema del diritto del lavoro*, Milano 1958
- V. TEDESCO, *Delocalizzazioni e chiusure aziendali nel diritto sovranazionale* in R. COSIO (a cura di), *Il diritto del Lavoro nell’ordinamento complesso*, Milano, 2023
- R. TONELLI, *Delocalizzazione di imprese beneficiarie di aiuti di Stato: problemi e prospettive evolutive di una disciplina inefficace*, in *LDE*, 4/2021
- P. TOSI, *Delocalizzazione e chiusura di stabilimenti: interventi del Legislatore, il ruolo del giudice*, in *LDE*, 1/2024
- L. VENTURA, *Licenziamenti: III) Licenziamenti collettivi*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1990, Vol. XIX
- A. ZAMBELLI, *Licenziamenti per delocalizzazione e rilevanza delle procedure sindacali preventive*, in *LDE*, 1/2025
- G. ZAMPINI, *Delocalizzazione e tutela dell’occupazione nel governo multi livello del mercato globale, problemi e prospettive*, in *ADL*, 5/2019