

Approfondimenti

Cessazione attività produttiva

Delocalizzazioni: procedura e criticità operative

Eufranio Massi

Le criticità che hanno accompagnato numerose vertenze di lavoro dell'ultimo periodo, con il coinvolgimento di migliaia di lavoratori e forti tensioni sociali, hanno suggerito l'emanazione con legge n. 234/2021 delle nuove disposizioni volute dal Governo in materia di delocalizzazioni. Il testo, ora in vigore, non appare, però, perfettamente in linea con quanto, stando alle intenzioni espresse sui *media*, era auspicato da gran parte delle forze sindacali interessate, ed appare un compromesso rispetto alle diverse esigenze, anche perché le disposizioni non si riferiscono alle c.d. "delocalizzazioni" di imprese straniere che, magari di proprietà di Fondi di investimento, decidono di portare la produzione in Paesi ove i costi, soprattutto della manodopera, sono inferiori e dove l'apparato burocratico finalizzato alle concessioni ed alle autorizzazioni è "minimo".

Ma, andiamo con ordine, esaminando punto per punto le norme emanate che sono comprese nell'art. 1, commi da 224 a 238, legge n. 234/2021, premettendo una considerazione di carattere generale: l'assetto normativo si presenta, per certi versi, come una duplicazione, sia pure parziale, della procedura collettiva di riduzione di personale, con un allungamento dei tempi e con una serie di adempimenti (taluni notevolmente complessi) a carico delle imprese.

Obiettivo e procedura

L'obiettivo è ben delineato nell'*incipit* del comma 224: occorre garantire la *salvaguardia del tessuto occupazionale e produttivo*.

Comunicazione preventiva

Un'impresa, con un organico di almeno duecentocinquanta lavoratori, che intendesse procedere alla chiusura di una sede, di uno stabilimento, di una filiale, di un ufficio o di un reparto dotato di

autonomia presente nel nostro Paese, con cessazione definitiva della relativa attività e con il conseguente licenziamento di almeno cinquanta dipendenti, deve darne comunicazione per iscritto (Pec o lettera A/R), anche per il tramite della propria organizzazione datoriale, alle proprie Rappresentanze sindacali interne, nonché alle associazioni sindacali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. La stessa comunicazione è inviata, contestualmente, al Ministero del Lavoro (Direzione Generale dei Rapporti di Lavoro e delle Relazioni Industriali), a quello dello Sviluppo Economico ed all'Anpal.

Tale *comunicazione* (comma 227) va effettuata almeno *novanta giorni prima* dell'avvio della *procedura collettiva di riduzione di personale* disciplinata, nei *contenuti*, dall'art. 4 della legge n. 223/1991 e deve indicare:

- a) le ragioni finanziarie, tecniche od organizzative che portano il datore di lavoro alla chiusura del sito o dei siti interessati;
 - b) il numero ed i profili professionali del personale occupato in tali contesti;
 - c) il termine entro il quale è prevista la chiusura.
- Gli eventuali licenziamenti collettivi od individuali intimati prima dello scadere dei novanta giorni o in mancanza della comunicazione, sono nulli e, se effettuati, comportano la reintegrazione nel posto di lavoro.

Alcune considerazioni si rendono, ad avviso di chi scrive, necessarie.

La prima è che la disposizione, come accennato in precedenza, *non si riferisce unicamente alle imprese* (anche italiane) *che delocalizzano all'estero* chiudendo i siti produttivi o commerciali ma anche a quelle che, avendo un organico di almeno duecentocinquanta dipendenti con presenze di almeno cinquanta lavoratori presenti nelle unità interessate, le chiudono, magari prospettando

una razionalizzazione dell'attività con un accorpamento in altra sede del territorio nazionale.

La seconda riguarda il contenuto della nota: essa **riecheggia**, in parte, quanto un datore di lavoro deve comunicare con l'**apertura della procedura collettiva** ex art. 4 della legge n. 223/1991.

