

Il divieto di licenziamento per ragioni economiche nel biennio 2020 – 2021*

Valerio Speciale

1. La pandemia da Covid 19 e il fondamento giuridico dei provvedimenti adottati per affrontare l'emergenza sanitaria.	29
2. Il blocco dei licenziamenti economici e le finalità perseguite dal legislatore.	31
3. Le tecniche utilizzate.	34
4. La compatibilità del divieto di licenziamento con la Costituzione.	37
5. Il blocco dei recessi e la sua coerenza con le fonti europee.	43
6. I licenziamenti vietati: profili soggettivi (i datori di lavoro) e oggettivi (le tipologie di licenziamento).	47
7. Gli effetti derivanti dalla violazione del divieto.	51
8. Le deroghe al divieto di licenziamento.	55
Riferimenti bibliografici	58

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 449/2022

1. La pandemia da Covid 19 e il fondamento giuridico dei provvedimenti adottati per affrontare l'emergenza sanitaria.

La pandemia da Covid 19, nel momento in cui si scrive (Gennaio 2022) e nonostante l'ampia diffusione dei vaccini, sta vivendo una ulteriore fase virulenta legata alla persistenza della variante Delta e a quella nuova Omicron. Si è in presenza di un evento epocale, la cui diffusione generalizzata a livello mondiale ha determinato condizioni di emergenza sanitaria mai viste in precedenza, soprattutto per la estensione a livello internazionale, i potenziali effetti sulla salute dell'essere umano e i suoi riflessi sui sistemi economici, politici e sociali⁸³. La nuova patologia richiama epoche storiche contrassegnate da pandemie devastanti (quali quelli della peste e del colera) e, in tempi più recenti, dalla «influenza spagnola», che, tra il 1918 – 1919, ha colpito circa 200 milioni di persone nel mondo, causando oltre 10 milioni di morti (si è parlato addirittura di 50 milioni)⁸⁴. Rispetto a questi eventi devastanti, per fortuna, i progressi della scienza medica hanno consentito di trovare soluzioni che hanno fortemente ridotto l'impatto della patologia, soprattutto nei suoi effetti più pericolosi e letali.

La nuova malattia ha rimesso in discussione postulati fondamentali del nostro modello di sviluppo economico e sociale, perché i *lockdown* generalizzati hanno drasticamente ridotto il PIL, con i connessi riflessi su occupazione e redditi, mettendo anche in luce le debolezze di un sistema basato su una crescita costante della realizzazione di beni e servizi, che non ammette interruzioni anche se di breve periodo⁸⁵. Il Covid 19, inoltre, ha avuto anche riflessi di carattere antropologico legati alla necessità di ridurre o eliminare la vicinanza e il contatto con gli esseri umani, quali possibili veicoli di trasmissione della malattia, modificando il nostro comune modo di vivere.

In questo contesto, gli ordinamenti giuridici statuali e sovranazionali (come l'Unione Europea) si sono trovati nella necessità di regolare l'impatto della pandemia sia sotto il profilo sanitario (con provvedimenti restrittivi della libertà di circolazione e di contatto tra le persone e altri diretti a potenziare le strutture di cura), sia dal punto di vista economico e sociale, per sostenere i sistemi produttivi e i livelli di reddito dei cittadini.

Per quanto riguarda il nostro paese, il fondamento giuridico dei provvedimenti emergenziali emessi va rinvenuto in fonti primarie che legittimano atti eccezionali legati all'emergenza sanitaria (art. 32 della l. 833/1978 e il d.lgs. 1/2018, «Codice della protezione civile»). Esse consentono l'adozione di procedure particolari e di atti normativi che derogano al regime ordinario delle fonti e alla stessa normale dinamica tra Parlamento e Governo. La dichiarazione dello stato di

⁸³ Vi sono state, in tempi recenti, emergenze sanitarie importanti, come quelle legate all'AIDS degli anni '90 (e tuttora esistente, seppure in forma meno drammatica per la diffusione di strumenti di cura efficaci) e della Sars 2002 – 2004 (dovuta ad un Coronavirus). Tuttavia, la pandemia Covid 19, rispetto agli eventi descritti, presenta caratteri peculiari (quali la sua dimensione globale che riguarda milioni di persone e il numero di infetti e deceduti), che la rende un *unicum*.

⁸⁴ Cfr. la voce *Influenza Spagnola*, *Enciclopedia Treccani on line*, in <https://www.treccani.it>

⁸⁵ In Italia il lockdown generale – che non ha peraltro riguardato circa il 30% delle attività di produzione di beni e servizi - c'è stato dall'8 marzo ai primi di maggio del 2020, con riaperture graduali delle attività, che hanno ripreso normalmente a giugno del 2020. Successivamente, le ulteriori restrizioni non si sono tradotte nel blocco assai ampio delle attività produttive, ma in limitazioni connesse ai differenti livelli di diffusione epidemiologica (con le «zone gialle, arancioni e rosse»). Tuttavia, questa situazione ha determinato una diminuzione del Pil nazionale di circa il 9% (v. *infra* § 4), nonostante il breve periodo di interruzione quasi totale della produzione, che non tollera impedimenti che riducano il suo movimento incessante.

emergenza (artt. 7, comma 1, lett. c) e 24, comma 1, del d.lgs. 1/2018) è all'origine delle varie deroghe, tra cui l'utilizzazione dei Decreti legge e dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), che hanno caratterizzato la produzione normativa degli ultimi due anni⁸⁶. E l'utilizzazione delle fonti primarie, ovviamente, trova il proprio fondamento nella Costituzione, come messo in evidenza da uno dei più importanti costituzionalisti italiani⁸⁷.

Lo stato di emergenza, peraltro, ha sollecitato anche un ampio dibattito tra i pubblicisti in relazione sia al fondamento normativo della produzione giuridica, sia in rapporto alla eventuale alterazione dei tratti fondamentali del nostro ordinamento, con esiti interpretativi molto diversi. Un dibattito che ha visto posizioni diverse, tese ora a sottolineare la legittimità degli atti adottati ora la loro contrarietà alla Costituzione e alla legge⁸⁸. Non intendo, ovviamente, esaminare in modo approfondito questi profili di diritto pubblico, che oltretutto esulano dall'oggetto della mia analisi sul blocco dei licenziamenti. Mi sembra peraltro che le osservazioni di Massimo Luciani («sul piano dei rapporti *formali* tra le fonti, le gravi preoccupazioni avanzate nel dibattito pubblico non [sono] fondate»)⁸⁹ siano convincenti, alla luce dell'approfondita analisi da lui compiuta. Con alcune precisazioni, peraltro. La prima è che il saggio di Luciani è del 10 aprile 2020 e alcune delle considerazioni svolte da questo autore, basate sulla temporaneità delle deroghe al sistema delle fonti, potrebbero essere radicalmente messe in discussione dopo che stato di emergenza e fonti derogatorie si protraggono da due anni⁹⁰. La seconda è che, al di là di un dibattito teorico estremamente interessante, un rilievo determinante deve essere assegnato alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, per la sua autorevolezza ed incisività, può fornire utili elementi di valutazione della coerenza con la Costituzione dei provvedimenti normativi di carattere emergenziale.

Nel corso del 2021 i giudici della legge si sono espressi con due importanti decisioni. La prima (C. cost. 22 giugno 2021, n. 128) in materia di sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato. La seconda (C. cost. 11 novembre 2021, n. 213) relativa alla improrogabilità del blocco degli sfratti per morosità previsto per l'emergenza Covid. Le due sentenze, ovviamente, sono modulate su discipline normative specifiche, caratterizzate, per ragioni di emergenza sanitaria, da una deroga alle previsioni ordinarie e da una «paralisi» temporanea delle stesse. Una situazione, come si vede, assimilabile al blocco dei licenziamenti in relazione a molti aspetti (temporaneità delle norme, via via estese nella durata per ragioni di perdurante permanenza della situazione di emergenza; divieto del compimento di determinate attività ecc.).

La Corte ha enucleato una serie di principi così sintetizzabili: a) la pandemia Covid 19 è una situazione eccezionale che ha determinato un' emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari; b) questa situazione, che ha imposto l'arresto di numerose attività economiche, ha giustificato

⁸⁶ Per una ricostruzione approfondita delle fonti indicate nel testo e di quelle ulteriori in materia cfr. C. cost. 22.10.2021, n. 198, punti 3 e ss., del Considerato in diritto.

⁸⁷ Luciani 2020, 113 ss.

⁸⁸ Oltre a Luciani 2020 (cit. nella nt. precedente), cfr. Azzariti 2020, I ss. V. anche Cosio 2021, 6 ss. (a cui si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche sui pubblicisti che hanno analizzato il tema).

⁸⁹ Luciani 2020, 112. In senso analogo Azzariti 2020, III.

⁹⁰ Luciani, infatti, (2020, 119 ss.) sostiene che la reiterazione della decretazione d'urgenza, inizialmente giustificata, non sarebbe legittima se l'emergenza si fosse protratta per vari mesi (come in effetti è accaduto).

l'emanazione di «un'ampia e reiterata normativa dell'emergenza con l'impiego di consistenti risorse economiche nella logica della solidarietà collettiva», in un contesto che «ha chiamato in causa, altresì, la solidarietà economica e sociale a cui ciascuno è tenuto nell'esercizio dei propri diritti»⁹¹; c) «in questa eccezionale situazione di emergenza sanitaria, la discrezionalità del legislatore nel disegnare le misure di contrasto della pandemia, bilanciando la tutela di interessi e diritti in gioco, è più ampia che in condizioni ordinarie»⁹²; d) tale discrezionalità, per realizzare «il dovere di solidarietà sociale», può essere esercitata in modo tale da determinare il «temporaneo sacrificio di alcuni [...] a beneficio di altri maggiormente esposti»⁹³; e) «l'emergenza può giustificare solo in presenza di circostanze eccezionali e per periodi di tempo limitati la prevalenza» delle esigenze di alcuni rispetto ad altri⁹⁴; f) inoltre deve sussistere «un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da realizzare e alle finalità da perseguire»⁹⁵; g) infine «la significativa estensione temporale dell'emergenza (rende) necessario il progressivo adattamento delle misure apprestate per fronteggiarla, in modo da tenere nel debito conto la concreta evoluzione della situazione epidemiologica e assicurare sempre la proporzionalità delle misure medesime rispetto alla situazione»⁹⁶.

Al di là dei provvedimenti adottati dalla Corte nelle specifiche situazioni sottoposte al suo giudizio, i principi descritti sono tali da consentire una valutazione della costituzionalità delle varie disposizioni emergenziali emesse nel corso degli ultimi due anni nelle materie più diverse⁹⁷. Essi sono utili anche per esprimere un giudizio di coerenza o meno con la Costituzione della disciplina del blocco dei licenziamenti (v. § 4), che, come si è detto, è ispirata alla medesima logica dell'emergenza a fondamento delle normative scrutinate dalla Corte.

2. Il blocco dei licenziamenti economici e le finalità perseguite dal legislatore.

Il divieto dei licenziamenti collettivi e individuali ha trovato la sua prima espressione normativa nell'art. 46 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 27/2020). Per un termine iniziale di 60 giorni, poi esteso a cinque mesi⁹⁸, il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non poteva procedere al licenziamento ai sensi dell'art. 3 della l. 604/1966. Venivano sospese anche le procedure di licenziamento collettivo con decorrenza dal 23 febbraio 2020 e, con modifica successiva⁹⁹, i tentativi obbligatori di conciliazione ai sensi dell'art. 7 della l. n. 604/1966.

⁹¹ C. cost. 213/2021, cit., paragrafo 11.2 del Considerato in diritto.

⁹² C. cost. 213/2021, cit., paragrafo 11.3 del Considerato in diritto.

⁹³ C. cost. 213/2021, cit., paragrafo 11.3 del Considerato in diritto. In questo caso i soggetti sacrificati sono «i creditori procedenti *in executivis*».

⁹⁴ C. cost. 213/2021, cit., paragrafo 11.4 del Considerato in diritto.

⁹⁵ C. cost. 128/2021, cit., punto 8 del Considerato in diritto.

⁹⁶ C. cost. 213/2021, cit., paragrafo 11.4 del Considerato in diritto.

⁹⁷ In tal senso, ad es., Cosio, in Cosio, Vidiri 2021, 3 – 4 per il richiamo a queste sentenze e al dovere di solidarietà sociale.

⁹⁸ Art. 80, c. 1, lett. a, del D. L. 19 maggio 2020, n. 34,

⁹⁹ Sempre con l'art. 80 del D.L. n. 34/2020.

Da quel momento sono stati emanati molti successivi atti normativi, sempre sotto forma di Decreti legge (poi convertiti con modificazioni), che, oltre a prorogare la durata dei divieti, hanno introdotto anche ulteriori innovazioni, sia con la previsione di deroghe, sia legando il blocco in modo più stretto alla cassa integrazione guadagni, con formulazioni diverse che hanno sollecitato un intenso dibattito in materia¹⁰⁰. Le ultime normative emesse¹⁰¹, dopo aver ribadito il divieto generalizzato per tutte le imprese sino al 30 giugno 2021, hanno introdotto regole differenziate in relazione al trattamento cig confermando il blocco sino al 31 ottobre 2021 e poi estendendolo, con ulteriori criteri selettivi (connessi anche alle tipologie di produzione, al numero dei dipendenti), sino al 31 dicembre 2021¹⁰². Gli atti normativi emanati alla fine del 2021 hanno prorogato lo stato di emergenza sino al 31 marzo 2022¹⁰³, ma non hanno confermato il divieto dei licenziamenti economici collettivi ed individuali. Per la prima volta, dunque, la dichiarazione della situazione emergenziale, che era il presupposto della normativa analizzata, è stata distinta dalle regole in tema di licenziamenti economici, che avevano proceduto sempre in stretta coordinazione con la prima.

Nel momento in cui si scrive, dunque, la disciplina in materia di blocco dei recessi non è più vigente e l'analisi, quindi, assume più un valore storico che di interpretazione delle regole vigenti. Tuttavia, l'esame del divieto mantiene una sua attualità. Da un lato, infatti, si tratta di un complesso normativo che, per la sua eccezionalità e per i delicati problemi giuridici che ha posto (anche in rapporto alla sua coerenza con la Costituzione e con le fonti europee), merita certamente di essere approfondito. D'altro canto, la situazione di emergenza epidemiologica sembra essere tutt'altro che risolta e, anzi, in questo momento il numero dei contagi sta di gran lunga superando anche i «picchi» pandemici registrati in precedenza. Con la conseguenza che, purtroppo, una evoluzione così drammatica della situazione potrebbe non escludere ulteriori interventi legislativi quali quelli già adottati in passato.

Vi è stata ampia condivisione, tra tutti coloro che hanno commentato la normativa emergenziale in tema di licenziamenti, come si sia tratto di disposizioni eccezionali, che hanno trovato riscontro soltanto nel divieto di licenziamento per i lavoratori dipendenti per alcune tipologie di imprese dell'Alta Italia¹⁰⁴. Tale blocco, originariamente previsto per breve tempo, venne gradualmente prorogato (con la previsione di alcune modifiche ed eccezioni) sino all'agosto del 1947, con una durata quasi analoga a quello legato alla pandemia¹⁰⁵. E l'eccezionalità dell'intervento è confermata anche dal fatto che un divieto di licenziamento non è mai stato previsto anche in presenza

¹⁰⁰ V. *infra* § 3. Per una ricostruzione della evoluzione della disciplina in materia cfr., tra gli altri, Maresca 2021, 2 – 4; Cosio, in Cosio, Vidiri, 2021, 5 – 7; 17 – 18; Ballestrero 2020, 5 – 7.

¹⁰¹ Art. 8, c. 9 – 11, del D.L. 22.3.2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla L. 21.5.2021, n. 69; art. 40, c. 3, 4 e 5 del D.L. 25.5.2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla L. 23.7.2021, n. 106; art. 3, c. 1, 2 e 3, del D.L. 20.7.2021, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla L. 16.9.2021, n. 125; art. 11, c. 7 e 8, del D.L. 21.10.2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla L. 17.12.2021, n. 215.

¹⁰² Per un riepilogo assai dettagliato dei diversi regimi normativi cfr. Circolare Inps 1.12.2021, n. 180 e 23.12.2021, n. 196, in <https://www.inps.it>

¹⁰³ D.L. 24 dicembre 2021, n. 221, che ha confermato la proroga dello stato di emergenza che era stata già deliberata dal Consiglio dei Ministri il 14 dicembre 2021.

