

INFORMAZIONI PERSONALI

ESPERIENZA
PROFESSIONALE tonelli.ricc@gmail.com

Tonelli Riccardo

11/10/2019–alla data attuale

Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza

Fondazione Teatro della Fortuna, Fano (Italia)

Compito del Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza è vigilare sulla correttezza degli atti emanati dal CDA della Fondazione teatro; in particolare vigila che l'attività della Fondazione sia conforme a quanto disposto dal suo Statuto, nonché rispettosa dei principi di diritto pubblico. In questa attività viene coadiuvato e affiancato dai collaboratori legali esterni della Fondazione.

[Documenti collegati](#) 14_Tonelli_Riccardo_Nomina_RPCT_2019.pdf

28/09/2019–alla data attuale

Consigliere d'amministrazione della Fondazione "Teatro della Fortuna"

Fondazione Teatro dell Fortuna, Fano (Italia)

- Come membro del CDA della Fondazione ho concorso nell'esercizio di tutti i poteri relativi all'amministrazione ordinaria e straordinaria dell'Ente in oggetto, tra cui, a titolo esemplificativo: deliberare sulla richiesta di adesione di nuovi soci; stabilire le linee generali sull'attività della Fondazione; approvare il bilancio preventivo e consuntivo nonché il bilancio triennale...;
- Sono stato nominato Consigliere Responsabile della Trasparenza e Anticorruzione: come tale era mia responsabilità vagliare la regolarità degli atti deliberati dal CDA della Fondazione sul piano delle norme vigenti in materia di trasparenza e anticorruzione.

[Documenti collegati](#) 13_Tonelli_Riccardo_Nomina_Fondazione_2019.pdf

07/09/2019–07/09/2019

Relatore alla giornata di formazione "Educare alla Legalità"

Isola del Piano (PU) (Italia)

In data 7 settembre 2019 ho partecipato come relatore alla giornata di formazione "Educare alla legalità" dedicata agli insegnanti delle scuole primarie e secondarie.

[Documenti collegati](#) 11_Tonelli_Riccardo_Locandina_Formazione_Fdl_2019.pdf

28/07/2019–04/08/2019

Co-Responsabile del Campo della Legalità "Coltivare i Frutti della Legalità"

SPI-CGIL Pesaro-Urbino, Pesaro (Italia)

Attività svolte:

- Progettazione del Campo della Legalità (coinvolgimento degli enti *partner*, predisposizione del bene all'accoglienza dei partecipanti, elaborazione delle attività e degli incontri da svolgere durante il Campo...);
 - Coordinamento delle attività e degli incontri durante il Campo;
 - Gestione del gruppo dei partecipanti;
- Competenze acquisite:
- Capacità di progettazione partecipata;
 - Capacità di lavoro in *team* e gestione del gruppo;

- Capacità di relazionarsi con gruppi di persone in situazioni differenti dal contesto quotidiano anche instaurando solidi rapporti intergenerazionali.

02/07/2018–29/07/2018

Co-Responsabile del Campo della Legalità "Coltivare i Frutti della Legalità"

SPI-CGIL Pesaro-Urbino, Pesaro (Italia)

Attività svolte:

-Progettazione del Campo della Legalità (coinvolgimento degli enti *partner*, predisposizione del bene all'accoglienza dei partecipanti, elaborazione delle attività e degli incontri da svolgere durante il Campo...);

-Coordinamento delle attività e degli incontri durante il Campo;

- Gestione del gruppo dei partecipanti;

Competenze acquisite:

- Capacità di progettazione partecipata;

- Capacità di lavoro in *team* e gestione del gruppo;

- Capacità di relazionarsi con gruppi di persone in situazioni differenti dal contesto quotidiano anche instaurando solidi rapporti intergenerazionali.