La terza concerne la **quantificazione degli esuberanti**: essi debbono essere almeno cinquanta e, stando al tenore letterale della norma, dovrebbero riferirsi all'unico sito da "chiudere" e non ai licenziamenti che, magari, in sommatoria, tra più unità produttive interessate, dovessero superare il numero di cinquanta.

La quarta presenta, come riferimento, il fatto che nei tre mesi in cui dura la procedura **non possa essere effettuato alcun licenziamento**, individuale, plurimo o collettivo, per giustificato motivo oggettivo. La ragione appare evidente: il legislatore intende salvaguardare le posizioni personali di tutti i lavoratori, pur se, astrattamente ragionando, un licenziamento individuale (se ne possono fare quattro in centoventi giorni) non inciderebbe sulla chiusura di una struttura ove sono in forza almeno cinquanta lavoratori. Ma, si ripete, la norma non è priva di senso, in quanto si tratta di garantire tutti i dipendenti in un momento difficile della propria vita lavorativa.

La disciplina specifica, ricorda il legislatore (comma 225) si applica a tutti i datori di lavoro che, nell'anno antecedente, abbiano occupato, mediamente, almeno duecentocinquanta dipendenti, con l'esclusione (comma 226) di chi si trova in condizioni di squilibrio patrimoniale ed economico-finanziario che preconizzano uno stato di crisi o di insolvenza e che, quindi, possiede le condizioni per accedere alla composizione negoziata della c.d. "crisi d'impresa" disciplinata dal D.L. n. 118/2021 convertito, con modificazioni, nella legge n. 147/2021.

La questione da decrittare riguarda le **modalità di calcolo del personale**: si fa riferimento ad una media (da calcolare, mese per mese con sommatoria complessiva divisa, poi, per dodici) di lavoratori in forza con rapporto di lavoro subordinato, compresi i dirigenti e gli apprendisti (a prescindere dalla tipologia contrattuale di riferimento). Di conseguenza, ad avviso di chi scrive, non si ritiene applicabile la norma speciale dell'art. 27 del D.Lgs. n. 81/2015 sul computo dei contratti a tempo determinato, atteso che è la stessa disposizione ad affermare «salvo che sia diversamente

disposto», mentre resta salva la modalità di calcolo dei lavoratori a tempo parziale, atteso che l'art. 9 del predetto Decreto Legislativo, non fa salva alcuna deroga al principio del computo *pro quota*. Per quel che concerne, poi, il calcolo dei lavoratori intermittenti trova applicazione l'art. 18 del D.Lgs. n. 81/2015 ove il computo nell'organico dell'impresa va effettuato in proporzione all'orario effettivamente svolto nell'arco di ciascun semestre.

Piano aziendale

Dopo aver effettuato la comunicazione il datore di lavoro ha **sessanta giorni** di tempo per elaborare un **piano finalizzato a limitare le ricadute occupazionali** la cui durata non può essere superiore a dodici mesi. Esso va presentato alle organizzazioni sindacali alla Regione interessata, ai Ministeri del Lavoro, dello Sviluppo Economico ed all'Anpal ed è **articolato su diversi punti** che si cercherà di analizzare. La verifica formale degli elementi del piano (comma 235) viene effettuata dalla struttura par la crisi di impresa prevista dall'art. 1, comma 852, della legge n. 296/2006.

Il **primo punto** riguarda la **descrizione delle azioni programmate** per la salvaguardia dei livelli occupazionali, con particolare riferimento alla gestione non traumatica degli esuberanti con ricorso agli ammortizzatori sociali, alla ricollocazione presso altre aziende ed agli incentivi all'esodo.