¹⁰⁴ Cfr. il D.Lgt. 21 agosto 1945, n. 523.

¹⁰⁵ In tale senso Scarpelli 2020, 313; M.T. Carinci 2020, 572 – 573; De Luca 2021, 4; Cosio 2021, 3 – 4; Cosio, in Cosio, Vidiri 2021, 3; Ballestrero 2020, 4 che, peraltro, cita anche il divieto di cui alla l. 675/1977.

di eventi catastrofici (terremoti, alluvioni), che spesso interessano il nostro paese e tali, in molti casi, da determinare la paralisi, in zone territorialmente definite, dei processi produttivi. Con la conseguenza che la radicalità della situazione avrebbe certamente legittimato, in tali contesti geografici, divieti analoghi a quelli legati alla pandemia, che, tuttavia, non sono mai stati realizzati. La peculiarità dell'intervento normativo è legata peraltro alla unicità del fenomeno pandemico, sia per la sua dimensione globale, sia per l'estensione generalizzata dei *lockdown*, sia per i riflessi economici e sociali che, in un mondo sempre più interdipendente, il Covid 19 ha determinato.

Ritengo anche di condividere l'opinione di chi ha sottolineato come la finalità del blocco non possa essere individuata nella dimensione atomistica del singolo rapporto di lavoro (nel bilanciamento tra interesse dell'impresa e del lavoratore), ma vada inquadrata in un contesto più ampio di «ragioni di ordine pubblico generale e economico»¹⁰⁶, inteso quale «limite all'autonomia dei privati in funzione dei superiori interessi su cui si fonda e che caratterizzano l'ordinamento giuridico», con particolare rilievo ai diritti tutelati dalla Costituzione¹⁰⁷. Il divieto, dunque, persegue «una pluralità di *rationes*»¹⁰⁸: garantire continuità di occupazione e di reddito ai lavoratori in un momento di paralisi delle attività economiche; evitare la disgregazione del tessuto produttivo del Paese con la perdita del «capitale umano»; mantenere le possibilità di consumo; assicurare la stabilità del mercato e del sistema economico, prevenire la conflittualità e incrementare la coesione sociale ecc.¹⁰⁹. Inoltre, il collegamento tra divieti, cassa integrazione gratuita per le imprese e possibili incentivi di carattere economico per i datori di lavoro, se ha inteso ridurre gli impatti economici negativi connessi al blocco, si è anche ispirato «alla dimensione giuridica della solidarietà» e a un «modello di responsabilità sociale dell'impresa che si gioca tra vincoli, sostegno, condizionalità»¹¹⁰. Questa tesi ha poi trovato conferma nelle sentenze della Corte costituzionale che parlano di «solidarietà collettiva ... economica e sociale»¹¹¹.

La normativa ha certamente prodotto i suoi effetti. Essa, tuttavia, non ha determinato una esclusione totale dei licenziamenti economici, legata alle eccezioni introdotte al divieto e anche ad un'ulteriore modalità di recesso per ragioni economiche, accompagnata da una conciliazione in sede assistita, che verranno successivamente esaminate (v. § 8). Nel corso del 2020, comunque, rispetto al 2019 vi è stata poco meno della metà dei licenziamenti di questo tipo¹¹². Inoltre, secondo la Banca d'Italia, le diverse misure anticrisi varate dal governo (cig, blocco dei licenziamenti

¹⁰⁶ M.T. Carinci 2020, 572; Bronzini 2021, 3 ss.

¹⁰⁷ Ferri 1980, 1053. La tutela dell'ordine pubblico quale fondamento della disciplina in tema di divieto di licenziamenti economici è stata messa in evidenza da alcune pronunce giurisdizionali in materia (Trib. Mantova, 11.11.2020, n. 112, in *Dejure*, 3; Trib. Roma, 26.2.2021, in *Dejure*, 2).

¹⁰⁸ Scarpelli 2020, 315.

¹⁰⁹ In senso analogo anche M.T. Carinci 2020, 572 – 573. Sulle finalità del divieto cfr. anche Bronzini 2021, 3, 6 e 18; Maresca 2021, 5; De Luca 2021, 2 – 3; Ballestrero 2020, 9 (che critica l'opinione negativa espressa da Ichino in relazione a questa disciplina). Si veda anche Trib. Mantova 11.11.2020, n. 112, cit., 3 (che parla anche della esigenza di «salvaguardare la stabilità del mercato e del sistema economico», qualificando l'intervento legislativo come «una misura di politica del mercato del lavoro e di politica economica collegata ad esigenze di ordine pubblico»).

¹¹⁰ Scarpelli 2020, 315.

¹¹¹ V. *retro* § 1 testo e nt. 9 e ss.

¹¹² I recessi sono stati 244.153 nel 2020 e 502.462 nel 2019 (cfr. *Osservatorio sul precariato Inps Gennaio – Dicembre 2020*, in www.inps.it).

e sostegno alle imprese) hanno tutelato nel 2020 circa 400 mila posti di lavoro¹¹³. Mentre, con riferimento specifico solo ai recessi, sempre in relazione al medesimo anno, i licenziamenti evitati sarebbero nell'ordine di 200- 300 mila¹¹⁴.

La fine del blocco generalizzato, avvenuta il 30 giugno 2021, ha comportato che il numero dei licenziamenti economici registrati «si è significativamente avvicinato al livello del 2019 (da un rapporto continuo, per mesi precedenti, attorno al 20-30% si è saliti all'80%) ma non l'ha comunque raggiunto e nei successivi mesi di agosto e settembre non si è verificato un ulteriore avvicinamento»¹¹⁵. Una conferma che la fine del divieto ha incrementato i recessi per ragioni economiche – che sarebbero stati certamente molto superiori senza l'intervento normativo – ma non ha determinato il temuto effetto moltiplicatore dei licenziamenti, che è stata la ragione fondamentale delle proroghe del divieto integrale fino alla metà del 2021 (e della sua modulazione sino al 31 ottobre e al 31 dicembre)¹¹⁶. La rimozione del blocco non ha prodotto un aumento molto accentuato dei recessi soprattutto per la forte ripresa, nell'anno appena finito, della crescita nella produzione di beni e servizi. Dal punto di vista sociale, dunque, si può dire che, in una valutazione diacronica del biennio 2020 – 2021, l'intervento legislativo ha raggiunto gli obiettivi sopra descritti ispirati ad istanze di solidarietà economica e sociale.

3. Le tecniche utilizzate.

Il divieto dei licenziamenti economici è stato realizzato con tecniche diverse. Questa alternanza di norme dal contenuto differente non ha certamente aiutato l'applicazione delle discipline di riferimento. Va detto, peraltro, a giustificazione di questa situazione, che le diverse previsioni hanno scontato una evoluzione normativa che ha tenuto conto della modificazione costante della realtà indotta dalla pandemia (che ha suggerito l'adattamento delle regole via via emanate), oltre che della volontà, da un certo momento in poi, di differenziare le ipotesi regolative, distinguendo tra tipologie di imprese o in base ad altri fattori.

La prima disposizione in materia¹¹⁷ stabiliva il blocco senza alcun riferimento *diretto* alla cassa integrazione. E una norma analoga è l'art. 12, commi da 9 a 11, del D.L. 137/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176). In queste ipotesi, in sostanza, vi era il divieto di licenziare per gmo (o la proibizione delle procedure di licenziamento collettivo o la sospensione di quelle già avviate), senza alcuna condizionalità legata al godimento (effettivo o teorico, come si vedrà) della cig. Tuttavia, come si è opportunamente osservato, sin dal primo decreto legge (18/2020) il legislatore ha previsto una nuova ipotesi di cassa integrazione Covid 19, con una causale di fatto automatica (legata alla esistenza della pandemia e non a specifiche situazioni connesse all'andamento dell'azienda o di un settore economico) e con un finanziamento

¹¹³ Si veda il comunicato Ansa del 16 aprile 2021, in <https://www.ansa.it>

¹¹⁴ I dati sopra indicati sono quelli elaborati da Bruno Anastasia in relazione alle rilevazioni Istat, Inps e Anpal (si veda il comunicato *Blocco dei licenziamenti, in un anno «salvati» 300 mila posti di lavoro*, in *Corriere.it* del 16 marzo 2021, in <https://www.corriere.it>).

¹¹⁵ Cfr. Inps, *Osservatorio sul precariato, Gennaio – settembre 2021*, in www.inps.it.

¹¹⁶ Si vedano le considerazioni espresse nel *Rapporto del Ministero del lavoro, della Banca d'Italia e dell'Anpal* del 22 gennaio 2022, 2 (in <https://www.bancaditalia.it>).

¹¹⁷ Art. 46 del D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni, dalla L. 24.4.2020, n. 27.

riferito alla fiscalità generale, senza oneri aggiuntivi per le imprese. In sostanza, dunque, è stato immediatamente previsto lo «scambio tra divieto di licenziare e Cig gratuita» con le imprese che non hanno dovuto sopportare il costo del mantenimento dei dipendenti assunti a tempo indeterminato¹¹⁸. Questa impostazione è stata sempre mantenuta nei vari interventi normativi¹¹⁹. Vi è stata anche la previsione, in alcuni casi, di esoneri contributivi in alternativa alla cig e nel contesto di ulteriori aiuti finanziari di vario genere a favore delle imprese (anche di fonte europea), realizzati con le modalità più diverse (cancellazione di imposte, erogazione di contributi a fondo perduto, moratorie su rate di prestiti e mutui, crediti di imposta ecc.)¹²⁰. Sin dall'origine, dunque, il blocco dei licenziamenti è stato imposto in un contesto di forte sostegno economico delle imprese, sia per i profili attinenti al costo del lavoro dei dipendenti non licenziabili, sia con altri interventi di carattere più generale¹²¹.

In un secondo momento, si è stabilito che il divieto di licenziamento operasse nei confronti dei datori di lavoro che non avessero «integralmente fruito dei trattamenti di integrazione salariale riconducibili all'emergenza epidemiologica del covid 19 di cui all'articolo 1 ovvero dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali di cui all'articolo 3 del presente decreto»¹²². Si è giustamente osservato che la formulazione letterale della disposizione (rafforzata dall'avverbio «integralmente») presuppone la fruizione effettiva della cig e dell'esonero contributivo¹²³ e non la sola teorica possibilità di avere accesso a tali istituti, come prospettato da alcune interpretazioni¹²⁴. Quest'ultima lettura della disposizione, se comprensibile rispetto alla *ratio* della normativa («l'interrelazione tra divieto di licenziamenti economici e disponibilità degli ammortizzatori per compensare i costi determinati dal divieto»)¹²⁵, trova un ostacolo insuperabile nella chiarezza di quanto previsto dall'art. 14 (dove si parla di fruizione integrale) e nella essenzialità del canone della interpretazione letterale. D'altra parte, nell'Agosto del 2020 vi era una netta regressione della pandemia che, illusoriamente, si credeva fosse ormai sparita. Con la conseguenza che il mutamento della situazione poteva suggerire un approccio più *soft*, lasciando alle imprese la scelta tra utilizzare la cig Covid (con il divieto di licenziamento) e il mancato ricorso all'ammortizzatore sociale con il possibile esercizio del potere di recesso, in base, quindi, ad una *ratio* normativa diversa da quella accolta dai fautori della tesi qui criticata.

¹¹⁸ Ballestrero 2020, 7 – 8.

¹¹⁹ L'art. 8 del D. L. 41/2021, che ha graduato temporalmente il divieto di licenziamento, ha previsto che le imprese avrebbero potuto continuare a usufruire della cig Covid 19 «per la durata massima di ventotto settimane dal 1° aprile al 31 dicembre 2021», senza dovere versare «alcun contributo addizionale» (art. 8, comma 2): Maresca 2021, 9.

¹²⁰ Per una visione d'insieme degli interventi economici introdotti a livello nazionale ed europeo si rinvia al comunicato del Ministero dell'Economia e Finanza del 20.9.2020 (*Sostegno alle imprese e all'economia*, in <https://www.mef.gov.it>) e a quello della Commissione Europea (*Sostegno alle imprese europee durante la pandemia*, in <https://ec.europa.eu>).

¹²¹ In tal senso anche Bronzini 2021, 20 ss. e Maresca 2021, 7.

¹²² Art. 14, c. 1, del D.L. 14.8.2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla L. 13.10.2020, n. 126.

¹²³ Maresca, 2020, 4 – 5; Id. 2021, 6.

¹²⁴ Per l'analisi delle diverse opinioni in materia cfr. Ballestrero 2020, 11 – 13 (a cui si rinvia per le indicazioni bibliografiche) e Cosio in Cosio, Vidiri, 2021, 4 – 5. A favore della tesi secondo cui il divieto opererebbe anche nel caso di sola possibilità teorica di accesso alla cig, v. Bronzini 2021, 20 – 21.

¹²⁵ Ballestrero 2020, 13.

La tecnica normativa è ulteriormente cambiata con l'art. 8, commi 9 e 10, del D. L. 41/2021 (convertito, con modificazioni, nella L. 69/2021). In questo caso, infatti, il divieto si riferisce ai datori di lavoro previsti nei commi 1 e 2 del medesimo decreto legge e cioè a quelli che «possono presentare, per i lavoratori in forza alla data di entrata in vigore del presente decreto, domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale». La nuova formulazione ha riproposto il dilemma già prospettato in relazione all'art. 14 del D.L. n. 104/2020 (anche se, a mio avviso, per questa disposizione, come si è detto, del tutto ingiustificato). L'art. 8 prevede il blocco dei licenziamenti solo per le imprese che effettivamente fruiscono della cig o la estende anche a quelle che, pur non utilizzando l'ammortizzatore sociale, sono teoricamente in condizione di poterne avere la concessione? La questione è stata così controversa da dare vita a due diverse relazioni illustrative al decreto legge. La prima spiegava che il divieto riguardava «i soli datori di lavoro che fruiscono dei trattamenti di integrazione salariale». La seconda, «che è quella *ufficiale* in quanto è stata allegata al disegno di legge n. 2144 trasmesso dal Governo al Senato il 22 marzo 2021 per la conversione in legge del D.L. n. 41/2021»¹²⁶, sosteneva che il blocco operava «per i soli datori di lavoro [...] che possono usufruire dei trattamenti di integrazione salariale». Si è giustamente affermato che era evidente «la volontà del Governo di imporre la prosecuzione del blocco dei licenziamenti ai datori di lavoro che per la causale COVID-19 hanno titolo a chiedere (anche se decidono di non avvalersene) la CIG in deroga, l'assegno ordinario o l'integrazione salariale operai agricoli (trattamenti erogati da CIGD, FIS, Fondi bilaterali e CISOA)»¹²⁷.

Mi sembra di poter concordare con l'intento dell'Esecutivo sopra indicato. In questo caso, in verità il legislatore, pur non utilizzando una formulazione chiarissima, ha voluto distinguersi da quanto aveva già affermato in precedenza. Quando si era voluto legare il blocco al godimento effettivo della cig si sono utilizzate parole diverse («integralmente fruito dei trattamenti di integrazione salariale») che, a mio giudizio, non consentono equivoci perché ci si riferisce alla utilizzazione completa ed effettiva (questa è la «fruizione») dell'ammortizzatore sociale. Mentre il riferimento alla sola «possibilità» della istanza di concessione della cig lascia intendere che non importa se l'integrazione salariale sia stata effettivamente richiesta, ma si considera solo il teorico diritto ad accedere all'ammortizzatore sociale in deroga (e gli altri trattamenti) previsti dal comma 2 dell'art. 8 del D. L. 41/2021. Per argomentare la tesi contraria, si è cercato di valorizzare la prima parte del comma 1 dell'art. 8 che fa riferimento ai «datori di lavoro privati che sospendono o riducono l'attività lavorativa» e a coloro, quindi, che vengono «identificati dalla norma in relazione alla decisione da loro assunta di sospendere o ridurre l'attività dei dipendenti ricorrendo a forme di integrazione salariale pur sempre agevolate»¹²⁸. In tal modo, peraltro, il rinvio contenuto nel comma 10 dell'art. 8¹²⁹ viene letto in modo parziale e in relazione solo alla prima parte della disposizione obliterando le parole «possono presentare [...] domanda per i trattamenti». La lettura integrale della norma fa comprendere come le sospensioni e riduzioni di orario sono solo il presupposto per la richiesta di ammortizzatori sociali (come è normale che sia), la cui teorica utilizzabilità è di per sé sufficiente a giustificare il blocco. Si è cercato anche di motivare la tesi qui

¹²⁶ Maresca 2021, 11.