[Documenti collegati](#) 10_Tonelli_Riccardo_Contratto_a_Progetto_Campo_2019.pdf

ISTRUZIONE E FORMAZIONE

27/11/2019–alla data attuale

Nomina a Cultore della Materia in Diritto del Lavoro

Università degli studi di Ferrara, Ferrara (Italia)

La nomina a cultore della materia è stata deliberata dal Consiglio di Dipartimento nella seduta del 27 novembre 2019.

[Documenti collegati](#) Nomina a cultore della materia.PNG

01/11/2019–alla data attuale

Dottorando di ricerca - Dottorato di ricerca in Diritto dell'Unione europea e Ordinamenti nazionali

Università degli Studi di Ferrara, Ferrara (Italia)

Progetto di ricerca "**Le misure di prevenzione all'ingresso della criminalità organizzata nell'economia legale: compatibilità con il diritto europeo ed efficienza dei controlli rispetto alle imprese europee**"

Dottorando di ricerca - Diritto del lavoro, tutor: Prof.ssa Silvia Borelli

09/09/2019–13/09/2019

Partecipazione alla Summer School "Lavoro e Legalità"

Alma Mater Studiorum Università di Bologna & CGIL, Bologna (Italia)

Approfondimento delle tematiche connesse alle materie del diritto del lavoro, del settore degli appalti e delle interrelazione e interferenze di tali mondi con il fenomeno della criminalità organizzata;

Le tematiche sono state affrontate sia dal punto di vista teorico (in particolare attraverso l'analisi del dato normativo e giurisprudenziale) sia dal punto di vista pratico (in particolare attraverso l'analisi di casi concreti).

[Documenti collegati](#) 8_Tonelli_Riccardo_Attestato_Summer_School_2019.pdf

12/05/2019–13/05/2019

ARCI - Associazione Ricreativa e Culturale Italiana, Roma (Italia)

Partecipazione al corso di formazione annuale per coordinatori dei Campi della Legalità.

- Approfondimento della conoscenza del fenomeno della criminalità organizzata di stampo mafioso;

- Capacità di organizzazione di attività a scopo formativo secondo gli schema della c.d. educazione "non formale";

- Capacità di gestione e coordinamento di gruppi di lavoro.

[Documenti collegati](#) 9_Tonelli_Riccardo_Attestato_Formazione_Arci_2019.pdf

01/10/2013–21/03/2019 **Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza**

Università degli studi di Ferrara, Ferrara (Italia)

Votazione conseguita: 110/110 con Lode

[Documenti collegati](#) 2_Tonelli_Riccardo_Autocertificazione.pdf

01/03/2017–01/07/2017

Tribunale di Ferrara Sez. Civile, Ferrara (Italia)

Tirocinio curriculare/*ante lauream*

Principali attività e responsabilità: partecipazione a udienze e consultazione dei relativi fascicoli aventi ad oggetto varie materie afferenti al diritto civile, commerciale e al diritto del lavoro.

Competenze e obiettivi raggiunti: competenze tecniche e pratiche relative allo svolgimento delle udienze, approfondimento degli istituti del diritto del lavoro, civile e commerciale attraverso lo studio di casi concreti e la redazione di atti processuali.

[Documenti collegati](#) 12_Tonelli_Riccardo_Parere_Tirocinante_2017.pdf

09/09/2008–27/07/2013 **Diploma di Liceo Classico**

Istituto d'Istruzione Secondaria Superiore "G. Nolfi", Fano (Italia)

07/08/2011–21/08/2011 **Certificate English Language Studies**

University College Dublin, Dublino, Irlanda

Certification English Level: B1

[Documenti collegati](#) 6_Tonelli_Riccardo_Certificazione_Inglese_Dublino_2010.pdf

17/08/2010–29/08/2010 **Certificate of Attendance - English Language**

Southampton Solent University, Southampton (Regno Unito)

The level attained was intermediate, equivalent to a Common European Framework level: B2