Qui le possibilità sono diverse e senza aver la pretesa dell'eshaustività se ne elencano alcune:

- a)** ricollocazione presso altri siti produttivi dell'impresa od altre aziende in rapporto di collegamento o controllo;
- b)** ricorso agli ammortizzatori sociali, con la possibilità di chiedere, secondo la previsione dell'art. 22-ter del D.Lgs. n. 148/2015, qualora sia stato esaurito il *plafond* complessivo a disposizione nel quinquennio mobile, ulteriori dodici mesi di Cigs finalizzata alla c.d. "transizione occupazionale" con possibile ricollocazione incentivata a tempo indeterminato del personale presso altro datore di lavoro (anche attraverso il contratto di apprendistato professionalizzante ex art. 47, comma 4, del D.Lgs. n. 81/2015);
- c)** forme di incentivo all'esodo con la possibile applicazione del c.d. "accordo di ricollocazione" previsto dall'art 24-bis del D.Lgs. n. 148/2015

Approfondimenti

ove, al termine di una procedura concordata con le organizzazioni sindacali, i lavoratori possono ottenere sulle competenze destinate, specificatamente “all’esodo” fino ad un massimo di nove mensilità esenti dall’Irpef e, al contempo, possono essere riassunti da altro datore con specifiche agevolazioni sia per un rapporto a tempo indeterminato che a termine;

d) la gestione degli esuberanti non può non passare anche per una valutazione circa la possibilità di far fruire al personale al quale mancano non più di sessanta mesi al pensionamento anticipato o di vecchiaia l’uscita prevista dall’art. 41 del D.Lgs. n. 148/2015 (contratto di espansione) al termine di un *iter* concordato che prevede il diretto coinvolgimento del Ministero del Lavoro.

Il **secondo punto** contiene le **azioni finalizzate alla rioccupazione o all’autoimpiego**, quali la formazione e la riqualificazione professionale anche con il possibile ausilio dei Fondi interprofessionali. Qui il legislatore sembra ripetere, pedissequamente, quanto previsto dall’art. 22-ter sull’accordo per la transizione occupazionale anche allorquando (comma 230) prevede una partecipazione finanziaria delle singole Regioni sulla scorta delle possibilità economiche del loro Servizio di politiche attive del lavoro.

Il **terzo punto** che il datore di lavoro è tenuto a sviluppare riguarda le **prospettive di cessione dell’azienda o di rami di essa** con l’obiettivo della continuazione dell’attività, anche con cessione al proprio personale, quandanche costituito in cooperativa. Qui, senza entrare nel merito di trattative in corso e della possibile identificazione di altri imprenditori interessati (cosa che potrebbe nuocere al buon esito della trattativa), il datore di lavoro si potrebbe tenere sulle generali indicando, in ogni caso, taluni elementi consolidati del discorso che sta portando avanti. Per quel che concerne, invece, la cessione dell’azienda in crisi ai lavoratori va sottolineato come questa, negli anni appena trascorsi, sia stata una forma abbastanza diffusa di soluzione delle vertenze: i dipendenti acquisiscono una quota maggioritaria del capitale e continuano ad operare, anche utilizzando strumenti di integrazione salariale come la riorganizzazione.

Il **quarto punto** indicato dal comma 228 è eventuale, nel senso che riguarda **progetti di riconversione del sito produttivo** anche per finalità di natura socioculturale a favore del territorio.

L’**ultimo punto** assume una particolare importanza, atteso che il datore di lavoro deve indicare sia i **tempi** che le **modalità di attuazione** di tutte le iniziative previste.

Accordo di transizione occupazionale

Con il comma 229 si stabilisce che i lavoratori interessati possono beneficiare del trattamento di Cigs previsto dall’**art. 22-ter del D.Lgs. n. 148/2015** e, a tal proposito, il legislatore ha previsto, anno per anno, dei limiti di spesa fino al 2031 sui quali vigila l’Inps che, attraverso il proprio monitoraggio, qualora venga superato il tetto annuo, provvede a bloccare le istanze.

Il riferimento alla integrazione salariale *ex art. 22-ter* richiede, ad avviso di chi scrive, un breve *excursus* sull’accordo di transizione occupazionale e sui suoi contenuti.