¹²⁷ Maresca 2021, 12.

¹²⁸ Maresca 2021, 12.

¹²⁹ «Dal 1° luglio al 31 ottobre 2021 ai datori di lavoro di cui ai commi da 2 a 8 resta precluso [...]».

criticata in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata della lettura congiunta del primo e secondo comma dell'art. 8¹³⁰. Non mi sembra un argomento decisivo, perché in entrambi i casi il blocco è legato alla medesima teorica possibilità di accedere agli ammortizzatori sociali, con una distinzione che attiene alle tipologie di trattamento ma non incide sull'aspetto essenziale della formulazione letterale utilizzata, che è identica. La interpretazione qui sostenuta è stata di recente ribadita dall'Inps, con una propria Circolare (la 196 del 23.12.2021), secondo cui il blocco dei licenziamenti sino al 31 ottobre 2021 opera per «i soli datori di lavoro che abbiano la possibilità di accedere ai trattamenti di integrazione salariale con causale COVID-19 di cui all'articolo 8, commi 2 e 8 del decreto-legge n. 41 del 2021, e cioè per i datori di lavoro potenzialmente destinatari dei trattamenti citati a prescindere dalla circostanza che abbiano o meno fatto domanda»¹³¹.

Negli ultimi interventi normativi del 2021, il legislatore è ritornato a disposizioni che impongono il divieto di licenziamenti economici «ai datori di lavoro che presentano domanda di integrazione salariale [...]»¹³². Il tenore chiaro delle disposizioni lega il blocco all'effettiva richiesta di ammortizzatori sociali ed è stata interpretata dall'Inps come legata anche all'autorizzazione al godimento del beneficio¹³³.

Si può concludere che, pur con diverse tecniche di intervento, il legislatore ha sempre voluto connettere il divieto dei licenziamenti agli ammortizzatori sociali, in un contesto di aiuti economici generalizzati alle imprese. In alcuni casi si è prevista la condizionalità, ora legata al godimento effettivo o alla possibilità teorica di avere le integrazioni salariali (o altri benefici), ora connessa alla loro concreta utilizzazione. E tale diversità ha trovato fondamento in approcci diversi sul rapporto di strumentalità tra cig e blocco dei recessi, a volte non imposto (come nei primi interventi normativi), in altri casi più vincolante (quando si è previsto il divieto anche in relazione alla mera possibilità di accesso agli ammortizzatori sociali), in altri meno stringente (nelle ipotesi di godimento effettivo dei trattamenti). Una distinzione che è anche connessa al differente livello di emergenza pandemica dei periodi temporali in cui i vari decreti legge sono stati emanati.

4. La compatibilità del divieto di licenziamento con la Costituzione.

Il divieto di licenziamenti economici, realizzato non solo in Italia ma anche in altri Paesi europei¹³⁴, ha sollevato il problema della compatibilità di questa normativa con la Costituzione e le fonti europee.

La questione ha certamente perso oggi la sua rilevanza pratica. A differenza di quanto accaduto in altri ambiti del diritto, non risulta che, nel contenzioso sviluppato a seguito della nuova disciplina, siano state sollevate questioni di costituzionalità o vi siano stati rinvii alla Corte di Giustizia

¹³⁰ Maresca 2021, 13.

¹³¹ La Circolare è reperibile in www.inps.it

¹³² Art. 40, c. 4, del D. L. 73/2021 (convertito, con modificazioni, dalla l. 106/2021); art. 3, c. 2, del D.L. 103/2021 (convertito, con modificazioni, dalla L. 125/2021); art. 11, c. 7, del D.L. 146/2021 (convertito, con modificazioni, dalla L. 215/2021).

¹³³ Cfr. la Circolare Inps n. 180 del 1.12.2021, reperibile in www.inps.it.

¹³⁴ V. M.T. Carinci 2020, 176 ss., a cui si rinvia per l'analisi delle altre realtà europee che hanno adottato discipline analoghe a quella nazionale.

Europea (CGE)¹³⁵. Inoltre, l'esaurimento dell'efficacia temporale della normativa ha ulteriormente ridotto il rilievo della problematica, anche in considerazione dei termini di decadenza connessi all'impugnazione del recesso e all'instaurazione di giudizi ordinari. Anche se, in linea teorica, i licenziamenti effettuati nella seconda parte del 2021 potrebbero ancora essere contestati dinanzi al Giudice del lavoro e la questione di costituzionalità o di rinvio alla CGE potrebbero essere sollevate, visto la rilevanza del tema incidente sulla astratta legittimità dei recessi¹³⁶. La coerenza con la Costituzione o con le fonti europee del blocco dei licenziamenti ha quindi un rilievo ormai prevalentemente (se non esclusivamente) teorico, salvo eventuali reiterazioni di tale normativa legate ad evoluzioni imprevedibili della pandemia. Si tratta, peraltro, di un profilo giuridico di estremo interesse, anche per l'assoluta novità delle questioni coinvolte.

La valutazione della conformità alla Costituzione delle norme sul divieto di licenziamento economico deve innanzitutto partire dalla individuazione dei principi costituzionali in gioco. Da un lato l'iniziativa economica privata di cui al primo comma dell'art. 41 Cost., in quanto il blocco dei recessi condiziona la libertà di dimensionare e organizzare la propria impresa, che trova fondamento nella disposizione indicata¹³⁷. Dall'altro, oltre al secondo comma dell'art. 41 - che, con il suo riferimento alla utilità sociale e alla sicurezza, libertà e dignità umana limita il potere di iniziativa economica¹³⁸ -, va considerato «il particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro (artt. 1, primo comma, 4 e 35)», che ha lo scopo di «realizzare il pieno sviluppo della personalità umana (sentenza n. 163 del 193, punto 6 del *Considerato in diritto*)»¹³⁹. Tuttavia, accanto a tali principi, che sono quelli direttamente coinvolti nel binomio licenziamento/tutela del lavoro, ne vanno considerati altri. Essi sono la solidarietà politica economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., che, come si è visto, è stata particolarmente valorizzata dalle recenti decisioni della Corte costituzionale legate alla pandemia¹⁴⁰. Inoltre, la tutela, quale interesse individuale e collettivo, del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost¹⁴¹. Più in generale vanno considerate anche le esigenze di protezione dell'ordine pubblico generale ed economico, con gli annessi limiti all'autonomia

¹³⁵ Come è invece accaduto in relazione ai contenziosi poi decisi dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 128/2021, 213/2021 e 198/2021 (v. *retro* § 1).

¹³⁶ Se il divieto fosse incostituzionale, infatti, i licenziamenti effettuati nonostante l'esistenza del blocco non sarebbero illegittimi e il datore di lavoro avrebbe quindi interesse a sostenere questa tesi. Inoltre, il giudizio di costituzionalità sarebbe possibile, perché la disposizione censurata è, in base alla regola *tempus regit actum*, quella concretamente applicabile. Tale principio è stato più volte ribadito dalla Corte costituzionale anche in relazione alle norme abrogate che, pur non più vigenti, abbiano avuto concreta applicazione (tra le tante: C. cost. n. 25, 78, 117, 174 e 200 del 2020, in *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2020*, in www.cortecostituzionale.it, 121). Ed esso è a maggior ragione estensibile alle disposizioni non abrogate ma ad efficacia temporale limitata (che è poi il tratto comune con l'effetto abrogativo). Queste considerazioni sono applicabili anche all'eventuale rinvio alla CGE della disciplina analizzata.

¹³⁷ Infatti, l'iniziativa economica privata riguarda anche la possibilità di «disporre delle risorse, materiali e umane [...], di organizzare l'attività produttiva, «di decidere che cosa produrre, quanto produrre, come produrre, dove produrre» (Galgano 1982, 4). Sul tema cfr. anche Baldassarre 1971, 582 ss.; Luciani 2008, § 2.3 e 3.

¹³⁸ Cfr. gli a. citati nella precedente nota.

¹³⁹ C. cost. 8.11.2018, n. 194, in *Dejure*, 14, 15 e 19. La Corte ha confermato tali principi con le sentenze 150/2020 e 59/2021. Sul valore del lavoro nella giurisprudenza costituzionale mi permetto di rinviare a Speciale 2019, 101 ss.; Id. 2020, 746 ss.; Id. 2021, 247 ss. Sul significato del lavoro nella Costituzione, oltre ai miei saggi già indicati (con ampia bibliografia), cfr. Luciani 2008, § 2.1 e, in tempi recenti, Buzzacchi 2019 (a cui si rinvia per ulteriore bibliografia).

¹⁴⁰ V. *retro* § 1, testo e nt. 9 ss.

¹⁴¹ In tal senso Cosio 2021, 10.

privata al fine di assicurare la realizzazione di diritti fondamentali di origine anche costituzionale, inclusi quelli connessi al lavoro¹⁴². Questi principi, infatti, sono il fondamento di tutti i provvedimenti emergenziali giustificati dalla diffusione del Covid 19, al cui interno devono essere ricondotte anche le norme sul blocco dei licenziamenti economici.

Inoltre, occorre prendere in considerazione la tecnica del bilanciamento, necessaria nel caso dell'esistenza «di un conflitto di diritti e interessi di rango costituzionale suscettibili di valutazione comparata»¹⁴³. E la ponderazione dei diritti deve essere realizzata in base ai «test» di «necessità», «sufficienza», «proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite»¹⁴⁴, oltre che di «ragionevolezza»¹⁴⁵. In particolare, il criterio della «proporzionalità» implica che «la compressione di un diritto o interesse costituzionale» non sia eccessivo e «tale da annullarne il contenuto essenziale»¹⁴⁶. La ragionevolezza e la proporzionalità, poi, richiedono che il bilanciamento venga effettuato «in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuni di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionalmente implicati (sentenza n. 63 del 2016 e 264 del 2012)»¹⁴⁷.

Questi principi, inoltre, devono essere adattati alle particolari esigenze nascenti dalla pandemia. Le sentenze della Corte costituzionale in precedenza analizzate (§ 1) sono, da questo punto di vista, molto utili perché consentono di avere un parametro di giudizio mirato rispetto alla situazione esaminata, e considerando anche che i giudici delle leggi non si sono mai occupati direttamente del blocco dei licenziamenti, se non con un precedente remoto non particolarmente significativo¹⁴⁸. In questo caso, oltre al richiamo alla solidarietà collettiva e al bilanciamento con le caratteristiche già indicate, particolare rilievo assume il riferimento all'emergenza e alle caratteristiche che gli interventi normativi possono avere per regolarla.

A me sembra che, alla luce della pluralità di finalità perseguite dal blocco dei licenziamenti economici (già descritte in precedenza) e delle modalità con cui il divieto è stato realizzato, *in linea generale* (e salvo quanto verrà successivamente precisato), esso è sicuramente coerente con la Costituzione. È vero che vietare i recessi potrebbe essere considerato come il «sacrificio totale» di una manifestazione importante dell'iniziativa economica privata tale da «annullarne il

¹⁴² Cfr. *retro* § 2, testo e nt. 24 ss.

¹⁴³ Morrone 2008, 196 (a cui si rinvia per la bibliografia essenziale sul tema, tra cui va ricompreso Bin 1992; Zagrebelsky 1992). Cfr., sul punto, anche Cosio 2021, 23 ss. (con ulteriori indicazioni bibliografiche).

¹⁴⁴ C. cost. n. 128/2021, punto 8 del Considerato in diritto, con citazione di molti altri precedenti della Corte conformi.

¹⁴⁵ Sui test di ragionevolezza cfr. Morrone 2008, 196; Cartabia 2013, 10 ss.; Cerri, 2016, 625 ss.

¹⁴⁶ Morrone 2008, 196.

¹⁴⁷ Corte cost. n. 58/2018, in *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018*, in <https://www.cortecostituzionale.it>, 203. Cfr. anche Cosio 2021, 13 – 14. Si è espressa la tesi secondo cui «bilanciare» non significa «contemperare due principi», ma semplicemente applicarne uno mentre «l'altro è (momentaneamente) accantonato, disapplicato» (Guastini 2011, 210; Id. 2017, 134. In senso conforme Bavaro 2019, 185). Questa tesi, tuttavia, oltre ad essere stata contestata in dottrina, non è mai stata accolta dalla giurisprudenza costituzionale.

¹⁴⁸ Si veda Scarpelli 2020, 316, con il riferimento a C. cost. 10.2.1964, n. 6. Cfr. anche Ballestrero 2020, 10, che, a nt. 24, indica le sentenze della Corte costituzionale sulla legittimità della temporanea compressione dell'autonomia collettiva. Il richiamo a questa giurisprudenza, peraltro, non mi sembra opportuno vista la diversità delle situazioni prese in considerazione (anche perché qui, accanto a ragioni economiche, vi sono le motivazioni più ampie già analizzate, non certo applicabili nel caso delle sentenze sulla contrattazione collettiva).

contenuto essenziale» e quindi non coerente con la tecnica del bilanciamento. Tuttavia, come ha detto la Corte, l'esistenza di circostanze eccezionali può giustificare, «per periodi di tempo limitati» la prevalenza delle esigenze di alcuni rispetto agli altri (nel nostro caso dei lavoratori rispetto alle imprese)¹⁴⁹. D'altra parte, il divieto non è stato assoluto, perché sono state previste varie eccezioni, che, come si è visto, hanno poco più che dimezzato nel 2020 i licenziamenti, senza inibirli del tutto. Il blocco, poi, è stato accompagnato sia dalla cassa integrazione gratuita per i datori di lavoro (sollevati così dal costo del personale ritenuto in esubero), sia da una pluralità di benefici economici a sostegno delle imprese, che certamente soddisfano il requisito della «proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da realizzare e alle finalità da perseguire»¹⁵⁰. Inoltre, se, accanto alla tutela dell'occupazione e ai diritti fondamentali connessi al lavoro previsti dalla Costituzione, si considerano le ulteriori finalità di ordine pubblico già esaminate (evitare la disgregazione del tessuto produttivo, preservare il «capitale umano», mantenere la possibilità di consumo, assicurare la stabilità del mercato ecc.) sembra difficile poter negare la legittimità costituzionale degli interventi normativi. E questo anche in considerazione della serietà ed estensione della crisi sanitaria, in relazione al numero dei contagiati, alle persone decedute, alla pressione a cui sono state sottoposte le strutture pubbliche di cura¹⁵¹. A tali vicende devono poi essere aggiunti i gravissimi danni economici che la pandemia ha prodotto, consistenti, nell'anno 2020, in una diminuzione del PIL dell'8,9%, nella riduzione dei consumi finali del 7.8%, nella perdita di 456 mila posti di lavoro ecc.¹⁵². Si tratta di condizioni che, anche in un giudizio *ex post* riferito al 2020, rafforzano ulteriormente, sotto il profilo della proporzionalità e degli obiettivi perseguiti, la coerenza tra divieti, valori costituzionali in gioco e il fine di garantire «la solidarietà collettiva».

A parte coloro che si sono espressi i termini radicalmente negativi rispetto al divieto dei licenziamenti economici (con un'opinione a mio giudizio non condivisibile), perplessità sono state manifestate in relazione al prolungamento del blocco in termini generalizzati sino al 30 giugno 2021 e poi in modo più selettivo sino al 31 ottobre e al 31 dicembre del medesimo anno¹⁵³.

Per valutare la costituzionalità di queste previsioni va ricordato che «la significativa estensione temporale dell'emergenza (rende) necessario il progressivo adattamento delle misure apprestate per fronteggiarla, in modo da tenere nel debito conto la concreta evoluzione della situazione epidemiologica e assicurare sempre la proporzionalità delle misure medesime rispetto alla situazione»¹⁵⁴. Ed è altresì evidente che, oltre al livello della pandemia, dovranno essere considerati gli indici economici (crescita del Pil, livello di occupazione/disoccupazione ecc.). Se si analizza il

¹⁴⁹ V. *retro* le sentenze citate nelle nt. 11 e 12.

¹⁵⁰ Cfr. la sentenza della C. cost. cit. a nt. 13. Tra l'altro, le eccezioni al blocco rafforzano ulteriormente la valutazione sulla proporzionalità dei mezzi utilizzati.

¹⁵¹ Va ricordato che alla fine di dicembre 2020 il Ministero della Salute, nel suo Monitoraggio settimanale qui riferito al periodo 21 – 27 dicembre 2020 (reperibile in <https://www.salute.gov.it>), sottolineava come «l'epidemia in Italia si mantiene grave ancora a causa di un impatto elevato sui servizi assistenziali», con una situazione che «desta particolare preoccupazione».