[Documenti collegati](#) 7_Tonelli_Riccardo_Certificazione_Inglese_Southampton_2009.pdf

COMPETENZE PERSONALI

Lingua madre italiano

Lingue straniere

inglese

COMPRESIONE		PARLATO		PRODUZIONE SCRITTA
Ascolto	Lettura	Interazione	Produzione orale	
B2	B2	B1	B2	B2

Livelli: A1 e A2: Utente base - B1 e B2: Utente autonomo - C1 e C2: Utente avanzato
 Quadro Comune Europeo di Riferimento delle Lingue

Patente di guida B

ULTERIORI INFORMAZIONI

Pubblicazioni

Pubblicazione: *Incentivi alle imprese e misure di contrasto alla delocalizzazione produttiva*, in *Studium Iuris*, n.11/2019, pp. 1303-1319

[Documenti collegati 3_Tonelli_Riccardo_Articolo_Studium_Iuris.pdf](#)

ALLEGATI

- 10_Tonelli_Riccardo_Contratto_a_Progetto_Campo_2019.pdf
- 13_Tonelli_Riccardo_Nomina_Fondazione_2019.pdf
- 2_Tonelli_Riccardo_Autocertificazione.pdf
- 12_Tonelli_Riccardo_Parere_Tirocinante_2017.pdf
- 9_Tonelli_Riccardo_Attestato_Formazione_Arci_2019.pdf
- 8_Tonelli_Riccardo_Attestato_Summer_School_2019.pdf
- 6_Tonelli_Riccardo_Certificazione_Inglese_Dublino_2010.pdf
- 7_Tonelli_Riccardo_Certificazione_Inglese_Southampton_2009.pdf
- 11_Tonelli_Riccardo_Locandina_Formazione_Fdl_2019.pdf
- 14_Tonelli_Riccardo_Nomina_RPCT_2019.pdf
- 14_Tonelli_Riccardo_Nomina_RPCT_2019.pdf
- Nomina a cultore della materia.PNG
- 3_Tonelli_Riccardo_Articolo_Studium_Iuris.pdf

