

**TUTELA DEL LAVORO NELLA GESTIONE DELLE AZIENDE
DELLE IMPRESE SEQUESTRATE E CONFISCATE
ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA¹**

di

ANTONIO CAIAFA

Sommario: I. Premesse – II. La responsabilità dell'amministratore giudiziario: nella gestione – II.1. La gestione sostitutiva – II.2. La sospensione dei rapporti di lavoro: la disciplina pregressa – II.3. L'attuale regolamentazione – II.4. I recenti interventi correttivi – III. Conclusioni.

I. PREMESSE.

Il dialogo tra la disciplina delle misure di prevenzione e l'altra, in parte contigua, delle procedure concorsuali e, tra queste, quelle di risanamento dell'impresa, a distanza di anni, risulta estremamente complesso, in ragione della circostanza che entrambe continuano ad essere elaborate, integrate e riformate, nella convinzione che le soluzioni per affrontare e risolvere la crisi devono privilegiare la conservazione dei valori di funzionamento dell'azienda, allo scopo di consentire, per quanto possibile, anche il mantenimento dei livelli occupazionali e, nel caso delle misure di prevenzione patrimoniali, vi è particolare attenzione affinché i beni stessi siano conservati ed incrementati per essere destinati a

¹ Testo della Relazione tenuta al IV Congresso nazionale INAG (Istituto Nazionale Amministratori Giudiziari) svoltosi a Roma il 23 novembre 2018.

scopi socialmente utili, dopo la confisca, ovvero di essi venga ugualmente mantenuto integro il valore quante volte debbano essere restituiti al proposto².

Numerose sono le modifiche apportate dal d.l. n.113 del 2018, approvato dal Senato nella seduta del 7 novembre 2018 che, nel recare *“disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale ed immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’Interno e l’organizzazione e funzionamento dell’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”* ha, da un lato, proposto una rivisitazione dell’art.35 *bis*, per quel che concerne la responsabilità nella gestione e controlli della Pubblica Amministrazione prevedendo, al primo comma, espressamente, una esenzione da responsabilità civile per l’amministratore giudiziario, ovvero il coadiutore di questi nominato ai sensi dell’art.35, comma quarto e, ancora, per l’amministratore, nominato ai sensi dell’art.41, comma sei, relativamente agli atti di gestione *“...compiuti nel periodo di efficacia del provvedimento di sequestro”* e, dunque, prima della confisca, *“...fatti salvi i casi di dolo o colpa grave”* e, dall’altro, la istituzione dei tavoli permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate, al fine di favorire la continuazione dell’attività produttiva e salvaguardare dei livelli occupazionali, riconoscendo al Prefetto il potere di istituire *“...un tavolo provinciale con il compito di dare ausilio all’amministratore giudiziario sulla base delle direttive impartite dal giudice delegato”* e, in particolare, *“...favorire la collaborazione degli operatori economici del territorio”*, perché, attraverso lo scambio di informazioni, i soggetti per i quali è prevista la partecipazione al richiamato tavolo possano, attraverso la prevista collaborazione istituzionale, raggiungere l’indicato obiettivo di conservazione dei valori di funzionamento.

² Sul tema, in generale, con riferimento alla legislazione previgente, si veda: FORTE, *Misure di prevenzione e procedure concorsuali*, in *Le procedure concorsuali*, a cura di A. CAIAFA, Padova, 2011, 1667; MINUTOLI, *Verso una fallimentarizzazione del Giudice della prevenzione antimafia*, in *Il fallimento*, 2011, 1271; A. CAIAFA, *Risoluzioni concordate di crisi*, in *Misure di prevenzione e procedure concorsuali*, Roma, 2017, 22 e segg., ove sottolinea essere le procedure concorsuali ispirate ormai ad una concezione secondo la quale alla crisi irreversibile dell’impresa fa eco, essenzialmente, la necessità del soddisfacimento paritetico del diritto di garanzia spettante ai creditori, sul patrimonio dell’imprenditore, e sottolinea che la misura interdittiva incide, tuttavia, anche su altri interessi e, tra questi, in particolare, quello dei dipendenti alla conservazione del posto di lavoro, ferma restando la priorità dell’interesse pubblico perseguito dalla normativa antimafia rispetto a quello privatistico della *par condicio creditorum*.

Nulla è stato previsto di diverso, al contrario, in relazione alle soluzioni concordate di crisi, in termini di ammissibilità, nel rapporto con le misure di prevenzione, rispetto al fallimento, nella ricerca della scelta più opportuna per la tutela dei livelli occupazionali, mediante il tempestivo intervento, nell'intento di scongiurare l'insolvenza e, con questa, la liquidazione del patrimonio con gli strumenti ipotizzati.

Ed infatti, la riconosciuta legittimazione all'amministratore giudiziario di poter ricorrere ad una delle soluzioni concordate di crisi, espressamente disciplinate dagli artt. 160 e segg. l.f., per quel che attiene il concordato preventivo in continuità, liquidatorio o, anche, misto e l'accordo di ristrutturazione dei debiti o lo stesso piano attestato, con esclusione, tuttavia, in ragione dell'assenza del relativo richiamo alle rispettive disposizioni volte a regolare il trattamento dei crediti contributivi e previdenziali e la definizione dei rapporti con gli intermediari finanziari, non risulta integrata da alcuna norma in grado di sostenere l'impresa quante volte la soluzione stessa renda indispensabile attuare una sospensione dei rapporti di lavoro e, dunque, garantire al personale interessato un sostegno al reddito.