¹⁵² I dati sono desumibili dall'*Annuario statistico Istat 2021*, in <https://istat.it>, 8 e 12.

¹⁵³ Cosio 2021, 11 ss. Cfr. anche Caruso 2020, 29 ss., secondo il quale il blocco dei licenziamenti sarebbe compatibile con l'art. 41, c. 1., Cost. solo se temporaneo, mentre il suo prolungamento ne comporterebbe l'incostituzionalità sopravvenuta.

¹⁵⁴ C. cost. 213/2021, cit., paragrafo 11.4 del Considerato in diritto.

periodo gennaio – giugno 2021, si constata che nei primi mesi dell'anno la ripresa economica è stata molto stentata sia in relazione al Pil sia al tasso di occupazione, che è addirittura diminuito¹⁵⁵. Soltanto nel secondo trimestre vi è stata una evidente accelerazione delle attività economiche¹⁵⁶, con significativi incrementi anche sul livello di occupazione¹⁵⁷. D'altra parte, anche sul fronte dell'epidemia, la situazione è rimasta grave nei primi mesi del 2021, segnando un netto miglioramento soltanto in primavera e all'inizio dell'estate¹⁵⁸. Alla luce di quanto messo in evidenza dalla Corte costituzionale (soprattutto in rapporto al bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto), mi sembra si possa asserire che, in considerazione della situazione sopra descritta e dei principi coinvolti dal divieto dei licenziamenti (iniziativa economica privata, tutela del lavoro, ordine pubblico economico, protezione della salute, solidarietà collettiva), il blocco sino al 30 giugno 2021 sia pienamente giustificato. Esso è cessato *in via generale* solo quando l'andamento dell'economia e la riduzione dell'emergenza epidemiologica si è consolidata, consentendo un ritorno ad una situazione di quasi normalità¹⁵⁹. Una conclusione rafforzata anche dal fatto che «in questa eccezionale situazione di emergenza sanitaria, la discrezionalità del legislatore nel disegnare le misure di contrasto dell'epidemia [...] è più ampia che in condizioni ordinarie»¹⁶⁰.

La situazione è diversa dal 1° luglio al 31 ottobre 2021. In questo periodo, infatti, l'economia è in piena ripresa¹⁶¹, anche sotto il profilo occupazionale¹⁶². Inoltre, anche l'incidenza della pandemia è ridotta (4878 contagi al 30 ottobre 2021)¹⁶³, in un contesto, oltretutto, di elevata copertura vaccinale della popolazione. Tra l'altro, come si è visto, il divieto dei licenziamenti economici, in questo periodo, opera anche a prescindere dalla effettiva utilizzazione della Cassa integrazione (v. § 3). In questo modo si incide in modo ancora più accentuato nei confronti di quelle imprese che, anche per ragioni connesse alla ripresa della produzione, non intendono usufruire dell'ammortizzatore sociale, in quanto, inevitabilmente, si ripercuoterebbe sulla produttività aziendale. Mi sembra di poter affermare che dal 1° luglio al 31 ottobre 2021 la costituzionalità del divieto sia quantomeno problematica¹⁶⁴.

¹⁵⁵ Per quanto riguarda il Pil, la crescita, nel primo trimestre 2021, è stata solo dello 0,1% rispetto al trimestre precedente ed è diminuita dello 0,8% nei riguardi del primo trimestre 2020 (*Istat – Conti economici trimestrali*, in <https://www.istat.it>). Per quanto attiene all'occupazione, il numero degli occupati è diminuito di 243 mila unità rispetto all'ultimo trimestre 2020 (*Istat – Il mercato del lavoro – I trimestre 2021*, in <http://www.istat.it>).

¹⁵⁶ Il Pil è aumentato del 2,7% rispetto al trimestre precedente e del 17,3% nei confronti del secondo trimestre 2020 (*Istat – Conti economici trimestrali*, in <https://www.istat.it>).

¹⁵⁷ Vi è stato, infatti, l'aumento del 3,9% rispetto al trimestre precedente e del 20,8% rispetto al secondo trimestre 2020 (*Istat – Il mercato del lavoro – II trimestre 2021*, in <https://www.istat.it>).

¹⁵⁸ Si rinvia al rapporto *Epidemia COVID – 19 – Aggiornamento nazionale 30 giugno 2021* (in <https://www.epicentro.iss.it>) per l'analisi dei dati. Solo nella seconda metà di giugno 2021 (14 – 27 giugno) vi è stato un evidente calo, con la rilevazione di 12.427 nuovi casi.

¹⁵⁹ In senso contrario Cosio 2021, secondo cui la prevalenza della tutela del lavoro sulla libertà d'impresa «appare, però, dubbia nel periodo dal 1° aprile al 30 giugno» (11).

¹⁶⁰ C. cost. 213/2021, cit., paragrafo 11.3 del Considerato in diritto.

¹⁶¹ Pil in crescita del 2,6% rispetto al trimestre precedente, con un aumento del 3,8% sul III trimestre del 2020 (*Istat – Conti economici trimestrali, III trimestre 2021*, in <https://www.istat.it>).

¹⁶² Con un aumento di 121 mila occupati rispetto al trimestre precedente e la riduzione di 134 mila unità dei disoccupati (*Istat – Il mercato del lavoro – III trimestre 2021*, in <https://www.istat.it>).

¹⁶³ I dati sono riportati da *Il Messaggero* del 30.10.2021 (in <https://www.ilmessaggero.it>).

¹⁶⁴ In tal senso anche Cosio 2021, 12 – 14. Anche se, sempre ai fini della valutazione della costituzionalità della misura, bisogna considerare la maggiore discrezionalità di cui gode il legislatore in questa fase pandemica e soprattutto le varie eccezioni al blocco dei

La valutazione cambia ulteriormente nel periodo 1° novembre - 31 dicembre 2021. E' vero, infatti, che la ripresa economica si consolida ulteriormente, tanto da determinare una crescita del Pil su base annuale del 6,3%, con riflessi positivi anche sul tasso di occupazione del 2021 (+ 6,1%)¹⁶⁵. Tuttavia, la situazione epidemiologica ha ricominciato a peggiorare, determinando una vera e propria esplosione di contagi a dicembre (con un'ulteriore accelerazione nella seconda metà del mese)¹⁶⁶. E sebbene il contesto, a seguito degli effetti della vaccinazione, sia migliore (in termini di persone ospedalizzate, di terapia intensiva o dei decessi), la pressione sulle strutture sanitarie è tornata ad essere importante, soprattutto per la presenza di un consistente numero di persone prive di copertura vaccinale¹⁶⁷. In tale ambito, il Governo è stato obbligato ad adottare provvedimenti di carattere più restrittivo prima in termini di *green pass* e di dispositivi di sicurezza¹⁶⁸ e successivamente con l'inserimento dell'obbligo vaccinale per tutte le persone over 50¹⁶⁹. In questa situazione di recrudescenza della pandemia, il legislatore, dal 1° novembre al 31 dicembre 2021, ha selezionato i datori di lavoro a cui applicare il divieto dei licenziamenti economici in base a requisiti diversi e, soprattutto, ha condizionato l'operatività del blocco alla richiesta ed autorizzazione degli ammortizzatori sociali o dell'esonero contributivo. L'inibizione ad effettuare i recessi è quindi settoriale e facoltativa, perché connessa alla scelta di avere specifici benefici e non si estende alle imprese che non ne intendano avvalersi.

Ritengo che, sempre con un giudizio *ex post*, la scelta del legislatore sia coerente con la Costituzione. In questo caso il bilanciamento tra emergenza sanitaria in ampia ripresa, tutela del lavoro e dell'occupazione e gli altri principi costituzionali sopra descritti è stato effettuato in modo ragionevole e proporzionato, in considerazione sia della più ampia discrezionalità, rispetto a quella ordinaria, di cui gode il legislatore in questa fase di emergenza sanitaria¹⁷⁰, sia perché l'intervento normativo è stato effettuato «in modo da tenere nel debito conto la concreta evoluzione della situazione epidemiologica e assicurare sempre la proporzionalità delle misure medesime rispetto alla situazione»¹⁷¹. Infatti, la «solidarietà collettiva» non si è tradotta in una compressione automatica e generalizzata dell'iniziativa economica privata. Quest'ultima si è verificata solo per coloro che volontariamente decidano di affrontare le conseguenze economiche ed organizzative derivanti dalla pandemia non tramite i licenziamenti ma facendo uso degli ammortizzatori sociali e di altri benefici. Una soluzione equilibrata che tiene conto del necessario «progressivo adattamento delle misure apprestate» per fronteggiare l'epidemia¹⁷² e rispecchia i canoni della

licenziamenti, che non precludono in senso assoluto la possibilità di effettuare recessi economici. Tali elementi potrebbero influenzare il giudizio di bilanciamento e di proporzionalità, necessità e ragionevolezza degli strumenti utilizzati.

¹⁶⁵ I dati sono ricavati dall'Istat (<https://www.istat.it>).

¹⁶⁶ Attualmente si è superata la soglia, mai raggiunta in precedenza, dei 200 mila contagi giornalieri (219.441 casi al 5 gennaio 2022 (*La Repubblica*, 6.01.2022, in <https://www.larepubblica.it>)).

¹⁶⁷ Il rapporto dell'Istituto Superiore della Sanità Epidemia COVID – 19, aggiornato al dicembre 2021 (in <https://www.epicentro.iss.it>), afferma che «al 30 dicembre 2021, la situazione epidemiologica è caratterizzata da livelli di incidenza elevati e in rapida crescita, mentre il tasso di mortalità continua a crescere lentamente» (2).

¹⁶⁸ D.L. 24 dicembre 2021, n. 221 e 30 dicembre 2021, n. 229.

¹⁶⁹ Art. 1 del D. L. 7.01.2022 n. 1.

¹⁷⁰ C. cost. 213/2021, cit., paragrafo 11.3 del Considerato in diritto.

¹⁷¹ C. cost. 213/2021, cit., paragrafo 11.4 del Considerato in diritto.

¹⁷² C. cost. 213/2021, cit., paragrafo 11.4 del Considerato in diritto.

proporzionalità, necessità e ragionevolezza già descritti¹⁷³.

5. Il blocco dei recessi e la sua coerenza con le fonti europee.

Il divieto dei licenziamenti economici, peraltro, ha posto (e pone) anche un problema di compatibilità con le fonti europee. In questo caso, peraltro, è necessario distinguere tra le diverse forme di recesso.

Per i licenziamenti individuali non è ipotizzabile un possibile contrasto con le norme del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), né con le Carte dei diritti fondamentali ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione (TUE). In primo luogo, non esiste una disposizione del TFUE in materia di recessi individuali che preveda un «obbligo sufficientemente chiaro e preciso» e «incondizionato», tale da consentire la diretta applicabilità nell'ordinamento italiano delle norme del Trattato stesso¹⁷⁴. La Carta di Nizza, all'articolo 30, nel garantire una tutela nel caso di licenziamento ingiustificato, presuppone un potere di recesso, che potrebbe essere vulnerato dal blocco dei recessi economici. Tuttavia, per costante orientamento della Corte di Giustizia europea (CGE) e della stessa Corte costituzionale, l'eventuale violazione della Carta dei diritti fondamentali può essere fatta valere dinanzi alla prima soltanto nel caso in cui vi sia una fonte normativa europea che espressamente disciplini la materia¹⁷⁵. Ma, come è noto, non esiste un regolamento o una direttiva UE in tema di licenziamenti individuali. La CEDU, infine, non contiene disposizioni a tutela della libertà di impresa, né del lavoro (tranne di quello forzato) e non è quindi coinvolta dal divieto di licenziamenti economici¹⁷⁶.

Un discorso a parte merita l'art. 24 della Carta Sociale Europea (CSE), ratificata dall'Italia con la legge n. 30/199 e che assume quindi un carattere vincolante a prescindere dall'art. 6 del TUE. Anche questa disposizione, nel regolare il licenziamento «basato sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio» (con la previsione, in caso di illegittimità, di forme di tutela risarcitoria o ripristinatoria) conferma l'esistenza di un potere di recesso economico che potrebbe essere violato dal divieto connesso alla pandemia. La Corte costituzionale, come è noto, ha già affermato «l'idoneità della Carta [...] a integrare il parametro dell'art. 117, c. 1, Cost.», cioè quale disposizione per valutare se lo Stato italiano, nella sua legislazione, rispetta i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»¹⁷⁷. La stessa Corte, peraltro, ha già espresso, in relazione all'art. 24 della CSE, la necessità di una lettura integrata «tra fonti» europee e costituzionali, al

¹⁷³ In senso contrario Cosio 2021, 12 ss.

¹⁷⁴ È questa, infatti, la condizione per la vincolatività delle disposizioni in esso contenute. Rinvio, sul punto, a Speciale 2019, 142 (con indicazioni giurisprudenziali e bibliografiche). L'unica disposizione del TFUE che si occupi di recessi è l'art. 153, c. 1, lettera d), che è chiaramente una norma sulla competenza dell'Unione in tema di politiche legislative connesse anche alla «protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro».

¹⁷⁵ Cosio in Cosio, Vidiri 2021, 14. In generale, su tale tema, cfr. Speciale 2019, 143 (con indicazioni di dottrina e giurisprudenza anche in contrasto con l'orientamento della CGE e della Corte cost.).

¹⁷⁶ Si rinvia all'analisi approfondita di Bronzini 2021, 23 ss., anche con riferimento al Protocollo addizionale n. 1 alla Carta, che riguarda il diritto di proprietà e non la libertà d'impresa. Inoltre, la CEDU non si occupa di diritti sociali, tanto che la Carta Sociale Europea «ne costituisce il naturale completamento sul piano sociale» (C. cost. n. 120 del 2018, punto 10.1 del Considerato in diritto).

¹⁷⁷ C. cost. n. 198/2018, che richiama l'altra decisione della Corte n. 120 del 2018. Su tali aspetti cfr. Speciale 2020, 739 (con bibliografia).

fine di assicurare «le tutele da esse garantite»¹⁷⁸. E, in relazione alla Carta di Nizza, ma con principi certamente estensibili anche alla Carta sociale a cui la prima si ispira e che ne costituisce il completamento¹⁷⁹, la Corte costituzionale ha più volte affermato questa lettura sinergica tra fonti, «affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico»¹⁸⁰. Infatti, vi è una «connessione inscindibile tra principi e diritti costituzionali [...] e quelli riconosciuti dalla Carta, arricchiti dal diritto secondario, tra loro complementari e armonici. Spetta dunque a questa Corte salvaguardarli in una prospettiva di massima espansione»¹⁸¹. In questo contesto di armonizzazione dei principi costituzionali e di quelli espressi dall'art. 24, la eventuale valutazione del blocco dei licenziamenti in relazione alla disposizione della CSE dovrebbe essere giudicata alla luce dei parametri di costituzionalità già analizzati in precedenza. E mi sembra di poter dire che le conclusioni sulla legittimità costituzionale debbano essere le stesse (v. § 4). Tale risultato interpretativo è rafforzato se l'art. 24 viene considerato a prescindere dalla qualificazione della Carta Sociale quale norma interposta ai sensi dell'art. 117 Cost. e quale disposizione di legge ordinaria, a seguito del recepimento della CSE ai sensi della l. 30/1999. Infatti, quest'ultima, pur essendo dotata di una «forza di resistenza» superiore rispetto alle successive fonti primarie poiché è tale da recepire un trattato internazionale¹⁸², è in ogni caso soggetta alla valutazione di coerenza con la Costituzione, con gli esiti interpretativi già descritti.

In relazione ai licenziamenti collettivi la questione si pone in modo diverso. Le normative sul blocco, infatti, sospendono le procedure di consultazione sindacale (con il possibile intervento dell'autorità pubblica) previste dalla l. 223/1991 e finalizzate alla riduzione del personale, che, come è noto, sono un presupposto indispensabile per procedere ai recessi. In questo caso, dunque, la legge italiana incide direttamente sulla direttiva UE 98/59, il cui obiettivo principale «consiste nel far precedere i licenziamenti collettivi da una consultazione dei rappresentanti dei lavoratori e dall'informazione dell'autorità pubblica competente»¹⁸³. Ne deriva che il possibile contrasto con alcune disposizioni del TFUE o delle Carte dei diritti è teoricamente ipotizzabile¹⁸⁴.