10_Tonelli_Riccardo_Contratto_a_Progetto_Campo_2019.pdf 

13_Tonelli_Riccardo_Nomina_Fondazione_2019.pdf 

2_Tonelli_Riccardo_Autocertificazione.pdf

12_Tonelli_Riccardo_Parere_Tirocinante_2017.pdf 

9_Tonelli_Riccardo_Attestato_Formazione_Arci_2019.pdf

8_Tonelli_Riccardo_Attestato_Summer_School_2019.pdf 

6_Tonelli_Riccardo_Certificazione_Inglese_Dublino_2010.pdf

7_Tonelli_Riccardo_Certificazione_Inglese_Southampton_2009.pdf



11_Tonelli_Riccardo_Locandina_Formazione_Fdl_2019.pdf

14_Tonelli_Riccardo_Nomina_RPCT_2019.pdf 

14_Tonelli_Riccardo_Nomina_RPCT_2019.pdf 

Nomina a cultore della materia.PNG

3_Tonelli_Riccardo_Articolo_Studium_luris.pdf 

Sinergie Grafiche srl

Attualità e saggi

Incentivi alle imprese e misure di contrasto alla delocalizzazione produttiva

di RICCARDO TONELLI (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I vincoli alla delocalizzazione nell'ordinamento europeo. – 3. I vincoli alla delocalizzazione nell'ordinamento italiano. – 4. Le questioni interpretative più rilevanti. – 5. Controlli ed efficacia della normativa. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La delocalizzazione produttiva di imprese, per lo più appartenenti a multinazionali o a gruppi industriali di rilevanti dimensioni in termini di fatturato e occupazione, è un fenomeno complesso di cui non è agevole fornire una definizione esaustiva, in ragione delle molteplici forme attraverso cui tale operazione può essere realizzata. Questa operazione può essere configurata, in generale, come il trasferimento, in tutto o in parte, di un'attività produttiva verso Paesi che offrono maggiori vantaggi competitivi per l'impresa, derivanti da un minor costo della manodopera, da una minore regolamentazione del mercato del lavoro nonché da regimi fiscali più favorevoli. La delocalizzazione determina, di regola, una riduzione dei livelli produttivi e occupazionali del sito totalmente o parzialmente dismesso, con notevole danno al tessuto sociale ed economico locale. Un danno che diventa duplice qualora l'impresa che pone in essere questa operazione abbia beneficiato di aiuti di Stato: in tal caso, infatti, agli effetti negativi che di per sé derivano dalla delocalizzazione si aggiunge la distrazione dell'investimento pubblico, che è implicitamente diretto al rafforzamento della competitività economica e alla creazione di posti di lavoro nel Paese o nella Regione che erogano il contributo.

Per arginare questo fenomeno il legislatore, tanto quello europeo quanto quello statale e regionale, è intervenuto a più riprese introducendo una serie di vincoli al trasferimento delle attività produttive

che abbiano ricevuto incentivi pubblici, il mancato rispetto dei quali comporta, di norma, la revoca del beneficio. Recentemente il legislatore italiano ha introdotto, con l'art. 5 del c.d. decreto Dignità (1), delle norme di contrasto alla delocalizzazione nel tentativo di ridefinire i vincoli e le sanzioni previgenti.

Nonostante in Italia si siano registrati diversi casi di dismissione, totale o parziale, di stabilimenti, collegati a fenomeni di delocalizzazione e realizzati da imprese risultate poi beneficiarie di agevolazioni pubbliche, è interessante notare che, anche dopo attenta ricerca, non risultano rilevabili casi di revoca di aiuti di Stato a seguito di tali operazioni (2). Questo contributo si pone pertanto un duplice obiettivo: da un lato, trattandosi di una materia caratterizzata da una particolare frammentazione della normativa applicabile, fornire una ricostruzione del quadro delle misure di contrasto alla delocalizzazione; dall'altro lato, valutare l'efficacia di questa normativa evidenziandone talune criticità interpretative. Infine un'attenzione particolare verrà dedicata al funzionamento del sistema dei controlli sulle imprese beneficiarie da parte delle amministrazioni a ciò competenti.

2. I vincoli alla delocalizzazione nell'ordinamento europeo

Norme di contrasto alla delocalizzazione produttiva di imprese beneficiarie di aiuti di Stato sono previ-



(*) Contributo pubblicato previo parere favorevole di un componente del Comitato per la valutazione scientifica.

(1) D.l. n. 87 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 2018.

(2) Talune ipotesi di revoca delle agevolazioni a seguito di

delocalizzazione sono state operate dalla Regione Toscana, tuttavia tutti i casi riguardavano trasferimenti *intra* regionali tra Regioni italiane (v. ad esempio, decreto di revoca della Regione Toscana 8 novembre 2017, n. 17138; decreto di revoca della Regione Toscana 25 settembre 2014, n. 4132).

Attualità e saggi

ste sia nell'ordinamento europeo, sia nell'ordinamento italiano.

Per quanto riguarda l'ordinamento europeo, vincoli alla delocalizzazione si riscontrano nei Regolamenti n. 1303 del 2013, in relazione ai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) (3), e n. 651 del 2014 (c.d. GBER – *General Block Exemption Regulation*), in relazione agli aiuti di Stato a finalità regionale (4). Nel Reg. n. 1303 del 2013, le norme di contrasto alla delocalizzazione sono contenute agli artt. 70 (“Ammissibilità delle operazioni a seconda dell'ubicazione”) e 71 (“Stabilità delle operazioni”). Premesso che, secondo quanto disposto all'art. 70, «le operazioni sostenute dai Fondi SIE [...], sono ubicati [da intendersi “ubicate”, N.d.R.] nell'area del programma», dalla generale disciplina relativa alla stabilità delle operazioni, contenuta nell'art. 71, si ricavano tre ipotesi di vincoli alla delocalizzazione il cui mancato rispetto da parte delle imprese comporta il rimborso del contributo fornito dai Fondi SIE.