II. LA RESPONSABILITÀ DELL'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO: NELLA GESTIONE.

Per meglio comprendere il fenomeno e le possibili soluzioni, in conseguenza dei recenti interventi normativi che hanno determinato, con l'abrogazione dell'art.3 della legge n.923 del 1991, appare logico e coerente muovere dalla precedente disciplina, al fine di meglio capire le difficoltà discendenti dall'attuale regolamentazione³.

II.1. LA GESTIONE SOSTITUTIVA.

³ Le modifiche della legge sono state nel tempo numerose ed hanno riguardato, per lo più, l'ambito di applicazione della disciplina e la proroga dei termini di decadenza. Sul tema si vedano i contributi di MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in AA.VV., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Milano, 2008, 11; GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, in *Prev.Ass.*, 2005, 42; PERA, in AA.VV., *La nuova cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Padova, 2003, 1; A. CAIAFA, *La riforma del mercato del lavoro e procedure concorsuali*, Roma, 2013, 78.

L'indagine, al riguardo, non può essere svolta prendendo in considerazione esclusivamente quanto scritto al primo comma dell'art.35 *bis*, che ha previsto – come accennato - in modo espresso, una esenzione da responsabilità civile dell'amministratore giudiziario, ovvero di chi coadiuvi questi, per gli atti di gestione compiuti nel periodo di efficacia del provvedimento di sequestro, stabilendo che, naturalmente, tale esenzione non possa essere assicurata quante volte ciò risulti da *“dolo o colpa grave”*.

Difatti, l'espressione, ancorchè a *“maglie larghe”*, lascia facilmente comprendere come diversi siano i compiti dell'amministratore giudiziario a seconda che a questi sia demandata una mera attività di conservazione dei beni sequestrati o, al contrario, venga affidata l'amministrazione degli stessi e, dunque, riconosciuto un compito preminente di direzione e di controllo, preordinato alla migliore realizzazione degli effetti della misura, in vista della successiva fase di definitiva assegnazione del bene stesso al proposto, ovvero allo Stato.

Qualora risulti essere necessario che l'impresa conservi integra la propria capacità di dare esecuzione ai rapporti in corso, sia sotto l'aspetto organizzativo che economico, non conseguendo dalla misura di prevenzione la disgregazione e la eliminazione di essa dal mercato, quanto, piuttosto, l'esigenza del suo mantenimento in vita, appare evidente che competeranno all'amministratore giudiziario delicate e complesse scelte in relazione ai rapporti pendenti, al fine di stabilire se e quali proseguire.

Il provvedimento interdittivo, pur provocando lo spossessamento dell'imprenditore, non determina, tuttavia, la cessazione dell'attività che, al contrario, in presenza di determinate condizioni ritenute meritevoli, deve proseguire attraverso una gestione sostitutiva⁴.

⁴ SILVESTRINI, *La gestione giudiziale dell'azienda oggetto di sequestro antimafia*, in *Dir.pen.proc.*, 2001, 1292; F. CASSANO, *L'amministrazione dei beni in sequestro e tutela dei diritti dei terzi*, in *Quaderni del C.S.M.*, Milano, 1998, 150; A. CAIAFA, *Gestioni surrogatorie e tutela dei diritti*, in *Rapporti di lavoro e la tutela del credito nella crisi di impresa*, Torino, 2011, 80 e segg.

Le svolte considerazioni meritano un qualche chiarimento con riferimento alle possibili conseguenze per quel che concerne, da un lato, la sostituzione nella gestione e, non già, nella titolarità dei rapporti e, dall'altro, i relativi effetti, dal momento che la disciplina legale di tale fenomeno, se pur si è arricchita di normative particolari deve, necessariamente, essere presa in esame in ordine alla possibilità, o meno, di una sua applicazione più generale tutte le volte che, nel corso del procedimento, ovvero anche anteriormente, vengano a prodursi effetti impeditivi, pur se temporanei, nella sfera di esercizio dell'impresa, sì da giustificare la tutela del lavoratore, per il caso, appunto, di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, in termini di garanzia del reddito.

Non può ignorarsi che qualora il sequestro abbia ad oggetto l'azienda, la continuazione dell'esercizio di impresa è possibile, all'evidenza, quante volte al momento della pronuncia della cautela l'attività non sia cessata, in quanto, diversamente, venendo meno l'esigenza di conservazione dei valori di funzionamento, sarebbe impossibile svolgere valutazioni circa l'opportunità di riprendere una attività cessata, anche perché amministrazione e sfruttamento dell'organizzazione dei beni non possono mai discostarsi dal fine tipico della misura cautelare, che non si sostanzia, necessariamente, nella possibilità di una liquidazione più proficua e vantaggiosa del bene, ma anche, e soprattutto, nella conservazione dello stesso⁵.