Tale contrasto avrebbe potuto (o potrebbe) sollecitare un rinvio alla CGE, in via esclusiva o, per effetto della recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla «doppia pregiudizialità», anche sollevando contemporaneamente la questione di costituzionalità e il rinvio ai sensi dell'art. 267 del TFUE¹⁸⁵. Tuttavia, in tale contesto, vi sono state opinioni che hanno invece ritenuto che

¹⁷⁸ C. cost., n. 194/2018, cit., 19.

¹⁷⁹ Trib. Milano 5.08.2019, in *Dejure*, 5, con riferimento anche alle «"Spiegazioni" (2007/C 303/02)» allegate alla Carta di Nizza, dove si specifica che l'art. 30, sul licenziamento, «si ispira all'articolo 24 della Carta sociale riveduta». In senso analogo C. App. Napoli 18.9.2019, in *Dejure*, 10.

¹⁸⁰ C. cost. 269/2017, in *Dejure*, paragrafo 5.2 del Considerato in diritto.

¹⁸¹ C. cost., ord. 8.07.2020 n. 182, § 3.1 del Considerato in diritto. Questa ordinanza, insieme alla sentenza citata nella nt. precedente (e ad altre ancora), si lega al profilo della «doppia pregiudizialità». Su questo tema rinvio a Speciale 2020, 740; Id. 2019, 143 (con bibliografia sull'argomento). Si veda anche Cosio 2021, 15 ss. (con ulteriori indicazioni bibliografiche).

¹⁸² Ho approfondito tali aspetti in Speciale 2016b, 141 – 142.

¹⁸³ CGE 4 giugno 2020, causa C- 32/20, *Romagnolo c. Balga Srl*, punto 30 della motivazione; CGE 17 marzo 2021, causa C- 652/19, *KO c. Consultmarketing*, punto 40 della motivazione, e molte altre.

¹⁸⁴ In tal senso Cosio, in Cosio, Vidiri 2021, 14.

¹⁸⁵ V. nt. 99.

la Corte europea dovesse essere quella per prima sollecitata a decidere¹⁸⁶.

Le analisi in materia hanno messo in particolare evidenza come le disposizioni europee potenzialmente lese dalle norme nazionali sul divieto dei licenziamenti economici vadano individuate nell'art. 49 del TFUE in tema di libertà di stabilimento e nell'art. 16 in tema di libertà dell'impresa, nell'art. 30 (sul licenziamento ingiustificato) e nell'art. 31, c. 1, (sulle condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose) della Carta di Nizza¹⁸⁷. La CGE, in particolare, ha affermato che la disciplina sui licenziamenti collettivi è potenzialmente in grado di incidere sulla libertà garantita dall'art. 49 TFUE¹⁸⁸, e su quella prevista dall'art. 16 della Carta di Nizza¹⁸⁹. La stessa Corte, peraltro, con un principio che richiama la tecnica del «bilanciamento» propria del giudizio di costituzionalità¹⁹⁰, ha sottolineato che i diritti sopra indicati possono essere soggetti a limitazioni¹⁹¹. Queste ultime, peraltro, devono rispondere a «ragioni imperative di interesse generale», devono garantire «il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, [essere] necessarie e [rispondere] a finalità di interesse generale dell'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui»¹⁹².

L'Unione Europea ha considerato la pandemia come una situazione straordinaria e ha seguito una strategia complessa che ha modificato, almeno temporaneamente, la stessa struttura istituzionale della UE in campo economico e sociale. Vanno ricordati, a titolo di esempio: a) la sospensione, sino a tutto il 2022, dei parametri di Maastricht; b) la emissione di imponenti erogazioni economiche a favore degli Stati membri finanziate con titoli di debito comune europeo; c) la previsione di deroghe in tema di «aiuti di stato»; d) la ricerca, l'autorizzazione e l'acquisto di vaccini anti Covid messi a disposizione dei singoli Paesi; e) la previsione di misure speciali di sostegno ai sistemi sanitari della UE e dei singoli Stati; f) l'emanazione di norme specifiche connesse ai viaggi e alla mobilità al fine di salvaguardare la libertà di circolazione ed evitare il diffondersi della pandemia; g) la diffusione di Raccomandazioni su dispositivi di protezione, tests, applicazioni mobili di tracciamento e così via. In relazione all'occupazione, la UE, per aiutare i lavoratori a mantenere il loro posto di lavoro durante la crisi, ha istituito uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE), realizzato con 100 miliardi di Euro di finanziamenti emessi sotto forma di obbligazioni sociali (finanziate con debito

¹⁸⁶ Cosio 2021, 20 – 21; Bronzini 2021, 15, sulla base della considerazione che si tratta «di una questione che coinvolge il mercato comune e le sue libertà costitutive»: 15.

¹⁸⁷ Cosio 2021, 21 ss.; Id., in Cosio, Vidiri 2021, 14 ss.; Bronzini 2021, 9 ss.

¹⁸⁸ Essa, infatti, include «la libertà di determinare la natura e la portata dell'attività economica che sarà svolta nello Stato membro ospitante e in particolare le dimensioni degli impianti stabili e il numero dei lavoratori richiesti a tal fine»: CGE, Grande Sezione, 21.12.2016, causa C-201/15, *AGET Iraklis*, punto 53. Per l'analisi approfondita di questa decisione cfr. Bronzini 2021, 11 ss.

¹⁸⁹ CGE 21.12.2016, n. 201, cit., punti 66 ss. Pur se riferita alla particolare disciplina greca in tema di licenziamenti collettivi, le conclusioni a cui perviene la Corte hanno una portata generale, riferibile a qualsiasi normativa che regoli la materia.

¹⁹⁰ In tal senso Bronzini 2021, 10 – 11, che mette in evidenza come la Corte utilizzi questa tecnica, chiaramente enunciata dalla CGE (sentenza 21.12.2016, n. 201, cit., punto 77).

¹⁹¹ CGE 21.12.2016, n. 201, cit., punti 61 ss., con citazione di ulteriori precedenti.

¹⁹² CGE 21.12.2016, n. 201, cit., punti 65 ss., 70 e 71 ss. (con indicazione di altri precedenti conformi). La Corte, nel periodo sopra citato, ribadisce quanto espresso dall'art. 52 della Carta di Nizza, con un principio, peraltro, affermato in termini analoghi anche per la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 o di altre disposizioni del TFUE.

comune)¹⁹³.

Mi sembra che tutte queste misure rispecchino la considerazione, da parte della Commissione UE, della epidemia da COVID-19 come un «evento eccezionale»¹⁹⁴, con un giudizio estensibile anche alle altre istituzioni europee. Gli interventi normativi ed economici effettuati dimostrano come la pandemia sia stata considerata come un problema di ordine pubblico generale ed economico e che le finalità perseguite sono quelle già descritte in rapporto al blocco dei licenziamenti nel nostro Paese (garantire continuità di occupazione e di reddito dei lavoratori; evitare la disgregazione del tessuto produttivo dei singoli Stati membri con la perdita del «capitale umano»; mantenere la possibilità di consumo; assicurare la stabilità del mercato e del sistema economico, prevenire la conflittualità e incrementare la coesione sociale). In particolare, la UE ha perseguito scopi di solidarietà collettiva di carattere sanitario, economico e sociale che costituiscono il tratto comune e unificante della imponente mole delle misure di sostegno, protezione e prevenzione adottate.

La coerenza del divieto di licenziamenti introdotto in Italia con le fonti europee deve essere valutato in relazione al contesto giuridico ed economico descritto e in base alla stessa giurisprudenza della CGE in materia. Da tale punto di vista, va ricordato che «la tutela dei lavoratori rientra tra le ragioni imperative di interesse generale riconosciute dalla Corte»¹⁹⁵ e che «considerazioni attinenti al mantenimento dell'occupazione possono costituire, in determinate circostanze e a certe condizioni, giustificazioni accettabili per una normativa nazionale avente l'effetto di ostacolare la libertà di stabilimento»¹⁹⁶. La promozione del lavoro e la riduzione della disoccupazione sono infatti obiettivi legittimi della UE¹⁹⁷, che persegue finalità sociali da bilanciare con «i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali»¹⁹⁸. Tali considerazioni possono essere estese anche alla libertà d'impresa prevista dall'art. 16 della Carta di Nizza, che, come tutti i diritti in essa contenuti, può avere «limitazioni», purché nel rispetto della proporzionalità, necessità e delle altre finalità di interesse generale già descritte¹⁹⁹.

Questi principi sono certamente tali da legittimare il divieto di recesso analizzato, che, non a caso, non ha avuto alcuna contestazione da parte della Commissione e del Consiglio²⁰⁰. E' vero che la CGE ha affermato come «motivi di natura puramente economica, quali, in particolare, la promozione dell'economia nazionale o il buon funzionamento di quest'ultima, non possono servire come giustificazione per ostacoli vietati dal Trattato»²⁰¹. Tuttavia, come si è visto, il blocco dei

¹⁹³ Per un riepilogo di tutte le misure descritte cfr. *Panoramica della risposta della Commissione (al coronavirus)*, in <https://e.europa.eu>; *10 iniziative dell'UE per combattere la COVID-19 e garantire la ripresa*, in <https://www.consilium.europa.eu>.

¹⁹⁴ Trib. UE 17 febbraio 2021, causa T-259/20, *Ryanair DAC contro Commissione UE*, 2, in relazione alle deroghe alla disciplina degli aiuti di stato prevista dall'art. 107, par.2, lettera b), del TFUE.

¹⁹⁵ CGE 21.12.2016, n. 201, cit., punto 73 (con altri precedenti conformi).

¹⁹⁶ CGE 21.12.2016, n. 201, cit., punto 75 (con altre decisioni di identico contenuto).

¹⁹⁷ CGE 21.12.2016, n. 201, cit., punto 74 (con ulteriori sentenze).

¹⁹⁸ CGE 21.12.2016, n. 201, cit., punto 77 (con altri precedenti conformi).

¹⁹⁹ CGE 21.12.2016, n. 201, cit., punto 89.

²⁰⁰ Bronzini 2021, 9.

²⁰¹ CGE 21.12.2016, n. 201, cit., punto 72 (con ulteriori sentenze).

licenziamenti persegue finalità che vanno ben oltre il sostegno dell'economia nazionale e che si ispirano a obiettivi di solidarietà sociale e all'esigenza di proteggere diritti fondamentali anche non economici (come la salute, la coesione sociale ecc.) che sono alla base degli interventi della UE. Si è affermato che il divieto potrebbe essere considerato come una negazione del contenuto essenziale della libertà di impresa²⁰², in contrasto con quanto affermato dalla Corte. Tuttavia, il blocco non è stato assoluto, in quanto sono state consentite deroghe effettivamente utilizzate. Esso, inoltre, ha avuto valenza temporanea, con una limitazione temporale legata all'andamento della pandemia e al protrarsi dello stato di emergenza. Due requisiti, quest'ultimi, che certamente depongono a favore della proporzionalità della disciplina italiana²⁰³. Senza dimenticare che le «ragioni imperative di interesse generale» sopra descritte (ulteriori rispetto alla tutela del lavoro e dell'occupazione) sono certamente tali da giustificare un divieto così importante e realizzato con le cautele descritte.

Mi sembra, dunque, che la normativa italiana sia coerente con le fonti europee, nei limiti già delineati in rapporto alla nostra Costituzione²⁰⁴.

6. I licenziamenti vietati: profili soggettivi (i datori di lavoro) e oggettivi (le tipologie di licenziamento).

Il divieto dei licenziamenti economici opera per «i datori di lavoro privati»²⁰⁵, oppure genericamente per i datori di lavoro o le imprese²⁰⁶. Questi riferimenti, uniti al fatto che si tratta di un blocco relativo a licenziamenti collettivi o per gmo ai sensi dell'art. 3 della l. n. 604/1966, lasciano chiaramente intendere come la disciplina non si applica alle pubbliche amministrazioni regolate dal d.lgs n. 165/2001, secondo la definizione delle stesse contenuta nell'art. 1, c. 2, del decreto legislativo²⁰⁷. Anche perché, come è noto, nel lavoro pubblico le disposizioni a cui si riferiscono i divieti (l. 223/1991; art. 3 della l. 604/1966) non sono applicabili. Le conclusioni sopra indicate sono a maggior ragione riferibili alle P.A. il cui personale è in regime di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001. Si è posto il problema se il divieto sia estensibile anche alle società a parziale o totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, regolate dal d.lgs. n. 175/2016. La questione è stata analizzata in modo approfondito, anche in rapporto a quanto desumibile dalle disposizioni in tema di cassa integrazione, che, come si è visto, sono state sempre strettamente collegate al blocco dei recessi²⁰⁸. L'art. 19 del d.lgs. 175/2016 estende alle società ivi disciplinate tutte le disposizioni previste «dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato

²⁰² Cosio 2021, 25.

²⁰³ Bronzini 2021, 17.

²⁰⁴ Anche qui, dunque, piena legittimità di tutta la normativa, con perplessità per il divieto operante tra 1° luglio al 31 ottobre 2021 (v. § 4). In relazione alle fonti europee Cosio (2021, 25) ha forti dubbi sulla legittimità del «comma 10 dell'art. 8 del DL 41/2021». Di opinione contraria Bronzini 2021, secondo cui la sentenza CGE *Iraklis* sopra esaminata «offre argomenti decisivi per ritenere che la scelta del legislatore italiano dal marzo 2020 sino all'ultimo decreto legge del marzo 2021 sul "blocco" abbiano rispettato l'ordine giuridico sovranazionale» (10).

²⁰⁵ Art. 8, c. 1 e 2, del D.L. n. 41/2021, convertito dalla L. 69/2021; art. 40 del D.L. 73/2021, convertito dalla L. 106/2021.

²⁰⁶ Art. 46 del D.L. 18/2020, convertito dalla L. 27/2020; art. 3 del D.L. 103/2021, convertito dalla L. 125/2021.

²⁰⁷ Maresca 2021, 14 ss.

²⁰⁸ Maresca 2021, 15 ss.

nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali»²⁰⁹. Mi sembra, quindi, che il divieto sia applicabile anche a queste società²¹⁰.

Il blocco riguarda le procedure relative ai licenziamenti collettivi e il licenziamento per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della l. n. 604/1966. La scelta del legislatore, quindi, è stata quella di incidere sui recessi di natura economica, ritendendo che le interruzioni del rapporto di lavoro connesse a profili disciplinari e soggettivi del dipendente non dovessero essere presi in considerazione²¹¹. Tale opzione è coerente con la finalità di salvaguardare l'occupazione ed evitare la disgregazione del tessuto produttivo, con un intervento avente finalità di politica economica di gestione del mercato del lavoro (v. § 2). Tuttavia, si è sviluppato un ampio dibattito diretto a verificare se, in realtà, il divieto non potesse essere esteso anche a forme diverse di recesso rispetto a quelle espressamente previste, in un'ottica di tutela dei lavoratori di carattere più generale, connessa alla drammatica situazione di crisi globale derivante dalla pandemia. E alcune analisi si sono orientate ad estendere il divieto alla luce del principio di eguaglianza e del giudizio di ragionevolezza, ritenendo che fosse possibile utilizzare interpretazioni costituzionalmente orientate della normativa²¹². In verità, questa opzione, nel nostro caso, non può essere seguita. Infatti, per costante orientamento della Corte costituzionale, «l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale»²¹³. La lettura delle varie disposizioni che si sono succedute nel tempo dimostra che esse usano sempre la medesima formulazione letterale, che non consente alcun equivoco²¹⁴. Con la conseguenza che il sospetto di irragionevolezza della normativa e di violazione dell'art. 3 Cost. dovrebbe essere sottoposto alla Corte e non è risolvibile in via interpretativa²¹⁵.

Il tema della possibile estensione del divieto dei licenziamenti economici è molto complesso e richiede una analisi differenziata rispetto alle singole possibili ipotesi. Il primo caso è quello dei dirigenti. In tale situazione si è osservata la irrazionalità di una normativa che impedisce i licenziamenti collettivi (applicabili anche a questa categoria di lavoratori) e li consente a livello individuale, visto che i dirigenti sono soggetti al recesso *ad nutum*. E, sia in dottrina che in giurisprudenza, si sono espresse opinioni diverse, a favore o contro l'estensione del divieto²¹⁶. In realtà, in una logica di pura comparazione tra le due forme di licenziamento, la esclusione del blocco per

²⁰⁹ L'unica eccezione riguarda l'accesso tramite concorso pubblico (art. 19, c. 2 ss., del d.lgs. 175/2016).