In primo luogo, il contributo va rimborsato qualora l'attività produttiva sia delocalizzata «al di fuori dell'area del programma», qualora tale operazione venga posta in essere entro cinque anni dal pagamento finale al beneficiario e limitatamente ad operazioni che comportino investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi (par.1, dell'art. 71). Se invece si tratta di «delocalizzazione al di fuori dell'Unione europea», il termine entro cui è vietato il trasferimento dell'attività produttiva è di dieci anni, decorrenti anch'essi dal pagamento fi-

nale al beneficiario e sempre limitatamente ad operazioni che comportino investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi (par. 2, dell'art. 71). Infine, nel caso di operazioni sostenute dal Fondo sociale europeo (FSE) o sostenute da altri Fondi SIE, ma che comportano altri tipi di investimenti rispetto a quelli indicati ai precedenti paragrafi 1 e 2, il rimborso è dovuto soltanto «quando sia previsto un obbligo di mantenimento dell'investimento ai sensi delle norme applicabili in materia di aiuti di Stato e quando si verifichi la cessazione o la ri-localizzazione di un'attività produttiva entro il periodo stabilito da dette norme» (par. 3, dell'art. 71).

In relazione agli aiuti di Stato a finalità regionale, nel Reg. n. 651 del 2014 (c.d. GBER) vengono stabiliti i requisiti che tali misure di aiuto devono presentare affinché possano essere considerate compatibili con il mercato interno ed esentate dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione, obbligo altrimenti gravante su ciascuna misura di aiuto che gli Stati membri intendono predisporre (5). Tra questi requisiti, quelli previsti ai paragrafi 5 e 16 dell'art. 14 hanno ad oggetto il trasferimento dell'attività produttiva da parte dell'impresa beneficiaria dell'aiuto: entrambe sono applicabili esclusivamente in relazione agli aiuti di Stato a finalità regionale “agli investimenti”, vale a dire gli aiuti erogati in favore di stabilimenti ubicati in Regioni ammissibili agli aiuti regionali e diretti a sostenere investimenti in “attivi materiali e immateriali” (6).

(3) I Fondi SIE sono i principali strumenti finanziari attraverso cui l'Unione europea persegue le finalità di coesione economica, sociale e territoriale riducendo il divario fra le Regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo, come affermato dall'art. 174 TFUE (ex art. 158 TCE). Per il ciclo attuale sono stati destinati circa trecentocinquanta miliardi di euro suddivisi in cinque tipologie di Fondi SIE: due rivolti a tutti gli Stati membri dell'Unione e tre di carattere settoriale, dedicati a specifiche aree di intervento. I primi sono il “Fondo europeo di sviluppo regionale” (FESR), che promuove lo sviluppo delle diverse Regioni europee, ed il “Fondo sociale europeo” (FSE), che sostiene investimenti in materia di occupazione, formazione e sostegno alle persone svantaggiate e a rischio povertà. I secondi sono il “Fondo di coesione” (FC) e il “Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale” (FEASR) e il “Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca” (FEAMP). La gestione dei Fondi è affidata a ciascuno Stato membro attraverso accordi di partenariato, preparati in collaborazione con la Commissione europea, i quali comportano la predisposizione di programmi di investimento al fine di distribuire i finanziamenti alle diverse Regioni e ai vari progetti nei settori interessati. In Italia sono attivi undici “Programmi Operativi Nazionali” (PON) e trentanove “Programmi Operativi Regionali” (POR), che hanno ad oggetto risorse destinate a specifiche Regioni.