Ed allora, l'esenzione di responsabilità di cui vi è cenno al primo comma dell'art.35 *bis*, relativamente agli atti di gestione compiuti nel periodo di efficacia del provvedimento di sequestro, “...salvi i casi di dolo o colpa grave”, onerano l'amministratore giudiziario della

⁵ La stessa giurisprudenza è concorde nel ritenere che dalla stessa apertura della procedura concorsuale non deriva, automaticamente, la cessazione dell'attività e, con questa, dei rapporti di lavoro avendo, per l'appunto, sottolineato che qualora venga realizzata, *medio tempore*, una vicenda circolatoria temporanea (*affitto*) nel complesso dei beni organizzati, non può non trovare applicazione l'art.2112 cod. civ., che sancisce, imperativamente, la continuità dei rapporti di lavoro in corso, non essendo di ostacolo la circostanza che si sia in presenza di un trasferimento coattivo, assumendo esclusivo rilievo non il mezzo giuridico in concreto impiegato ma, esclusivamente, il fatto che il nuovo imprenditore diventi titolare del complesso organizzato e funzionale dei beni anche se per un periodo di tempo limitato (Cass., 26 maggio 2006, n.12573; Cass., 23 giugno 2001, n.8617, in *Dir.prat.lav.*, 2001, 1394).

predisposizione di una relazione volta ad illustrare, in modo particolareggiato, lo stato dell'attività aziendale e delle reali prospettive di prosecuzione, per consentire al tribunale di approvarne il “*programma*” qualora dall'interruzione possa derivare un danno grave.

II.2. LA SOSPENSIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO: LA DISCIPLINA PREGRESSA.

E' in tale contesto che trova, quindi, giustificazione la scelta operata dal legislatore di lasciar proseguire alcuni rapporti, determinare lo scioglimento immediato di altri, prevedere un periodo di sospensione per permettere la effettuazione di una scelta prudente e consapevole in ordine alla utile prosecuzione quante volte questa sia giustificata dall'attività conservativa.

Non può, al riguardo, prescindersi dagli effetti che sono conseguiti dall'abrogazione dell'art.3 della legge n.223 del 1991, in ragione del venir meno dei pregressi mezzi di sostegno al reddito, attesa la necessità di dover individuare le possibili attuali residue soluzioni per garantire il mantenimento dello stesso posto di lavoro.

La legge 7 marzo 1996 n.109 - di modifica della precedente legge 31 maggio 1965, n.575 – nel dettare nuove regole in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, aveva previsto, in particolare, all'art. 2, l'applicazione al personale dipendente, da imprese assoggettate a sequestro, delle medesime disposizioni dettate dall'art.3 della legge 23 luglio 1991 n.223, che ha disciplinato il riconoscimento del *trattamento di integrazione salariale concorsuale* riconosciuto, in particolare, in presenza del presupposto oggettivo della *non continuazione e cessazione dell'attività*, dovendosi allora far riferimento all'art.1 della stessa legge, qualora, di contro, in pendenza della procedura, fosse stato necessario ridurre il personale in organico al fine di attuare una riorganizzazione o ristrutturazione dell'azienda.

In particolare, l'art.5*bis* aveva espressamente stabilito che all'amministratore dei beni erano riconosciute le medesime facoltà attribuite al curatore, al liquidatore ed al commissario, nominati in relazione alle procedure concorsuali e, pertanto, lo strumento di tutela del

reddito consentiva il mantenimento dell'unitarietà aziendale nella prospettiva della individuazione di una soluzione per attuare la ripresa produttiva, pur se attraverso la previsione di tempi rigidi⁶.

Su tale disciplina normativa è, quindi, intervenuto l'art.46^{bis}, del d.l. n.83 del 2012, che ha, in pratica, applicato una diversa regola, omologa a ciò che poteva verificarsi al termine del periodo di integrazione salariale, non più, però, per la possibile proroga, quanto, piuttosto, per la sua concessione, in ragione della necessità, per l'organo richiedente, di indicare nel programma l'esistenza di fondate prospettive di ripresa o continuazione.

II.3. L'ATTUALE REGOLAMENTAZIONE.

Il ridisegnato mercato del lavoro, oltre alla proposizione di modelli di regolamentazione dei rapporti flessibili e la individuazione di nuove tipologie contrattuali, ha determinato la ridefinizione degli ammortizzatori sociali e la individuazione delle condizioni per la realizzazione del programma, che è previsto debba essere predisposto per l'inoltro della domanda di concessione, ormai consentita, in via esclusiva, per una delle causali regolate dall'art.21 del d.lgs. n.148, del 2015, la cui assenza determinerà necessariamente la risoluzione dei rapporti di lavoro, con le correlate conseguenze connesse.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 14 settembre 2015, n.148, è cambiato il regime della cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, nonché dei fondi di solidarietà, sia per quel che attiene il diritto alle prestazioni, che per la partecipazione del datore di lavoro al relativo finanziamento⁷.

In particolare, la *cassa integrazione ordinaria* è previsto intervenga solo nel caso di *eventi transitori*, non imputabili all'impresa o ai lavoratori, quali le situazioni temporanee

⁶ A. CAIAFA, *Sequestro di azienda e tutela del lavoro subordinato*, in *Dir.fall.*, I, 2002, 739.