Con l’art. 22-ter del D.Lgs. n. 148/2015, il legislatore ha inteso, in via prioritaria, immettere nella c.d. “cassetta degli attrezzi” un ulteriore strumento per la risoluzione delle controversie collettive di lavoro che, per le loro difficoltà, rischiano di restare endemiche e di non essere risolte. Di conseguenza, oltre che interessare le parti direttamente coinvolte nella discussione, la norma si rivolge ad operatori pubblici come il Ministero del Lavoro, il Ministero dello Sviluppo Economico, Regioni e Province autonome, Anpal)

Attraverso tale strumento è possibile concedere un **ulteriore intervento integrativo salariale straordinaria** in favore delle imprese che hanno esaurito il *plafond* previsto nel quinquennio mobile: si tratta di un periodo *extra* che al massimo può durare dodici mesi, non rinnovabile. Il tutto, in deroga agli articoli 4 (durata massima complessiva) e 22 (durata delle Cigs per riorganizzazione, crisi aziendale o contratto di solidarietà).

L’accordo di transizione occupazionale richiede, quindi, che l’impresa ed i lavoratori interessati si trovino “in uscita” da Cigs per una delle causali sopra indicate.

Consultazione sindacale

Propedeutico all’accordo è il procedimento di **consultazione sindacale** previsto dall’art. 24 del D.Lgs. n. 148/2015, che, tra le altre cose, detta i tempi per la conclusione del procedimento che prevede, innanzitutto, l’informativa e l’esame congiunto con le Rsa o le Rsu, nonché con le ar-

tirolazioni territoriali delle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale: i **tempi** sono di dieci giorni per le aziende dimensionate fino a cinquanta dipendenti e salgono a venticinque per quelle che presentano un organico superiore. Questi tempi, tenuto conto del fatto che l'accordo di transizione occupazionale, si trova già all'interno di una procedura delineata dai commi compresi tra il 224 ed il 238 dell'art. 1 della legge n. 234/2021, possono essere fortemente ridotti.

Qui, come accennato pocanzi, la **procedura si deve concludere con un accordo**, cosa che, in via normale, non viene richiesto dalle norme sulle integrazioni salariali, se si eccettua il caso, del tutto particolare, del contratto di solidarietà.

Autorizzazione ministeriale

Il periodo *extra* di integrazione salariale straordinaria deve essere **autorizzato dalla Direzione Generale degli Ammortizzatori Sociali** del Ministero del Lavoro con i tempi di presentazione della istanza (sette giorni dal raggiungimento dell'accordo) e la procedura strettamente telematica indicati sia dall'art. 25 che dalla prassi amministrativa. Anche i **tempi di autorizzazione** (al massimo novanta giorni dalla presentazione della richiesta da parte dell'impresa) sono quelli indicati dal predetto articolo.

Formazione dei lavoratori e incentivi all'assunzione

Nella transizione occupazionale l'accordo sindacale deve, esplicitamente, definire le **azioni finalizzate** sia alla **rioccupazione** che all'**autoimpiego**, con il ricorso anche ai Fondi interprofessionali per quel che riguarda la formazione e la riqualificazione professionale.

I lavoratori hanno l'**obbligo di partecipare ai corsi** e la mancata presenza, ascrivibile alla responsabilità esclusiva del lavoratore, comporta la decadenza dalla prestazione di integrazione salariale (qui si tratterà di individuare, in via amministrativa, chi deve accertare l'assenza e, soprattutto, chi dovrà decidere circa la **decadenza dalla fruizione** - probabilmente, l'Inps).

Anche le Regioni possono avere un ruolo attivo (cosa che, indubbiamente, ha una logica in quanto la crisi di molte aziende si riflette negativamente nel contesto dei vari territori interessati): infatti, le azioni promozionali dell'accordo, fina-

lizzate all'autoimpiego, alla rioccupazione, alla formazione ed alla riqualificazione professionale possono essere cofinanziate nell'ambito delle misure che, normalmente, vengono erogate dal Servizio delle politiche attive sul lavoro.