²¹⁰ Cfr., tuttavia, le diverse conclusioni, in senso dubitativo per quanto riguarda le società a totale controllo pubblico, espresse da Maresca 2021, 18.

²¹¹ M.T. Carinci 2020, 581.

²¹² In relazione ai dirigenti è questa, ad es., la tecnica utilizzata da De Luca 2021, 11. In senso analogo Trib. Milano 10.11.2021 n. 2629, che giustifica la propria decisione con un'interpretazione costituzionalmente orientata.

²¹³ C. cost. n. 118/2002; C. cost. n. 231/2020; C. cost. n. 253/2020, tutte in *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2020*, in <https://www.cortecostituzionale.it>, 95 – 96. Sul tema v., per tutti Luciani 2016, 391 ss.

²¹⁴ Le norme specificano la preclusione nell'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 e, indipendentemente dal numero dei dipendenti, dal recesso per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604.

²¹⁵ In tal senso anche Bronzini 2021, 4.

²¹⁶ Cfr. M.T. Carinci 2020, 580; De Luca 2021, 3 ss.; 8 ss.; Scarpelli 2020, 321; Vidiri, in Cosio, Vidiri 2021, 9; Ballestrero 2020, 5; Bronzini 2021, 3 – 4. In giurisprudenza cfr. Trib. Milano 10.11.2021, n. 2692; Trib. Roma 26.2.2021, cit.; Trib. Milano, ord. 17.7.2021; Trib. Roma 19.4.2021, n. 3605.

quelli individuali è una forma di irragionevolezza intrinseca della disposizione tale da poter astrattamente configurare una violazione dell'art. 3 Cost.²¹⁷. Non si vede, infatti, perché, ciò che non è consentito a livello collettivo dovrebbe essere permesso su base individuale. Tuttavia, in questo caso il ragionamento va ampliato. Si è già sottolineato il nesso assai stretto e di carattere sistemico tra divieto e cassa integrazione: compensare la limitazione del potere di recesso con l'esclusione dell'accollo al datore di lavoro del costo del lavoro, in una logica di scambio che, come si è visto, è a fondamento della stessa costituzionalità della normativa (v. §§ 2 e 4). I dirigenti, come è noto, sono esclusi dalla cig²¹⁸. Per tale motivo la possibile irragionevolezza della normativa ai sensi dell'art. 3 Cost. deve essere valutata in una logica opposta a quella sopra indicata. E' il divieto di licenziamento collettivo ad essere irrazionale rispetto al possibile recesso a livello individuale²¹⁹. Tuttavia, le conclusioni potrebbero essere diverse se la legittimità della disciplina viene valutata in relazione a tutti i principi costituzionali in gioco e quindi non nella sola dimensione atomistica del singolo rapporto di lavoro (v. § 4). In questo caso, al contrario, vi potrebbero essere elementi per considerare come incostituzionale l'esclusione del blocco per i licenziamenti individuali²²⁰. La questione, sotto questo profilo è, come si vede, assai complessa e potrebbe portare ad esiti diversi a seconda dei principi utilizzati e del bilanciamento effettuato.

In assenza di una decisione della Corte costituzionale, la esclusione del blocco del licenziamento individuale può essere risolta con l'applicazione analogica di quanto previsto, per i dirigenti, nel caso di riduzioni di personale. Da un lato, infatti, vi è una lacuna e ciò la mancanza di una disciplina espressa di una determinata fattispecie (il divieto di licenziamento per ragioni economiche). Dall'altro vi è il medesimo fondamento razionale che consente di colmare la lacuna con le regole previste per un caso analogo (la previsione del blocco anche per i dirigenti coinvolti nelle riduzioni di personale)²²¹. D'altra parte, per la sua valenza generale, la norma estesa analogicamente non può essere considerata come disposizione eccezionale (per la quale è precluso il ricorso alla analogia). L'eccezionalità di una disposizione presuppone che essa introduca una deroga rispetto ad un regime giuridico ordinario²²². In questo caso, al contrario, il divieto dei licenziamenti economici è una nuova disciplina generale di carattere universale (perché vale per tutto il lavoro subordinato) ma che, tuttavia, è soltanto temporalmente limitata.

La questione si pone in modo diverso per il recesso *ad nutum* nel patto di prova o alla cessazione del periodo di apprendistato. Non credo che l'esclusione di queste forme di interruzione del contratto possano costituire una violazione dell'art. 3 Cost. Il legislatore ha inteso paralizzare temporaneamente i licenziamenti assistiti dall'obbligo di una causale economica e che, pur

²¹⁷ Sul giudizio di ragionevolezza, cfr. Casavola 1995, 10; Celotto 2006, 77; Sorrentino 2011; Scaccia 2000, 25 ss.; Cartabia 2013, 13 ss. Per la giurisprudenza costituzionale si vedano, tra le tante, C. cost. n. 192/2016; 10/2016; 63/2016; 241/2017.

²¹⁸ Ed è proprio per questo motivo che Trib. Roma 19.4.2021 n. 3605, cit., ritiene legittima l'esclusione del dirigente dal divieto di licenziamento.

²¹⁹ A questa conclusione arriva il Tribunale di Milano (sentenza 10.11.2021, n. 2629).

²²⁰ E' questo, ad es., il ragionamento seguito dal Trib. Roma, con la sentenza 26.2.2021, cit.

²²¹ I principi in tema di analogia sopra descritti sono espressi da costante giurisprudenza (cfr., tra le altre, Cass. 23.11.1965, n. 2404 e Cass. 11.2.2015, n. 2656). In dottrina, dove la letteratura è sterminata, v., quantomeno, Bobbio 1938; Id. 1968; Caiani 1958, 348 ss.; Gianformaggio 1987, 320 ss.; Guastini 2011, 276 ss.

²²² Cfr., ad es., Cass 1.9.1999, n. 9205, in GC, 2000, I, 83.

astrattamente legittimi, non possono essere esercitati in conseguenza della pandemia. Nel caso del recesso *ad nutum*, al contrario, non vi è alcun limite alla interruzione del contratto da parte del datore di lavoro e, quindi, la diversità delle funzioni svolte dalle due forme di recesso rende ragionevole la diversità di disciplina²²³. D'altra parte, in queste ipotesi, non è possibile applicare neanche l'interpretazione analogica. Quest'ultima presuppone infatti una lacuna e cioè la carenza di un divieto relativo ai recessi economici, esercitabili in via ordinaria solo per le ragioni previste dall'art. 3 della l. 604/1966, ma ora inibiti temporaneamente a seguito della pandemia. Tuttavia, nei casi esaminati non vi è alcun limite economico o organizzativo al potere di recesso e manca quindi la identità di fattispecie astrattamente presa in considerazione e non regolata dal legislatore²²⁴. Si è ipotizzato che al lavoratore dovrebbe, in questi casi, essere lasciata la possibilità di dimostrare che il licenziamento, seppure *ad nutum*, è in verità motivato da ragioni economiche e, quindi, incluso nel divieto²²⁵. Tuttavia, le ragioni sopra indicate mi sembra impediscano questa possibilità. D'altra parte, la prova richiesta al lavoratore è veramente molto difficile e si scontra con il fatto che non vi sono argomenti per rendere «causale» un recesso che non ha tali caratteristiche.

Il problema della possibile estensione del divieto si pone per altre fattispecie di recesso individuale, come la sopravvenuta inidoneità fisica o psichica del lavoratore, il venir meno di licenze o autorizzazioni necessarie per l'esecuzione delle prestazioni, la carcerazione preventiva. La dottrina e la giurisprudenza hanno ritenuto che queste ipotesi siano riconducibili al giustificato motivo oggettivo perché si tratta di vicende che, anche se connesse alla persona del lavoratore, sono tali da configurare situazioni che incidono sul regolare funzionamento dell'organizzazione del lavoro prevista dall'art. 3 della l. 604/1966²²⁶. Mi sembra, dunque, che non dovrebbero sussistere dubbi sulla applicazione del blocco²²⁷.

Il licenziamento durante la malattia o quello per superamento del periodo di comportamento sono qualificate come fattispecie diverse dal recesso per ragioni organizzative²²⁸. Anche in questo caso si è proposta una lettura estensiva del divieto, valorizzando le finalità della disciplina del blocco, da

²²³ Infatti, «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte [...] la violazione del principio di uguaglianza sussiste "qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili" (ex plurimis, sentenza n. 85 del 2020)» (C. cost. 19.4.2021, n. 71, in *Dejure*, 6; in senso analogo C. cost. 9.3.2020, n. 46; 23.7.2021, n. 172 e molte altre). E mi sembra indiscutibile che licenziamento causale per gmo e recesso *ad nutum* siano «situazioni non assimilabili». La tesi espressa nel testo è condivisa anche da Bronzini 2021, 3, nt. 1, e 4.

²²⁴ Questi argomenti sono tali da escludere sia profili di incostituzionalità, sia l'applicazione dell'analogia anche in relazione al recesso *ad nutum* nel lavoro domestico.

²²⁵ M.T. Carinci 2020, 582 – 583. L'a. estende tale principio anche al recesso dei dirigenti, per i quali, peraltro, sono giunto a conclusioni diverse in base all'interpretazione analogica.

²²⁶ Per un riepilogo degli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza su tali profili cfr. la rassegna di Diamanti 2020, 857 ss. Recentemente il Tribunale di Ravenna ha ribadito che il motivo oggettivo di licenziamento «è un categoria frammentata e che comprende tutto ciò che non è disciplinare» (7.01.2021, n. 578, in *Dejure*, 2). Il recesso per sopravvenuta inidoneità fisica e psichica è comunque qualificato «per motivo oggettivo» dall'art. 18, c. 7, l. 300/1970 e sussiste, anche in queste ipotesi, l'obbligo, per il datore di lavoro, del *repechage* (con piena assimilazione, dunque, alla fattispecie di cui all'art. 3 l. 604/1966).

²²⁷ In tal senso Trib. Ravenna 7.01.2021, n. 578, cit., ritenendo che per il licenziamento per sopravvenuta inidoneità fisica valgono «le stesse ragioni di tutela economica e sociale [...] che stanno alla base di tutte le altre ipotesi di licenziamento per G.M.O. che la normativa emergenziale ha inteso espressamente impedire» (in *Dejure*, 3). Nel senso indicato nel testo Scarpelli 2020, 322; De Luca 2021, 7; Ballestrero 2020, 5.

²²⁸ Per una rassegna delle opinioni in dottrina e giurisprudenza cfr. Del Punta 2020, 528 ss.

estendere a tutti i licenziamenti motivati da ragione diverse da quelle soggettive²²⁹. Ritengo, tuttavia, che la diversa natura e finalità di queste forme di recesso escluda la possibile configurazione di una violazione dell'art. 3 della Costituzione. Si tratta infatti di situazioni – connesse a condizioni personali del dipendente che impediscono lo svolgimento del lavoro - diverse dal licenziamento per ragioni organizzative (legate alle esigenze dell'impresa) e tali da giustificare una regolazione differente. Inoltre, per quanto riguarda una possibile estensione analogica della disciplina dei divieti, anche in questo caso manca la lacuna normativa. Se le ipotesi sopra descritte sono fattispecie diverse dal gmo, non vi è la carenza di una disciplina specifica in tema di licenziamento economico (come accade, ad es., per i dirigenti in correlazione con le riduzioni di personale), ma si è in presenza di un caso differente, che non configura un «vuoto» nelle regole giuridiche che dovrebbero essere estese analogicamente.

Le conclusioni sopra descritte sono ovviamente estensibili anche al contratto a termine, dove il recesso economico non esiste e, quindi, vi è sia la coerenza, sotto il profilo del principio di eguaglianza, della mancata disciplina, sia l'impossibilità di estendere analogicamente le regole sui divieti²³⁰.

7. Gli effetti derivanti dalla violazione del divieto.

Il blocco dei licenziamenti economici, come si è visto, si muove in due direzioni: a) la sospensione delle procedure di licenziamento collettivo e del tentativo obbligatorio di conciliazione per quelli individuali di carattere economico; b) il divieto dei recessi per gmo. Si tratta di analizzare gli effetti che scaturiscono dalle violazioni di tali disposizioni.

Vi è piena concordanza, in dottrina e giurisprudenza, sul fatto che le norme indicate, con specifiche finalità di ordine pubblico generale ed economico, debbano essere considerate come norme imperative²³¹. Pertanto, esse impongono, in primo luogo, la impossibilità di effettuare le procedure di consultazione sindacale per le riduzioni di personale e quelle in corso al momento dell'intervento normativo proibitivo devono considerarsi sospese, con differimento sino al momento in cui il blocco viene a cessare²³². Mentre i licenziamenti collettivi o individuali per gmo compiuti durante il blocco sono nulli per contrasto con norme imperative (art. 1418, c. 1, c.c.)²³³.

²²⁹ De Luca (2021, 7 – 8) include nel divieto anche il licenziamento legato alla malattia. In senso dubitativo Scarpelli 2020, 322. *Contra* M.T. Carinci 2020, 583 (che esclude il recesso per superamento del periodo di comporta).

²³⁰ L'esclusione del contratto a termine è sostenuta da Ballestrero 2020, 5, nt. 8. Al contrario M. T. Carinci (2020, 584) ritiene che anche il recesso *ante tempus* sia incluso nel blocco, in quanto nella nozione di giusta causa, per costante giurisprudenza, è ricompresa anche l'impossibilità sopravvenuta della prestazione (in senso analogo Scarpelli 2020, 323). Ora, anche volendo accogliere tale prospettiva, bisognerebbe comunque dire che la giusta causa connessa a vicende personali del lavoratore diverse dalla impossibilità non potrebbe mai essere inserita nel divieto, per l'evidente volontà del legislatore di escludere il licenziamento basato su fatti ascrivibili a comportamenti del lavoratore.

²³¹ Cfr., tra gli altri, M.T. Carinci 2020, 578; Scarpelli 2020, 316; Ballestrero 2020, 13; De Luca 2021, 11 e 14; Amendola 2021, 2: In giurisprudenza v. Trib. Ravenna 7.1.2021, n. 578, cit., 4; Trib. Mantova 11.11. 2020, n. 112, in *Dejure*, 3; Trib. Milano 21.1.2021, n. 2551, in *Dejure*, 5; Trib. Roma 26.2.2021, in *Dejure*, 3; Trib. Venezia 3.3.2021, n. 158, in *Dejure*, 2; Trib. Roma 7.9.2021, n. 7007, in *Dejure*, 3; Trib. Milano 2.7.2021, n. 17628, 5; Trib. Milano 10.11.2021, n. 2692.

²³² M.T. Carinci 2020, 580; De Luca 2021, 15. La conclusione è identica per i tentativi obbligatori di conciliazione ai sensi dell'art. 7 della l. 604/1966.

²³³ In tal senso gli a. citati nella nota 149, ad eccezione di M.T. Carinci (2020, 584), che, pur avendo qualificato la norma proibitiva come imperativa, ritiene che si sia in presenza di nullità per illiceità della causa (artt. 1324 e 1343 c.c.). Non mi sembra che tale

Il carattere imperativo delle disposizioni analizzate è fuori discussione, in quanto si tratta di norme a tutela di interessi pubblici generali²³⁴. Va detto, peraltro, che nel Diritto del lavoro la distinzione tra norme imperative e inderogabili è praticamente inesistente, come sottolineato anche dalla Corte costituzionale nella ricostruzione delle ragioni per le quali, in caso di loro violazione, debbano essere applicate le regole in tema di nullità parziale previste dall'art. 1419, c. 1, c.c.²³⁵. Da questo punto di vista si può quindi dire che, anche se le disposizioni indicate dovessero essere considerate non come imperative, ma semplicemente inderogabili, la nullità, nell'ambito del rapporto di lavoro sarebbe una conseguenza fisiologica. Va detto, peraltro, che le finalità perseguite dalla normativa sono certamente tali da qualificare in ogni caso queste disposizioni come imperative anche alla luce della nozione civilistica. Il che elimina in ogni caso qualsiasi rilievo problematico alla questione.