⁷ V. FERRARI, *La revisione degli ammortizzatori sociali e gli strumenti di contrasto alla disoccupazione*, in *Foro it.*, 2015, V, 263 e segg., per una analisi della disciplina esistente, con riferimento alla operata trasformazione dell'integrazione salariale, da sostegno del reddito, sistema funzionale delle politiche attive e degli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, in caso di disoccupazione involontaria.

di mercato e le intemperie stagionali, mentre la *cassa integrazione straordinaria* è diretta a fronteggiare sospensione o riduzioni di lavoro imputabili a situazioni prolungate e che impongono la *riorganizzazione*, la *ristrutturazione* o *conversione* per superare lo stato di crisi in cui essa versa, ciò nell'intento di permettere la tutela dei livelli occupazionali⁸.

L'art. 21 del d.lgs.n.148 del 2015 individua, a dire il vero, tra le causali di intervento, la sola *riorganizzazione* aziendale, senza, dunque, alcun riferimento alla *ristrutturazione* o *conversione*, ma, tuttavia, si ha motivo di giustificare, ugualmente, il ricorso al trattamento integrativo straordinario, tenuto conto che l'espressione letterale utilizzata non è frutto di una scelta effettiva, dovendosi considerare le seconde assorbite, ovvero ricomprese nella prima⁹.

Il Ministero del Lavoro, attraverso la circolare n. 24 del 5 ottobre 2015¹⁰, nel far riferimento a tale causale di intervento, ha sottolineato che, invero, il secondo comma dell'art. 21 del d.lgs. n. 148 del 2015, nel prevedere che l'intervento straordinario di integrazione salariale può essere concesso in presenza di un *programma di riorganizzazione*, presentato dall'imprenditore, ha precisato dover:

- *essere caratterizzato* dalla presenza “...di un piano di interventi volto a fronteggiare l'inefficienza della struttura gestionale o produttiva”;
- *contenere* esso “...indicazioni sugli investimenti e sull'eventuale attività di formazione...”;
- *avere lo specifico fine* di realizzare un “...consistente recupero occupazionale del personale interessato alle sospensioni o alle riduzione dell'orario di lavoro”.

⁸ GHEIDO-CASOTTI, *Cig ordinaria: la nuova disciplina*, in *Dir.prat.lav.*, 2016, 79, per una analisi del sistema degli ammortizzatori sociali, in costanza di rapporto di lavoro, con riferimento all'ambito di applicazione, ai soggetti beneficiari, ai limiti di durata ed al regime intertemporale, con indicazione della contribuzione non più commisurata all'organico dell'impresa, bensì all'effettivo utilizzo del trattamento, a seguito della circolare Inps n.197 del 2 dicembre 2015.

⁹ A. CAIAFA, *Risoluzioni concordate di crisi*, cit., 113 e segg.

¹⁰ In *Dir.prat.lav.*, 2015, 2306.

Viene fatto riferimento, poi, alla *crisi aziendale*, con esclusione, “...a decorrere dal 1 gennaio 2016, dei casi di *cessazione dell’attività produttiva dell’azienda o di un ramo di essa*”, ciò in coerenza con quanto stabilito dall’art.2, comma settanta, della legge 28 giugno 2012, n.92 (c.d. *legge Fornero*), per l’abrogazione prevista del trattamento di integrazione salariale concorsuale, per l’appunto, dalla medesima data¹¹.

Viene richiesta la presentazione, da parte dell’impresa, di un piano di interventi “*volto a fronteggiare l’inefficienza della struttura gestionale o produttiva*”, che deve contenere precise indicazioni sugli investimenti e sull’attività di formazione dei lavoratori, in quanto la concessione del trattamento integrativo straordinario è finalizzata “...*al recupero occupazionale del personale interessato*”.

Diverso il contenuto del programma di *crisi aziendale*, richiedendosi, in tal caso, “...*un piano di risanamento volto a fronteggiare gli squilibri di natura produttiva, finanziaria, gestionale o derivanti da condizionamenti esterni*”, accompagnato dalla previsione degli interventi correttivi che si intendono proporre al fine della continuazione dell’attività aziendale e della salvaguardia occupazionale.

Il quarto comma dell’art. 21 prevede che, nell’ambito del limite di spesa espressamente considerato, possa essere autorizzata, a seguito di un accordo stipulato in sede governativa, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in presenza del Ministero dello Sviluppo Economico, la proroga del precedente periodo di integrazione salariale straordinario qualora, “...*all’esito del programma di crisi aziendale, di cui al comma*

¹¹ A. CAIAFA, *Jobs Act e procedure concorsuali*, Roma, 2018, 113 ove in particolare con riferimento alla avvertita esigenza del nostro ordinamento di offrire una risposta adeguata all’intento del legislatore di riordinare i numerosi interventi strutturali che si sono susseguiti nel tempo, soprattutto laddove si ritenga debba essere individuato l’obiettivo allo scopo di preservare i valori aziendali consentendo all’imprenditore di intervenire tempestivamente, ciò in quanto la crisi di impresa si fa avvertire, più direttamente, come crisi di occupazione, sicchè appare evidente che al di là delle ipotetiche illusorie forme di ristrutturazione del debito o di individuazione di risoluzioni finanziarie e strutturali, l’assenza di una disciplina della continuità del rapporto di lavoro e di norme di coordinamento si riflette negativamente sulla stessa possibilità di conservazione di valori di funzionamento dell’azienda dell’impresa in crisi.

tre, l'impresa cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale”.