I dipendenti che fruiscono della integrazione salariale "ulteriore" vengono inseriti nel **programma GOL** (Garanzia di occupabilità dei lavoratori) disciplinato dall'art. 1, comma 324, della legge n. 178/2020 ed i nominativi sono messi dall'Anpal a disposizione di tutte le Regioni interessate (comma 232). I lavoratori, come accennato pocanzi, possono essere **assunti a tempo indeterminato da altri datori di lavoro con benefici contributivi** pari al 50% del trattamento di Cigs che sarebbe spettato al lavoratore, per un massimo di dodici mesi (ma, al momento, manca l'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o con contratto di apprendistato professionalizzante (art. 47, comma 4, del D.Lgs. n. 81/2015).

Discussione del piano ed adempimenti

Il comma 231 stabilisce che il piano, **entro trenta giorni dalla presentazione**, deve essere discusso con tutti i soggetti interessati dalla prima nota (sindacati interni, associazioni sindacali esterne di categoria, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, Ministeri del Lavoro e dello Sviluppo Economico ed Anpal). La molteplicità dei soggetti coinvolti non sembra facilitare la celerità dell'incontro.

Se viene **raggiunto l'accordo** con la sottoscrizione da parte degli interessati, l'imprenditore assume l'impegno a realizzare le azioni contenute nei tempi e con le modalità programmate. Se nell'accordo è previsto l'**avvio della procedura collettiva ex lege n. 223/1991**, nel caso in cui si addiventano ai licenziamenti, il datore di lavoro non paga il relativo ticket che, ai sensi dell'art. 2, comma 35, della legge n. 92/2012 è moltiplicato per tre volte. Il contributo di ingresso alla NASpI è, comunque, dovuto una sola volta, come avviene per i recessi individuali e come prevede l'art. 2, comma 31, della predetta legge.

Per completezza di informazione, si ricorda che per l'anno 2022 il valore del contributo di ingresso alla NASpI è pari a 557,92 euro per ogni dodici mesi e che al massimo, in caso di anzianità

Approfondimenti

aziendale pari o superiore a trentasei mesi, lo stesso è di 1.673,76 euro.

La procedura pensata dal legislatore è soggetta a continui passaggi e condizionamenti nel senso che (prima della conclusione dell'esame del piano e della sua eventuale sottoscrizione il datore non può avviare (comma 233) la procedura collettiva di riduzione di personale prevista dalla legge n. 223/1991, né intimare licenziamenti per giustificato motivo oggettivo: si tratta di una disposizione che si ricollega anche a ciò che era già stato affermato al comma 227.

La procedura di attuazione del piano è soggetta a comunicazioni "passo per passo" a tutti i soggetti che sono stati destinatari della nota iniziale: infatti, **mensilmente**, il **datore di lavoro deve comunicare**:

- a) lo stato di attuazione;
- b) il rispetto dei tempi e le modalità di attuazione;
- c) i risultati delle azioni avviate.

Sanzioni

Ma cosa succede se il datore di lavoro **non presenta il piano** o lo presenta **incompleto** di qualcuno degli elementi essenziali previsti al comma 228?

La sanzione è, *in primis* quella della **nullità dei recessi** adottati: ad essa se ne aggiunge una di natura puramente economica che si concretizza in un **raddoppio del contributo di licenziamento** previsto dal comma 35 dell'art. 2, della legge n. 92/2012. Facendo un minimo di conti, rapportati ai valori di quest'anno, si può affermare che per ogni recesso effettuato il contributo *ticket* (prendendo in esame dipendenti con una anzianità pari o superiore a tre anni), che il datore dovrà corrispondere all'Inps, in tale ipotesi, sarà di 10.042,56 euro per ogni lavoratore interessato. Qualora venga avviata la procedura collettiva il datore viene esonerato dal pagamento del contributo previsto dalla norma appena citata e rientra nella regola prevista dal comma 31 dell'art. 2 della legge n. 92/2012. La sanzione appena menzionata trova applicazione anche allorquando il datore di lavoro risulti inadempiente rispetto agli impegni assunti, ai tempi ed alle modalità di attuazione, la cui responsabilità sia pienamente ascrivibile allo stesso.