(4) Si tratta degli aiuti erogati in favore di stabilimenti ubicati in Regioni ammissibili agli aiuti regionali, ovvero le Regioni

identificate sulla base dell'art. 107, par. 3, lett. a) e c); per l'identificazione delle Regioni italiane interessate, v. la *Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020*.

(5) È utile ricordare che, stante la generale incompatibilità delle misure che costituiscono aiuto di Stato ai sensi della normativa europea, la Commissione opera un controllo preventivo sui regimi di aiuti che gli Stati membri intendono porre in essere (art. 108, par. 3, TFUE). Infatti, prima di procedere all'esecuzione (c.d. “obbligo di *standstill*”), gli Stati devono notificare tutti i progetti diretti alla costituzione di aiuti alla Commissione che potrà pronunciarsi: positivamente, ed autorizzare perciò l'adozione della misura; in maniera “condizionata”, richiedendo allo Stato una modifica ai fini dell'autorizzazione; oppure negativamente e dichiarare l'aiuto incompatibile.

L'obbligo di notifica preventiva alla Commissione può essere però dispensato in relazione alle categorie di aiuti individuate dal Consiglio nel Reg. CE n. 994 del 1998, adottato ai sensi dell'art. 109 TFUE. Tale Regolamento, in attuazione della previsione di cui al par. 4 dell'art. 108 TFUE, consente alla Commissione di adottare i cc.dd. “Regolamenti di esenzione per categoria” (tra cui appunto il Reg. n. 651 del 2014), nei quali taluni regimi di aiuti di Stato vengono dichiarati compatibili con il mercato interno e quindi esentati dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione.

(6) Per “attivi materiali” si intendono gli «attivi consistenti in terreni, immobili e impianti, macchinari e attrezzature» (art. 2,

Attualità e saggi

Al par. 5 dell'art. 14 viene stabilito un onere di mantenimento dell'investimento agevolato nella zona beneficiaria per un periodo di almeno cinque anni (tre nel caso di aiuti in favore di PMI), facendo salvi gli interventi diretti alla sostituzione di impianti o attrezzature obsoleti o guasti che avvengano entro tale periodo, a condizione che l'attività rimanga comunque localizzata nella Regione interessata.

Con la norma prevista al par. 16 del medesimo articolo (7) viene sancito un secondo onere per il beneficiario di aiuti di Stato a finalità regionale "agli investimenti", consistente nel dichiarare di non aver effettuato «una delocalizzazione verso lo stabilimento in cui deve svolgersi l'investimento iniziale per il quale è richiesto l'aiuto, nei due anni precedenti la domanda di aiuto» e impegnandosi contestualmente a non effettuarla nei due anni successivi al completamento dell'investimento agevolato. La disposizione in oggetto può essere compresa pienamente richiamando la definizione di "delocalizzazione" sancita al punto 61-bis), dell'art. 2, dello stesso Reg. n. 651 del 2014, dove si esplicita che per "delocalizzazione" si intende «il trasferimento della stessa attività o attività analoga o di una loro parte da uno stabilimento situato in una parte contraente dell'accordo SEE (stabilimento iniziale) verso lo stabilimento situato in un'altra parte contraente dell'accordo SEE in cui viene effettuato l'investimento sovvenzionato (stabilimento sovvenzionato). Vi è trasferimento se il prodotto o servizio nello stabilimento iniziale e in quello sovvenzionato serve almeno parzialmente per le stesse finalità e soddisfa le richieste o le esigenze dello stesso tipo di clienti e vi è una perdita di posti di lavoro nella stessa attività o attività analoga in uno degli stabilimenti iniziali del beneficiario nel SEE» (8). Pertanto, tale vincolo non ha soltanto lo scopo di ostacolare il trasferimento dell'attività produttiva agevolata in un altro luogo, ma mira altresì a disincentivare le imprese a scegliere l'ubicazione della propria unità produttiva in ragione delle misure agevolative più favorevoli che possono essere ottenute in quel luogo, operazione che può

comportare rilevanti distorsioni alla concorrenza nel mercato interno.