Viene, in pratica, riproposta una situazione omologa a quella in presenza della quale, a seguito dei parametri oggettivi (d.m. 4 dicembre 2012), era stata ritenuta possibile la concessione del *trattamento di integrazione salariale concorsuale*, alla duplice condizione della sussistenza di reali possibilità per la *prosecuzione* dell'attività aziendale, ovvero *ripresa* di quella eventualmente cessata e, al tempo stesso, di *salvaguardia* dei livelli occupazionali, attraverso, è bene ricordarlo:

- il *distacco* dei lavoratori presso imprese terze;
- la *conclusione* di contratti a tempo determinato in grado di favorire la ricollocazione di parte del personale in organico;
- la *predisposizione* di programmi di riqualificazione delle competenze, per favorire, in tal caso, la conservazione del patrimonio delle competenze e delle professionalità acquisite.

Il Ministero, con decreto del 13 gennaio 2016, ha individuato i criteri per l'approvazione dei programmi precisando, all'art. 1, che per la riorganizzazione aziendale devono essere enunciate ed indicate una serie di condizioni che devono, necessariamente, sussistere perché il programma possa essere approvato, richiedendo l'obbligo:

- di *realizzare interventi* volti a fronteggiare l'inefficienza della struttura gestionale commerciale o produttiva;
- della *ridefinizione dell'assetto societario* e del capitale sociale, con indicazione degli investimenti per impianti fissi, attrezzature direttamente impegnate nel processo produttivo;
- della *previsione delle attività* di formazione e riqualificazione del professionale, volto al recupero ed alla valorizzazione delle risorse interne;
- di *prevedere investimenti*, per tipologia, non inferiori al valore medio a quelli operati nel biennio precedente;

- del *recupero occupazionale* dei lavoratori interessati alle sospensioni o riduzioni di orario nella misura minima del 70%.

L'art. 2 del medesimo decreto si interessa del programma di crisi aziendale, per il quale detta una serie di presupposti che condizionano l'approvazione ed il conseguente riconoscimento della causale, nonché concessione del trattamento, individuati partitamente:

- ✓ negli indicatori economico-finanziari di bilancio, ovvero fatturato, risultato operativo, indebitamento;
- ✓ in un andamento involutivo e, comunque, negativo;
- ✓ nella stabilità dell'organico aziendale, nell'ultimo biennio precedente l'intervento del trattamento integrativo, e nell'assenza di nuove assunzioni agevolate, da un punto di vista contributivo o finanziario;
- ✓ nella presentazione di un piano di risanamento volto a definire gli interventi correttivi, già intrapresi o da intraprendere, al fine di fronteggiare gli squilibri di natura produttiva, finanziaria e gestionale per ciascuna unità aziendale, o settore di attività interessata dall'intervenuto straordinario;
- ✓ nella predisposizione di un piano di gestione degli esuberi qualora, nel corso dell'intervento integrativo, o al termine dello stesso, debba procedersi alla risoluzione dei rapporti.

L'ambito di applicazione non è invece mutato, nel senso che la cigs viene riconosciuta a quelle imprese che, nel *semestre antecedente* la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di *quindici* dipendenti, inclusi gli apprendisti ed i dirigenti.

Ne viene operata una elencazione per la individuazione, partitamente, delle imprese:

- *industriali*, comprese quelle edili ed affini;
- *artigiane*, che si trovino nella condizione di sospendere i rapporti di lavoro in conseguenza delle riduzioni delle attività dell'impresa che esercita un influsso gestionale prevalente su di esse;

- *appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione* che abbiano subito una riduzione dell'attività in dipendenza delle situazioni di difficoltà dell'azienda appaltante ed abbiano comportato, per questa, il ricorso al trattamento ordinario e straordinario di integrazione salariale;
- *appaltatrici di servizi di pulizia*, anche se costituite in forma di cooperative, che abbiano subito una riduzione dell'attività, in conseguenza della pari riduzione di quella dell'azienda appaltante, e che abbiano per questa comportato il ricorso al trattamento straordinario di integrazione salariale;
- dei *settori ausiliari* del servizio ferroviario, ovvero del comparto della produzione e della manutenzione del materiale rotabile;
- *cooperative di trasformazione* di prodotti agricoli e loro consorzi;
- di *vigilanza*; allo stesso trattamento possono ricorrere le imprese che occupano più di cinquanta dipendenti esercenti attività commerciali e le agenzie di viaggio e turismo.

Mentre vi sono ammesse, a prescindere dal numero dei dipendenti, le imprese del *trasporto aereo* e di *gestione aereo-portuale*, nonché le società a queste collegate nelle loro rispettive articolazioni, il che lascia ritenere possibile l'accesso anche per quelle imprese interessate dalla diversa disciplina di composizione della crisi da sovraindebitamento, regolata dalla legge 17 dicembre 2012, n.221.

Il decreto legislativo ha introdotto una significativa modifica per quel che attiene il contributo posto a carico delle imprese, poiché questo non è più commisurato, come in passato, all'organico, bensì all'effettivo utilizzo del trattamento ed è, pertanto, crescente in relazione alla durata del ricorso all'integrazione salariale:

- **9%** della retribuzione globale spettante al lavoratore per le ore non prestate sino al limite complessivo di *cinquantadue* settimane con quinquennio mobile;
- **12%** della retribuzione globale oltre il limite delle *cinquantadue* settimane sino a *centoquattro*, sempre in un quinquennio mobile;
- **15%** della retribuzione globale oltre il limite di *centoquattro* settimane.