Si è sottolineato che, in ambito civilistico e alla luce di quanto stabilito dalle Sezioni Unite della Cassazione nel 2007²³⁶, con un orientamento successivamente confermato²³⁷, «non ogni violazione di norma imperativa determina la nullità ex art. 1418, comma 1, c.c. quando manchi una espressa previsione di legge; solo la violazione di norme inderogabili concernenti la validità del contratto può determinare la nullità c.d. "virtuale", cioè non espressamente prevista dalla legge: non, quindi, la violazione di norme – che pure possono essere qualificate imperative secondo le Sezioni Unite – che riguardano tuttavia il comportamento dei contraenti (quali le clausole di correttezza e buona fede) e che generano una responsabilità risarcitoria ma non sono invalidanti». Si conclude, tuttavia, che, estendendo i principi indicati all'atto di licenziamento (ai sensi dell'art. 1324 c.c.), certamente si è in presenza di condizioni che vietano l'effettuazione del recesso. E, per tale ragione, poiché si tratta di previsioni di legge che incidono sulla stessa validità dell'atto unilaterale, la violazione delle norme imperative in tema di divieto di licenziamenti non può che determinare la nullità²³⁸.

Le acute osservazioni descritte sono totalmente condivisibili. Anche se va precisato che, nel Diritto del lavoro, la distinzione operata dalle Sezioni Unite della Cassazione nel 2007 è difficilmente applicabile. Come si è già detto, la Corte costituzionale ha stabilito, quale sanzione generale nel caso di violazione di «norme imperative a tutela del lavoratore», la previsione della nullità parziale di cui all'art. 1419, c. 1, c.c., con sostituzione della disposizione invalida con quella prevista dalla legge. Ritengo, dunque, che le caratteristiche peculiari del Diritto del lavoro siano tali da comportare, in caso di violazione di norme imperative/inderogabili, la sanzione della nullità, a meno che il legislatore non preveda espressamente una diversa sanzione, come accade, ad esempio, in

interpretazione possa essere accolta, visto che la violazione della norma imperativa è un'autonoma causa di nullità prevista dall'art. 1418, c. 1, c.c. La giurisprudenza cit. a nt. 149 concorda con l'opinione della dottrina prevalente.

²³⁴ Cfr., sul punto, Putti 2002, 193 ss.; Albanese 2003. A questi autori si rinvia anche per i riferimenti giurisprudenziali. V. anche, per le sentenze più recenti, Amendola 2021, 2, nt. 5.

²³⁵ C. cost. 11.5.1992, n. 210, *FI*, 1992, I, 3232 ss. Mi permetto, sul punto, di rinviare a Speciale 2016a, 516 ss., con ulteriori indicazioni bibliografiche sul tema della nullità totale o parziale nel Diritto del lavoro. La coincidenza nel Diritto del lavoro tra norma imperativa e norma inderogabile (De Luca Tamajo 1976, 16 ss.; Voza 2007, 16), è stata peraltro messa in discussione da Novella 2008, 31 ss., 72 ss. e da M.C. Cataudella 2008, 12 ss.

²³⁶ Cass., S.U., 19.12.2007, n. 26724, in *Dejure*, 1 ss.

²³⁷ Cass. 14.12.2010, n. 25222; Cass. 10.4.2014, n. 8462; Cass. 15.1.2020, n. 525; Cass. 31.5.2021, n. 15099.

²³⁸ Amendola 2021, 2 – 3.

tema di licenziamenti ingiustificati (dove la legge alterna discipline di carattere ripristinatorio – legate all'invalidità del recesso – a sanzioni risarcitorie che determinano la illegittimità dell'atto ma non la sua invalidità). Tuttavia, queste osservazioni conducono alla medesima conclusione sopra descritta: la violazione delle disposizioni in tema di blocco dei licenziamenti economici ne determina la nullità.

A questo punto, peraltro, occorre considerare quali siano le conseguenze che scaturiscono da questa forma di invalidità. Credo che non vi possano essere dubbi in relazione alla formulazione dell'art. 18 della l. 300/1970, dopo la riforma del 2012. La disposizione, infatti, prevede la tutela reintegratoria «piena» di cui al comma 1 nel caso di varie ipotesi di nullità ivi contemplate e negli «altri casi di nullità prevista dalla legge». E tra questi ultimi, senza ombra di dubbio, va ricompresa la invalidità per contrasto con norma imperativa²³⁹. Tale conclusione è confermata dalla giurisprudenza in materia di licenziamento intimato in frode alla legge o in altri casi che sono sempre connessi alla violazione di norme imperative²⁴⁰ e da un precedente specifico della Cassazione in tema di cessazione del rapporto di lavoro dei ballerini degli enti lirici²⁴¹. In tal senso si sono espressi numerosi autori e anche la giurisprudenza di merito che si è formata sulla violazione del divieto²⁴².

La questione potrebbe essere più problematica in rapporto a quanto previsto dall'art. 2, c. 1, del d.lgs. n. 23/2015, che prevede la tutela reintegratoria «piena» negli «altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge». Secondo alcune opinioni, infatti, la presenza dell'avverbio comporterebbe che la disciplina ivi prevista sarebbe applicabile solo alle ipotesi in cui la nullità è indicata formalmente quale sanzione nella norma imperativa in caso di sua violazione. Mentre sarebbero escluse tutte le «nullità virtuali», nelle quali manca la formulazione espressa della sanzione, come nel caso delle disposizioni in tema di blocco dei licenziamenti²⁴³.

A suo tempo ho già analizzato la questione²⁴⁴. La tesi indicata si pone in contrasto con la dottrina civilistica in tema di nullità virtuali²⁴⁵. Essa, inoltre, è confutata dalla stessa formulazione letterale utilizzata nell'art. 2 del d.lgs. n. 23/2015. Infatti, anche l'art. 1418, c. 1, c.c. è una nullità «espressamente prevista dalla legge»²⁴⁶. La lettura della disposizione da me non condivisa, poi, si presterebbe a censure per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza. Non si comprenderebbe, infatti, perché ipotesi di nullità certamente di gravità pari a quelle tassativamente previste da disposizioni specifiche in tema di licenziamento dovrebbero essere esenti da una disciplina sanzionatoria che è stata introdotta proprio per il disvalore delle ragioni a fondamento

²³⁹ Amendola 2021, 3.

²⁴⁰ Si rinvia, per la casistica, alla giurisprudenza analizzata da Colosimo 2020, 1060.

²⁴¹ Amendola 2021, 3, con riferimento a Cass. 17.5.2018, n. 12108.

²⁴² Si rinvia agli a. e alla giurisprudenza citati nella nt. 149.

²⁴³ Cfr. Amendola 2021, 3 nt. 6, per gli autori favorevoli a questa tesi e a quella contraria. V. anche, sul tema, Gamberini, Pelusi, Tiraboschi 2016, 35 ss. che riassumono le diverse opinioni in materia. In senso contrario alla tesi indicata nel testo v. anche Recchia 2015, 94 ss.; F. Carinci 2016, 125 ss.

²⁴⁴ Speciale 2016b, 117 – 120.

²⁴⁵ Rinvio, per le indicazioni bibliografiche, a Speciale 2016b, 117, nt. 25.

²⁴⁶ La interpretazione qui criticata avrebbe richiesto una diversa formulazione: «negli altri casi di nullità in cui la norma imperativa violata preveda tale sanzione». In relazione ai divieti di licenziamento la tesi indicata nel testo è stata accolta dal Trib. Ravenna 7.1.2021, n. 578, cit., 4; Trib. Mantova 11.11. 2020, n. 112, in *Dejure*, 3; Trib. Roma 7.9.2021, n. 7007, in *Dejure*, 3; Trib. Venezia 3.3.2021, n. 158, in *Dejure*, 2.

del recesso. È difficile infatti sostenere che il licenziamento della lavoratrice madre («espressamente» nullo ai sensi dell'art. 54, c. 5, del d.lgs. n. 151/2001) sia più «grave» di quello ritorsivo o effettuato in violazione del divieto di recedere²⁴⁷. Se, dunque, la formulazione utilizzata dall'art. 2 del d.lgs. n. 23/2015, che a me sembra chiara, dovesse essere ritenuta ambigua, si imporrebbe una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, tale da estendere la sua disciplina anche ai casi di nullità regolati dall'art. 1418 c.c.²⁴⁸. La tesi dell'applicazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 23/2015 alle nullità virtuali è sostenuta dalla dottrina²⁴⁹. Inoltre, in relazione al tema del blocco dei licenziamenti, l'applicazione della tutela reale, sia ai sensi dell'art. 18 l. n. 300/1970, sia dell'art. 2 del d.lgs. 23/2015, è stata confermata dalla giurisprudenza di merito²⁵⁰.

Va detto, comunque, che, se non si volesse accedere alla interpretazione proposta, si dovrebbe concludere che i casi di nullità analizzati non troverebbero alcuna disciplina specifica nella normativa sul contratto a tutele crescenti. Il che peraltro dovrebbe necessariamente comportare – in base alla regola norma generale/norma speciale (dove la prima interviene nei casi espressamente non regolati dalla seconda) – l'applicazione della nullità civilistica e della c.d. tutela reale di diritto comune. Questa opinione, già accolta in giurisprudenza, comporterebbe la nullità del recesso, la prosecuzione del contratto di lavoro e il diritto del lavoratore a tutte le retribuzioni percepite, in coerenza con le regole in tema di mora del creditore. Inoltre, il lavoratore potrebbe chiedere, ai sensi dell'art. 1453 c.c., l'adempimento del contratto, ottenendo una sentenza che condanni il datore di lavoro al ripristino anche in via di fatto del vincolo contrattuale²⁵¹.

Nel caso di violazione del divieto nell'ambito della tutela obbligatoria, il problema si pone in misura analoga a quanto appena detto, perché manca una disposizione espressa che regola gli effetti della invalidità per contrasto con norma imperativa, con conseguente applicazione della nullità di diritto comune. La questione, peraltro, si complica se si considera la giurisprudenza in materia. Nell'ambito della stabilità obbligatoria, infatti, a volte la violazione di una norma imperativa (come l'art. 7 della l. n. 300/1970) è stata sanzionata con la stessa disciplina prevista per il licenziamento illegittimo²⁵². In altri casi, invece, si è applicata la nullità di diritto comune (come nell'ipotesi del mancato rispetto dell'art. 2 della l. 604/1966)²⁵³, anche se, recentemente, la Cassazione si è espressa in modo diverso²⁵⁴.

A me sembra, tuttavia, che la nullità di diritto comune dovrebbe essere applicata per diverse ragioni. La prima è che il divieto riguarda una situazione eccezionale in cui sono in gioco interessi di portata generale che impongono il rispetto della normativa e, in caso di sua violazione,

²⁴⁷ F. Carinci (2016, 125 – 126) rileva un profilo di irragionevolezza anche tra disciplina prevista dall'art. 18 l. 300/1970 per i vecchi assunti e quella stabilita per coloro soggetti al d.lgs. n. 23/2015.

²⁴⁸ La mancanza di chiarezza nel testo della norma, consentirebbe, infatti, l'interpretazione costituzionalmente orientata (v. *retro*, testo e nt. 131). Amendola 2021, 3 – 4, inoltre, ritiene che un ulteriore argomento a favore della nullità è rinvenibile nel fatto che l'art. 2, a parte l'utilizzazione dell'avverbio «espressamente», non prevede una sanzione diversa (come invece impone l'art. 1418, c. 1, c.c., secondo il quale la violazione della norma imperativa determina la nullità «salvo che la legge non disponga diversamente»). Questo silenzio dovrebbe confermare l'applicazione della regola civilistica della invalidità per contrasto con norma imperativa.

²⁴⁹ Cfr. gli a. citati nella nt. 161.

²⁵⁰ Si vedano le sentenze citate nella nt. 149.

²⁵¹ Speciale 2016b, 119 – 120, a cui rinvio per la dottrina e giurisprudenza in materia. La tesi della nullità di diritto comune, come alternativa a quella prevista dall'art. 2 del d.lgs. n. 23/2015, è espressa da Scarpelli 2020, 316.

²⁵² Cass. 11.1.2011, n. 459, in *Dejure*, 1 ss. (con indicazione di molti altri precedenti (4 – 5)).

²⁵³ Cass. 25.9.2017, n. 22297, in *Dejure*, 1 ss.; Cass. 14.7.2008, n. 19286, in *Dejure*, 1 ss.; Cass. S.U., 27.7.1999, n. 508, in *Dejure*, 1 ss.

²⁵⁴ Cass. 25.11.2019, n. 30668, in *Dejure*, 1 ss.; Cass. 5.9.2016, n. 17589, in *Dejure*, 1 ss.

l'applicazione della sanzione più radicale. Inoltre, almeno per il divieto di gmo, le disposizioni proibitive si applicano a prescindere dal numero dei dipendenti e vi è quindi la volontà di unificare la disciplina a prescindere dalla tutela reale o obbligatoria, con conseguente applicazione della sanzione più severa. Infine, la giurisprudenza che si è formata in relazione all'art. 7 della l. 300/1970 o all'art. 2 della l. 604/1966 con la previsione della stessa tutela per il licenziamento ingiustificato è spiegabile per ragioni specifiche. Nel primo caso, vi è l'intento di evitare che un vizio formale del licenziamento venga, con la nullità, ad essere sanzionato in modo più grave rispetto alla carenza di giusta causa o giustificato motivo. Nel secondo caso, perché si è adottata una interpretazione costituzionalmente orientata conseguente al fatto che la riforma nel 2012 dell'art. 18 della l. 300/1970, ha previsto, in caso di omessa motivazione del licenziamento, una tutela esclusivamente risarcitoria. Si tratta, come ben si vede, di argomentazioni legate ai casi specifici esaminati e alle norme ad essi riferite, che non hanno nulla a che vedere con la violazione del divieto dei licenziamenti economici. Credo, quindi, anche per le altre ragioni sopra indicate, che il regime della nullità di diritto comune, in queste ipotesi, sia quello applicabile.

8. Le deroghe al divieto di licenziamento.

Inizialmente il divieto dei licenziamenti economici era assoluto e non ammetteva deroghe. Tuttavia, l'art. 14, c. 3, del D.L. 14.8.2020, n. 104 (convertito, con modificazioni, dalla legge 13.10.2020, n. 126) ha introdotto una serie di deroghe al blocco. Tale disposizione è stata poi riprodotta, con identico contenuto, da tutte le normative successivamente emanate e richiede l'analisi delle ipotesi in cui la legge consente ugualmente i recessi²⁵⁵.

Tuttavia, nella prassi dei rapporti di lavoro, sin dal 2020 si è diffusa un'altra modalità di accordo transattivo che ha concretamente esteso la possibilità di effettuare i licenziamenti economici. Infatti, il Ministero del lavoro prima e l'Inps poi hanno confermato che qualora, nonostante il blocco, vi fosse stato un licenziamento per gmo, la sua nullità per contrasto con norma imperativa non determinava automaticamente la perdita della Naspi. Era infatti anche necessario che la nullità venisse accertata dal giudice e venisse disposta la reintegrazione nel posto di lavoro. In assenza di tale provvedimento, le domande per avere l'indennità di disoccupazione avanzate dai lavoratori licenziati per gmo sarebbero state accolte, con riserva di ripetizione nel caso in cui «a seguito del contenzioso giudiziale o stragiudiziale, (il lavoratore) dovesse essere reintegrato nel posto di lavoro»²⁵⁶. In base a tale orientamento, le aziende e i lavoratori hanno stipulato transazioni in sede assistita con le quali, previa erogazione di un incentivo economico, l'azienda disponeva il licenziamento per gmo, che veniva accettato dal lavoratore con rinuncia espressa alla sua impugnazione. In tale modo il datore di lavoro procedeva al recesso (non più contestabile) e il lavoratore, tramite la rinuncia (e la mancata impugnazione del licenziamento in sede giudiziale o stragiudiziale), aveva la certezza di poter ugualmente avere la concessione della Naspi, che si aggiungeva all'incentivo. L'orientamento dell'Inps e del Ministero è discutibile, perché la nullità del recesso effettuato nel periodo del blocco avrebbe dovuto quantomeno suggerire di attendere

²⁵⁵ Cfr. le disposizioni indicate nella nt. 19. Una variazione nei contenuti è stata in realtà prevista in relazione alla successione negli appalti (v. *infra* nel testo).

²⁵⁶ Messaggio Inps 1.6.2020, n. 2261, in <https://www.inps.it>, 2. Il Messaggio richiama la nota del 26.5.2020, n. 5481 del Ministero del lavoro.

prudentemente l'esito del contenzioso giudiziale o stragiudiziale. Tuttavia, la scelta effettuata è stata particolarmente utile a fornire un ulteriore strumento per rendere il blocco meno rigido. E, come si è detto, questa prassi è certamente all'origine della riduzione ma non della completa eliminazione dei licenziamenti economici nell'anno 2020²⁵⁷.