Ma, cosa succede se il datore di lavoro **non sottoscrive l'accordo sindacale** di cui parla il comma 231 e che avviene alla presenza dei Rappresentati pubblici dei Ministeri del Lavoro e dello Sviluppo Economico?

Anche in questo caso la sanzione è di natura economica, essendo legata alla **maggiorazione del ticket** in misura pari al 50%: riprendendo l'esempio effettuato in precedenza con lavoratori con una anzianità pari o superiore a 36 mesi, il valore dello stesso si attesta, per ogni lavoratore interessato, a 7.531,92 e, qualora l'imprenditore avvii l'iter previsto dalla legge n. 223/1991 non trova applicazione l'art. 2, comma 35, della legge n. 92/2012.

In applicazione di quanto previsto dal D.Lgs. n. 254/2016 (informazioni di carattere non finanziario per le imprese o gruppi di grandi dimensioni) emanato in attuazione della Direttiva 2014/95 Ue, l'imprenditore è tenuto a rilasciare una nota con la evidenziazione della mancata presentazione del piano.

Il comma 236 si preoccupa di definire la situazione nella quale il datore di lavoro, in mancanza dell'accordo sindacale, trascorsi i novanta giorni dall'invio della prima comunicazione, avvii la procedura collettiva di riduzione di personale: ebbene, in questo caso, tenuto conto del fatto che gli incontri con le Parti sociali e gli Organi amministrativi pubblici, sono già avvenuti, vengono, legittimamente, "saltati" sia la comunicazione con il successivo esame congiunto in sede aziendale-sindacale che quella, eventuale, ma successiva presso le strutture amministrative a ciò delegate (art. 4, commi 5 e 6, legge n. 223/1991).

Il comma 237 si occupa di una ipotesi ben determinata: quella della **cessione dell'azienda o di un ramo di essa** con continuazione dell'attività con il mantenimento degli assetti occupazionali. Al trasferimento dei beni immobili strumentali che per le loro caratteristiche non possono essere diversamente utilizzati se non a costo di radicali trasformazioni trovano applicazione l'**imposta di registro** e le imposte di natura **ipotecaria e catastale** nella **misura fissa** di 200 euro ciascuna. Se, invece, l'**attività cessa** o avviene il **trasferimento per atto gratuito od oneroso degli immobili acquistati con i benefici** sopra indicati prima che siano decorsi cinque anni, le imposte di registro, ipotecaria e catastale saranno dovute nella misura

ordinaria. Come ben emerge dalla lettura del comma, la norma riguarda, unicamente, i beni ceduti a seguito del piano sulle ricadute per l'occupazione.

Il comma 238 si preoccupa, infine, delle coperture economiche alle quali si provvede con un ricorso al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione previsto dall'art. 18, comma 1, *lett. a)* del D.L. n. 185/2008: gli importi sono variabili (ma, a “salire”) dal 2022 al 2031.

Al quadro complessivo appena delineato non si può non aggiungere, per completezza di informazione, la previsione del Capo II del D.L. n. 87/2018 convertito, con modificazioni, nella legge n. 96/2018, che prevede **sanzioni di natura finanziaria** e interviene su quelle **imprese che, dopo aver fruito di incentivi pubblici, trasferiscono l'attività al di fuori dei confini dell'Unione europea**, operando una cessazione di attività o una forte riduzione degli organici non supportata da validi elementi giustificativi.