Nel caso della *crisi aziendale*, l'impresa, per ciascuna unità produttiva, potrà essere ammessa per *dodici* mesi, ed è stata prevista una ulteriore limitazione, nel senso che una nuova autorizzazione non può intervenire prima che sia decorso un periodo pari a *due terzi* di quello relativo alla precedente.

Data l'applicazione, in precedenza, dell'art. 3 anche alle misure di prevenzione deve, necessariamente, concludersi nel senso che tale regolamentazione, introdotta con la richiamata circolare ministeriale, possa trovare applicazione anche con riferimento alle misure di prevenzione.

In tal caso, l'amministratore giudiziale dovrà presentare, in via telematica, all'interno della pratica cigs-online, la richiesta di subentro nella titolarità del programma già presentato e di cui intende effettuare la prosecuzione fino al termine in esso previsto, con l'impegno di garantirne il completamento.

Nel caso ipotizzato, la causa integrabile determina una sospensione del rapporto di lavoro per volontà dell'amministratore giudiziario che, difatti, non ricorre alla diversa soluzione apprestatagli dall'art. 56 del d.lgs. n. 159 del 2011, che determina, *ipso iure*, la sospensione dei medesimi rapporti di lavoro sino a quando questi non intenda subentrare in essi, con la conseguenza, dunque, che nell'ipotesi in cui il Ministero dovesse non ritenere meritevole di accoglimento la richiesta di subentro ed il trattamento integrativo non fosse concesso, il personale interessato avrebbe diritto alla integrale corresponsione della retribuzione maturata, non potendo essere fatta valere la diversa causa di sospensione legale prevista dalla specifica norma (art. 56).

Tale inconveniente può essere evitato attraverso la conclusione di un *accordo sindacale*, sottoscritto in sede di esame congiunto dalle parti sociali, che regoli, per l'appunto, tale evenienza attraverso la previsione che, nell'ipotesi in cui il trattamento integrativo non fosse concesso, la risoluzione dei rapporti verrebbe a coincidere con la pronuncia della

misura di prevenzione potendo, in via alternativa, essere scelta la diversa strada dell'apertura della procedura per la *collocazione in mobilità*, ovvero del *licenziamento collettivo*, con conclusione della stessa ed invio delle lettere di licenziamento sottoposte alla condizione risolutiva della emissione, da parte del Ministero, del decreto autorizzativo della cigs.

II.4. I RECENTI INTERVENTI CORRETTIVI.

La **legge 17 ottobre 2017, n. 161**¹², nel modificare il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n.159, ha delegato il Governo ad:

- **adottare** disposizioni particolari nell'intento di favorire l'emersione del lavoro irregolare, contrastare l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro;
- **consentire**, ove necessario, l'accesso all'integrazione salariale ed agli ammortizzatori sociali, nei casi in cui non sia possibile fruirne, per il personale in organico, riconoscendo allo stesso di godere dell'intervento integrativo salariale, di cui al d.lgs. n.148 del 2015, per motivi *oggettivi* o *sogettivi*.

Tali disposizioni trovano applicazione qualora, per l'appunto, con il provvedimento con il quale è disposto il sequestro, il tribunale nomina il giudice delegato alla procedura e l'amministratore giudiziario - che sceglie in ragione della natura e dell'entità dei beni in stato di sequestro, delle caratteristiche delle attività aziendali da proseguire e delle specifiche competenze connesse alla gestione - con il compito di realizzare la prosecuzione dell'attività per conservarne o “...*incrementarne se possibile la redditività*” (art. 35, comma quinto del d.lgs. n. 159 del 2011), in vista di una successiva destinazione del

¹² L. DI GENNARO-N. GRAZIANO, *La nuova legislazione antimafia, commento organico alla legge 17 ottobre 2017, n.161 di riforma del codice antimafia*, per una prima lettura in chiave interpretativa le norme molto innovative, con la pretesa di una loro sistemazione nel quadro generale di una struttura già esistente, in particolare con specifico riferimento all'amministrazione dei beni, nella tutela dei terzi creditori, in ragione della volontà di favorire la ripresa delle aziende sottoposte a sequestro, mediante l'istituzione di un *fondo di rotazione* ed altre agevolazioni che permettano di disporre delle risorse necessarie, attraverso una più puntuale valutazione delle condizioni per la prosecuzione dell'attività; A. CAIAFA, *Misure di prevenzione e procedure concorsuali*, Roma, 2017, con riferimento, in particolare, alle *soluzioni concordate di crisi* ed alla ammissibilità delle stesse ed al ruolo delle OO.SS. nella realizzazione delle *vicende traslative temporanee o definitive* dell'azienda ed agli effetti della misura di prevenzione patrimoniale sui rapporti di lavoro.

bene sequestrato alla collettività, ovvero al proposto, qualora non si concretizzi la confisca.