Nelle varie disposizioni emanate in materia, con l'eccezione di alcuni decreti legge²⁵⁸, si è stabilito che la sospensione delle procedure per riduzione di personale non opera nel caso di licenziamenti e successione di appalto, con riassunzione dei dipendenti da parte del nuovo appaltatore a seguito di quanto previsto dalla legge o da clausole sociali. Una previsione giustificata dal fatto che, in questo caso, vi è la conservazione del posto di lavoro. Si è ipotizzata una possibile estensione analogica di queste norme nel caso di licenziamenti individuali per gmo con meno di 5 dipendenti, in considerazione della «evidente identità di *ratio* (garantire continuità occupazionale ai lavoratori che subiscono gli effetti della crisi dovuta all'epidemia)»²⁵⁹. La conclusione mi sembra del tutto condivisibile, anche perché vi sono tutti i presupposti per l'applicazione della analogia²⁶⁰.

Il blocco, inoltre, non si applica in una serie di ipotesi in cui di fatto vi è la cessazione dell'attività d'impresa senza continuazione, anche parziale, della produzione di beni o servizi, così come pure nel caso di licenziamenti intimati a seguito di fallimento, quando non sia previsto l'esercizio provvisorio dell'impresa o ne sia stata disposta la cessazione. Si tratta, come si comprende chiaramente, di situazioni in cui i recessi sono legati a vicende peculiari in cui il datore di lavoro o è in una situazione di dissesto così grave da essere coinvolto in una procedura concorsuale o, comunque, non è destinato a svolgere più alcuna funzione produttiva. In questi casi il divieto dei licenziamenti, per le finalità perseguite tutte connesse alla normale ripresa dell'attività dopo il superamento della pandemia, non avrebbe alcun senso²⁶¹.

La sospensione dei licenziamenti collettivi e il divieto di quelli individuali per gmo non operano «nelle ipotesi di accordo collettivo aziendale, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro, limitatamente ai lavoratori che aderiscono al predetto accordo», che maturano anche il diritto alla Naspi. Si tratta di una previsione che, attraverso la valorizzazione dell'autonomia collettiva ed il controllo sindacale, ha inteso introdurre una deroga al blocco, per renderlo meno rigido e attutirne l'impatto sulla organizzazione aziendale. Inoltre, si è inteso offrire ai lavoratori una possibilità di «uscita» dall'impresa previo incentivo economico (che è presupposto per la risoluzione del rapporto di lavoro) e la garanzia del sostegno al reddito nel periodo di perdita dell'occupazione²⁶².

²⁵⁷ V. *retro* § 2, testo e note 30 ss.

²⁵⁸ Art. 3, c. 2, del D. L. n. 103/2021, convertito dalla L. n. 125/2021; art. 11, c. 7, del D.L. n. 146/2021, convertito dalla L. n. 215/2021.

²⁵⁹ M.T. Carinci 2020, 579.

²⁶⁰ Cfr. *retro* § 6, testo e nt. 139.

²⁶¹ E, infatti, il divieto si applica, pur nelle ipotesi di grave dissesto o di cessazione dell'attività, quando vi sia continuazione della produzione di beni o servizi a seguito di trasferimento di azienda o di ramo, o, per il fallimento, nell'ipotesi di esercizio provvisorio. Qui, infatti, è concepibile un ritorno alla normale attività dopo la fine dell'emergenza sanitaria. Cfr., su tali aspetti, Maresca 2020, 10.

²⁶² Si è sottolineato che l'incentivo economico non è necessariamente imposto dalla legge (Maresca 2020, 17). Tuttavia non vedo come il lavoratore possa essere «incentivato» a perdere il posto di lavoro e la cassa integrazione se non previa corresponsione di una somma di denaro.

Si è affermato che la disciplina descritta avrebbe una durata non legata alla permanenza dei divieti, in quanto «la disposizione relativa agli accordi aziendali non è specificamente sottoposta, direttamente o indirettamente, ad alcun termine»²⁶³. In realtà non è così, proprio perché la legge determina un collegamento diretto tra accordi e deroga alle «sospensioni e (alle) preclusioni» in tema di licenziamenti economici. Si tratta, dunque, di una normativa speciale, connessa al blocco dei recessi e che è destinata ad avere una efficacia temporale strettamente connessa ad esso. Se il divieto è temporaneo, la deroga non può che seguire la medesima sorte di durata limitata²⁶⁴.

Si è giustamente rilevato come si tratta di «una speciale risoluzione consensuale del contratto di lavoro a formazione progressiva», basata su tre elementi fondamentali: a) l'accordo collettivo; b) l'adesione del lavoratore che determina la risoluzione consensuale del contratto di lavoro ed infine (c) il diritto alla indennità di disoccupazione²⁶⁵. L'adesione del lavoratore è una condizione di operatività della estinzione del contratto di lavoro, certamente attuata per mutuo consenso²⁶⁶. L'accordo può essere definito solo a livello aziendale, perché è il luogo in cui concretamente opera il divieto e se ne misurano gli effetti²⁶⁷. Esso va stipulato dai sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, con una formulazione usuale che, in questo caso, vuole evitare la partecipazione di sindacati di origine solo aziendale e senza collegamento con il territorio²⁶⁸. Ne deriva la esclusione della legittimazione a sottoscrivere gli accordi da parte delle rsa/rsu, con una scelta criticabile, perché tali rappresentanze hanno sicuramente una migliore conoscenza della situazione aziendale e avrebbero dovuto essere coinvolte insieme ai sindacati territoriali²⁶⁹. La disciplina descritta presuppone l'apertura di una procedura di consultazione e di definizione di un possibile accordo con le organizzazioni sindacali. E tale intesa, che non potrebbe avvenire nell'ambito di una procedura di licenziamento collettivo (sospesa, se in corso, o vietata), può essere definita nell'ambito della procedura di consultazione sindacale per il godimento della cig, nel corso della quale si potrebbe anche affrontare la questione degli esodi incentivati e stipulare un accordo aziendale ad essi riferito²⁷⁰.

L'accordo aziendale, come si è detto, deve essere sottoscritto entro il termine finale in cui è operativo il divieto dei licenziamenti economici. Tuttavia, come ha sostenuto l'Inps, la risoluzione del rapporto potrebbe produrre i suoi effetti anche in epoca successiva²⁷¹. Questa interpretazione è

²⁶³ Maresca 2021, 23.

²⁶⁴ Questa conclusione è suffragata anche dalle Circolari Inps che specificano come gli accordi aziendali, per produrre gli effetti previsti (ivi incluso il diritto dei lavoratori alla Naspi), devono essere stipulati entro il termine definito per il blocco dei licenziamenti economici (Circolare Inps 23.12.2021, n. 196, in <https://www.inps.it>, 3. Si veda anche la Circolare 1.12.2021, n. 180, in <https://www.inps.it>, 2). Si tratta di una conferma della stretta connessione temporale tra divieti e accordi.

²⁶⁵ Maresca 2020, 10.

²⁶⁶ Maresca 2020, 12. L'adesione potrà avvenire in forma espressa ma anche implicita a seguito di un comportamento concludente (come l'accettazione dell'incentivo economico). E non è escluso che si preveda, quale ulteriore condizione applicativa, una rinuncia ai sensi dell'art. 2113 effettuata in sede assistita. Una soluzione, quest'ultima, non prevista dalla legge, ma sicuramente possibile.

²⁶⁷ Condivido l'idea che il livello aziendale può anche coincidere con un accordo di gruppo (Maresca 2020, 15).

²⁶⁸ Si è sottolineato che il riferimento al sindacato comparativamente più rappresentativo «solleva le consuete incertezze sia per quanto riguarda la identificazione dei sindacati abilitati, sia per la possibilità di stipulare accordi *separati*» (Maresca 2020, 16). Sono considerazioni condivisibili, ma che certo non possono essere analizzate in questa sede. Né è pensabile che il legislatore, a fronte della emergenza pandemica, potesse introdurre una formulazione diversa.

²⁶⁹ O, quantomeno, si sarebbero dovute legittimare le rsa/rsu riconducibili ai sindacati comparativamente più rappresentativi (Maresca 2020, 16).

²⁷⁰ Maresca 2020, 13 – 14.

²⁷¹ Si vedano le Circolari Inps citate *supra* a nt. 182.

certamente possibile alla luce della formulazione letterale delle varie norme in materia. Anche se è più plausibile ritenere che la risoluzione verrà imposta durante il blocco e non quando, dopo la sua fine, il datore di lavoro riacquista il potere di licenziamento.

La possibilità di stipulare questi contratti collettivi aziendali in deroga ha certamente contribuito a rendere più flessibile il divieto dei licenziamenti economici. Anche se non si hanno dati che possano confermare quale influenza tali accordi hanno avuto sulla materia.

Riferimenti bibliografici

- Albanese A. (2003), *Violazione di norme imperative e nullità del contratto*, Jovene, Napoli.
- Amendola F. (2021), *Intervento*, in *Convegno nazionale CSDN 14 maggio 2021 – I licenziamenti impossibili nelle emergenze: ieri e oggi* (testo non a stampa), 1 ss.
- Azzariti G. (2020), *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, <https://www.costituzionalismo.it>, 1 ss.
- Baldassarre A (1971), *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 582 ss.
- Ballestrero M.V. (2020), *Il blocco dei licenziamenti. Le ragioni, i tempi e i modi di una misura controversa*, in *Conversazioni sul lavoro a distanza*, 1 ss.
- Bavaro V. (2019), *Diritto del lavoro e autorità del punto di vista materiale (per una critica della dottrina del bilanciamento)*, in *RIDL*, I, 175 ss.
- Bin R. (1992), *Diritti e argomenti: il bilanciamento di interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano.
- Bobbio N. (1938), *L'analogia nella logica del diritto*, Utet, Torino.
- Bobbio N. (1968), *Analogia*, in *Novissimo Digesto Italiano*, v. I, Utet, Torino.
- Bronzini G. (2021), *Il blocco dei licenziamenti in Italia e la sua compatibilità con il diritto "europeo"*, in *LDE*, 2, 1 ss.
- Buzzacchi C. (2019), *Il lavoro: da diritto a bene*, Franco Angeli, Milano.
- Caiani L. (1958), *Analogia*, in *Enc. dir.*, vol. II, Giuffrè, Milano, 348 ss.
- Carinci F. (2016), *Licenziamento e tutele differenziate*, in O. Mazzotta (a cura di), *Lavoro ed esigenze dell'impresa fra diritto sostanziale e processo dopo il Jobs Act*, Giappichelli, Torino, 119 ss.
- Carinci M.T. (2020), *Covid-19 e "blocco" dei licenziamenti: ratio, limiti e opportunità di una misura in bilico tra il primo e il secondo comma dell'art. 41 Cost.*, in *DLRI*, 571 ss.
- Cartabia M. (2013), *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in <https://www.cortecostituzionale.it>, 1 ss.
- Caruso B. (2020), *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane nella crisi pandemica: tra vizi antichi e possibile resilienza*, in *WPCSDLE "Massimo D'Antona"*. IT- 427/2020, <http://csdle.lex.unict.it>, 1 ss.
- Casavola P. (1995), *La giustizia costituzionale nel 1994*, in www.cortecostituzionale.it, 1 ss.
- Cataudella M. C. (2008), *Contratto di lavoro e nullità parziale*, Giuffrè, Milano.

- Celotto A. (2006), *Art. 3, 1°c. Cost.*, in Bifulco R. et al. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 65 ss.
- Cerri A. (2016), *Spunti e riflessioni sulla ragionevolezza nel diritto*, in *DP*, 625 ss.
- Colosimo C. (2020), *Art. 18 – Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo*, in R. Del Punta, F. Scarpelli (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 1051 ss.
- Cosio R. (2021), *Il blocco dei licenziamenti nel decreto "sostegni"*, in *LDE*, 2, <https://www.lavoro-dirittieuropa.it>, 2 ss.
- Cosio R., Vidiri G. (2021), *L'incidenza della pandemia sui licenziamenti, tra blocco, deroghe e tutele. Una conversazione a distanza tra Roberto Cosio e Guido Vidiri*, in *Conversazioni sul lavoro a distanza*, 3 ss.
- De Luca M. (2021), *Blocco dei licenziamenti al tempo del Covid-19 un anno dopo: è tempo di bilanci (nota a margine di Trib. Roma 26 febbraio 2021 e Trib. Ravenna 7 gennaio 2021)*, in *CSDLE Newsletter*, 14, <https://csdle.lex.unict.it>, 1 ss.
- De Luca Tamajo R. (1976), *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene, Napoli.
- Del Punta R. (2020), *Art. 2110*, in R. Del Punta, F. Scarpelli (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano, 509 ss.
- Diamanti R. (2020), *Art. 3 legge 15 luglio 1966, n. 604*, in R. Del Punta, F. Scarpelli (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano, 845 ss.
- Ferri G. B. (1980), *Ordine pubblico (dir. priv.)*, in *Enc.dir.*, vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1038 ss.
- Galgano F. (1982), *Art. 41*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, t. II, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1 ss.
- Gamberini G., Pelusi L.M., Tiraboschi M. (2016), *Contratto a tutele crescenti e nuova disciplina dei licenziamenti*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 21 ss.
- Gianformaggio L. (1987), *Analogia*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche - Sezione Civile*, vol. I, Utet, Torino, 320 ss.
- Guastini R. (2011), *Interpretare e argomentare*, Giuffrè, Milano.
- Guastini R. (2017), *Dialogando su principi e regole. Applicare principi costituzionali*, in *MSCG*, I, 127 ss.
- Luciani M. (2008), *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, <https://www.costituzionalismo.it>, 1 ss.
- Luciani M. (2016), *Interpretazione conforme a costituzione*, in *ED – Annali*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 391 ss.
- Luciani M. (2020), *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, <https://www.rivistaaic.it>, 109 ss.

- Maresca A. (2020), *Limiti al licenziamento e incentivi alla risoluzione consensuale nell'art. 14, L. 13 ottobre 2020, n. 126, di conversione del DL 14 agosto 2020, n. 104*, in S. Bellomo, A. Maresca, G. Santoro Passarelli (a cura di), *Lavoro e tutele al tempo del Covid 19*, Giappichelli, Torino, 1 ss.
- Maresca A. (2021), *Divieto di licenziamento e tutela dell'occupazione nell'art. 8, DL n. 41/2021*, in *LDE*, 2, <https://www.lavorodirittieuropa.it>, 2 – 4.
- Morrone A. (2008), *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enc. dir. – Annali*, vol. II, t. 2, Giuffrè, Milano, 185 ss.
- Novella M. (2008), *L'inderogabilità nel diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Putti. P. (2002), *La nullità parziale*, ESI, Napoli.
- Recchia G.A. (2015), *Il licenziamento nullo ed inefficace*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari.
- Scaccia G. (2000), *Gli strumenti del giudizio di ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano.
- Scarpelli F. (2020), *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in *RIDL*, 313 ss.
- Sorrentino F. (2011), *Eguaglianza*, Giappichelli, Torino.
- Speziale V. (2016a), *Lavoro a termine*, in *ED – Annali – v. IX*, Giuffrè, Milano, 497 ss.
- Speziale V. (2016b), *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra Costituzione e Diritto europeo*, in *RIDL*, I, 111 ss.
- Speziale V. (2019), *Il "diritto dei valori", la tirannia dei valori economici e il lavoro nella Costituzione e nelle fonti europee*, in *Costituzionalismo.it*, 3, <https://www.costituzionalismo.it>, 101 ss.
- Speziale V. (2020), *La giurisprudenza della Corte costituzionale sul contratto a tutele crescenti*, in *RGL*, I, 733 ss.
- Speziale V. (2021), *Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 2021*, in *RGL*, I, 247 ss.
- Voza R. (2007), *L'autonomia individuale assistita nel diritto del lavoro*, Cacucci, Bari.
- Zagrebelsky G. (1992), *Il diritto mite*, Einaudi, Torino.

Legenda

DLRI: Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali

DP: Diritto Pubblico

Enc. dir.: Enciclopedia del diritto

GC: Giustizia Civile

LDE: Lavoro Diritti Europa

MSCG: Materiali per una storia della cultura giuridica

RGL: Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza Sociale

RIDL: Rivista Italiana di Diritto del Lavoro

WPCSDLE “Massimo D’Antona”: Working Paper Centro studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”