Il Governo ha attuato la delega con il **d.lgs. 18 maggio 2018, n. 72**, stabilendo le modalità di accesso alle misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro prevedendo, in particolare, che ove non sia possibile il ricorso ai trattamenti previsti dal d.lgs. 14 settembre 2015, n.148, per il superamento dei limiti soggettivi e oggettivi, ovvero per difetto delle condizioni di applicabilità, per gli anni 2018, 2019 e 2020, può essere concesso uno specifico reddito pari al trattamento straordinario di integrazione salariale, per la durata complessiva massima di *dodici* mesi nel triennio.

I destinatari sono individuati tra:

- i lavoratori sospesi o impiegati a orario ridotto, dipendenti da aziende sequestrate o confiscate e sottoposte ad amministrazione giudiziaria, per le quali è stato approvato il programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività, di cui all'art.41 del d.lgs. n.159 del 2012, sino alla assegnazione o destinazione;
- i dipendenti per i quali il datore di lavoro non ha adempiuto, in tutto o in parte, agli obblighi in materia di lavoro e legislazione sociale, il cui rapporto di lavoro è riconosciuto con il decreto di approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività di cui all'art.41 del d.lgs. n.159 del 2011.

Si tratta di un intervento particolarmente significativo, in quanto consente all'amministratore giudiziario, quante volte non sia possibile accedere agli ammortizzatori sociali, di richiedere le misure previste per il sostegno al reddito per i lavoratori impiegati nell'impresa sequestrata, a condizione che nella relazione operi una dettagliata analisi della sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, mediante redazione di un programma che deve essere corredato della attestazione di un professionista in possesso dei requisiti di cui all'art. 67, terzo comma, lett. d) l.f.

Nell'ipotesi in cui, poi, il trattamento integrativo di sostegno al reddito venga concesso, per la durata di **dodici** mesi nel triennio, gli interessati possono godere anche della **contribuzione figurativa**, ai sensi dell'art.6 del d.lgs. n.148 del 2015 e, pertanto, i periodi di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro ammessi all'integrazione salariale sono riconosciuti utili ai fini del diritto alla pensione di vecchiaia.

Qualora, infine, il rapporto di lavoro venga risolto dall'amministratore giudiziario, ove non ricorrano i requisiti per accedere alla NASpI, l'Inps concede, su richiesta di questi, per la durata di **quattro** mesi, una indennità mensile, priva di copertura assicurativa, pari alla metà dell'importo massimo mensile della NASpI.

Sono esclusi, tuttavia, dai trattamenti sopra individuati:

- i lavoratori **indagati, imputati o condannati** per reato di associazione mafiosa, o quelli a questo connessi;
- il **proposto**, il **coniu**ge del proposto o la parte dell'unione civile, i parenti e gli affini e le persone con questi conviventi, o risulti che il rapporto di lavoro sia fittizio e gli stessi si siano concretamente ingeriti nella gestione dell'azienda;
- i **lavoratori** che abbiano concretamente **partecipato alla gestione** dell'azienda prima del sequestro e fino all'esecuzione dello stesso.

Come è dato comprendere, si tratta di una disciplina particolare, che trova attuazione in relazione alle previsioni contenute nel **codice delle leggi antimafia** e delle **misure di prevenzione**, che merita di essere approfondita quante volte intervenga la dichiarazione di fallimento successivamente al sequestro, in ragione delle modifiche apportate dall'art.63, qualora l'amministratore giudiziario, al fine di realizzare il programma di prosecuzione dell'attività, abbia potuto richiedere ed ottenere l'accesso alle misure di sostegno al reddito per i lavoratori dell'impresa sequestrata e, nel prosieguo, con la sentenza che apre la procedura concorsuale, il tribunale abbia disposto l'esercizio provvisorio, ovvero l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività sia stata richiesta dal curatore, con l'autorizzazione del comitato dei creditori, o al giudice delegato successivamente.

Il sistema attuale presuppone, al contrario del precedente, una rivelazione tempestiva della crisi ed una gestione della stessa consapevole da parte del soggetto chiamato a svolgere la gestione sostitutiva, il quale sarà tenuto a predisporre, per ottenere l'accesso al trattamento integrativo, un apposito programma di riorganizzazione aziendale e presentare – come chiaramente dispone la norma (art.21 d.lgs. n.148 del 2015) – un piano di interventi volto a fronteggiare l'inefficienza della struttura gestionale o produttiva, e che contenga quelle indicazioni sugli investimenti e sull'eventuale attività che consentano di scrutinare positivamente il programma quante volte questo risulti finalizzato “...ad un consistente recupero occupazionale del personale interessato alle sospensioni o alle riduzioni dell'orario di lavoro”.

Come ho tentato, pertanto, di dimostrare, si è inteso riconoscere all'istituto una applicazione ben diversa dal passato, dal momento che la tutela interinale del reddito della sospensione provvisoria dei rapporti di lavoro è stata associata alla prosecuzione dell'attività aziendale.

Laddove l'impresa versi in uno stato di crisi e, dunque, questa sia stata rilevata tempestivamente, l'amministratore giudiziario dovrà presentare un piano di risanamento, diretto questo a “...fronteggiare gli squilibri di natura produttiva finanziaria, gestionale e derivanti da condizionamenti esterni”, indicando gli interventi correttivi e gli obiettivi che intende raggiungere, finalizzati alla continuazione dell'attività aziendale.

La situazione, dunque, non è differente, in quanto si richiede sostanzialmente all'amministratore giudiziario di svolgere quella medesima analisi cui è tenuto il curatore qualora intenda realizzare il mantenimento dei valori di funzionamento dell'azienda attraverso la prosecuzione temporanea dell'attività per la sua allocazione successiva sul mercato.

L'unica sostanziale differenza risiede nella circostanza che non potrà essere trascurata dall'amministratore giudiziario la possibilità che il complesso dei beni organizzato per

l'esercizio dell'attività di impresa venga e debba essere restituito al proposto, sicchè si imporrà per questi un vero e proprio obbligo di conservazione, senza che possa incidere la previsione di una esenzione di responsabilità stabilita dall'art.34 *bis* per ben altri fini.

III. CONCLUSIONI.

La norma, al di là di un vacuo formalismo, sostanzia un assunto rivelatore di un presupposto negativo, sottolineando l'assenza di responsabilità civile dell'amministratore giudiziario solo in apparenza svincolato dall'ulteriore e distinto presupposto positivo individuato nei "*casi di dolo o colpa grave*", riconducendo il tutto alla attività gestoria che costringe, in ragione della complessità propria di essa, ad improvvisare soluzioni contingenti, finalizzate all'efficienza gestionale, pur sempre nel rispetto dei precetti legislativi.

Come a dire che il perentorio principio di diritto enunciato al primo comma del rivisitato art. 35*bis* è proprio di un avvertito "*garbo*" istituzionale ed evidenzia una elementare etica, sottolineando l'esigenza avvertita di evitare a coloro che sono chiamati a svolgere un così delicato ruolo sostitutivo una regola *iuris* improntata al principio della esenzione da responsabilità civile stabilendo, tuttavia, che essa non sarà esclusa e ricorrerà quante volte nella gestione sostitutiva si sia agito con *dolo e colpa grave*.

L'enunciazione di tale regola appare rappresentare, invero, un capovolgimento di prospettiva e la possibilità di un diverso approccio al problema, muovendo dalla consapevolezza che dalla fase che va dalla data di nomina dell'amministratore giudiziario sino al provvedimento di dissequestro dell'azienda, di revoca della confisca della stessa o, ancora, sino alla data di destinazione del complesso dei beni organizzati per l'esercizio dell'attività di impresa, disposta ai sensi dell'art.48, al fine di consentirne la prosecuzione, è apparso indispensabile prevedere una esenzione da responsabilità civile e, tuttavia, riguarda gli accertamenti, a qualsiasi titolo, disposti sull'azienda sequestrata dalle

Pubbliche Amministrazioni, peraltro per un periodo limitato (*sei mesi*), ed **omette** di considerare del tutto le scelte che, con l'accettazione dell'incarico, immediatamente si impongono, nel momento in cui deve essere realizzata una gestione sostitutiva.

Ed allora, l'esenzione prevista si arresta alle soglie di una mera intonazione retorica, sia perché, a tacere della naturale evocazione dei richiamati principi al fine della regolamentazione dei rapporti, per come individuati, non si può non nutrire una diffusa sfiducia, pur solo che si consideri la possibilità che i soggetti in posizione di antagonismo possano venirsi a trovare in una posizione fortemente conflittuale, in ragione del perseguimento di finalità tra loro incompatibili, attesa la necessità che la prosecuzione dell'attività si svolga senza che da essa possano conseguire perniciosi effetti per il proposto, soprattutto nell'ipotesi in cui, all'esito della vicenda processuale, l'azienda debba essere a questi restituita.

La previsione, dunque, della esenzione si caratterizza per un elevato indice di relatività, in ragione della difficoltà a percepire il disvalore delle condotte che impediscono il venir meno della responsabilità civile nei “*casi di dolo o colpa grave*”, dal momento che l'affermazione è poi sostanzialmente rimessa alla successiva valutazione di chi sarà chiamato ad accertare, in prosieguo, le denunciate condotte abusive.

Nel suggerito mutato quadro normativo si è, pertanto, obbligati a diversamente ponderare il responso al quesito introduttivo, ovvero se il principio enunciato dalla norma esplica sufficiente garanzia per il soggetto che è chiamato a svolgere una così e complessa delicata funzione, in ragione delle scelte che questi è, comunque, chiamato ad effettuare sin dal momento dell'affidamento dell'incarico.

La soluzione, per quanto si è tentato di dimostrare, non può che essere negativa e sotto tale profilo, conseguentemente, le ipotizzate modifiche al codice antimafia, apportate dal d.l. n. 113 del 2018, ancorchè approvate dal Senato, non risultano essere sufficienti, perché si risolvono in una previsione di esenzione di responsabilità nella gestione limitata

ai controlli esercitabili dalla Pubblica Amministrazione, laddove avrebbe dovuto essere considerata la necessità di consentire l'accesso all'integrazione salariale ed agli ammortizzatori sociali per il personale in organico, consentendo così all'amministratore giudiziario di richiedere le misure previste per il sostegno al reddito per il periodo di sospensione del rapporto, quante volte ciò risulti essere indispensabile per la migliore gestione e prosecuzione dell'attività, senza dover incidere sui rapporti di lavoro decidendone la risoluzione.