Nonostante vengano previsti due differenti vincoli alla delocalizzazione, tali oneri non sembrano essere sufficientemente incisivi: i vincoli riguardano infatti esclusivamente gli aiuti di Stato a finalità regionale "agli investimenti", pertanto il campo di applicazione è riferibile ad un esiguo numero di casi rispetto alla moltitudine di misure che possono essere disposte dagli Stati membri.

3. I vincoli alla delocalizzazione nell'ordinamento italiano

Fornire un quadro sistematico della normativa italiana di contrasto alla delocalizzazione non è un'operazione agevole. Questa difficoltà è determinata dalla moltitudine di norme che stabiliscono vincoli alla delocalizzazione, norme introdotte in questi anni tanto dal legislatore statale, quanto dal legislatore regionale.

In relazione alle disposizioni di fonte statale, per tentare di ricomporre la frammentarietà sembra utile distinguere tra i vincoli alla delocalizzazione introdotti prima dell'entrata in vigore del c.d. decreto Dignità e la disciplina di contrasto alla delocalizzazione introdotta con l'art. 5 del medesimo decreto.

Non è possibile in questa sede soffermarsi sulle singole norme di contrasto in vigore prima del c.d. decreto Dignità, tuttavia è importante sottolineare che, fatto salvo quanto previsto all'art. 1, comma 60, legge n. 147 del 2013 (c.d. legge di Stabilità 2014) di cui si dirà di seguito, questi vincoli erano inseriti nelle singole leggi e/o decreti ministeriali che predisponavano le misure di aiuto e, pertanto, il loro campo di applicazione era limitato a quel singolo incentivo (9). Tali norme presentano tra loro un contenuto e un lessico diverso, il che, da un lato, si potrebbe giustificare in ragione delle differenti caratteristiche proprie di ciascun regime di aiuto, ma non si può fare a meno di notare che la mancanza di una disciplina unitaria di contrasto alla delocalizzazione può comportare notevoli problemi interpretativi nonché possibili disparità di trattamento, soprattutto in ragione della varietà di



punto 29, del Reg. n. 651 del 2014); invece per "attivi immateriali" si intendono gli "attivi diversi da attivi materiali o finanziari che consistono in diritti di brevetto, licenze, *know how* o altre forme di proprietà intellettuale" (art. 2, punto 30, Reg. n. 651 del 2014).

(7) Tale disposizione è stata introdotta con il Reg. n. 1084 del 2017 che ha modificato in varie parti il Reg. n. 651 del 2014.

(8) Della nozione di "delocalizzazione" si dirà più diffusamente *infra*.

(9) V. ad esempio, *ex multis*, l'art. 4, comma 9, lett. g), del d.m. MISE 9 dicembre 2014 in relazione ai "Contratti di sviluppo" o l'art. 4, comma 1, lett. e), d.m. MISE 9 giugno 2015 in relazione agli "Interventi diretti al rilancio di aree di crisi industriale".

Attualità e saggi

soggetti cui di volta in volta è demandato il controllo circa il rispetto degli obblighi imposti. Nella maggior parte dei casi si tratta di vincoli quinquennali al mantenimento nel territorio italiano dell'unità produttiva agevolata, il cui mancato rispetto comporta la revoca e conseguente restituzione del beneficio fruito.

Una eccezione rispetto alla ristrettezza del campo di applicazione è costituita dalla disposizione prevista all'art. 1, comma 60, legge n. 147 del 2013, secondo cui le imprese che abbiano ricevuto contributi in conto capitale decadono dal beneficio e sono obbligate a restituire il contributo stesso qualora, entro tre anni dalla data di concessione dell'agevolazione, delocalizzino la propria produzione dal sito produttivo incentivato verso un Paese non appartenente all'Unione europea e contestualmente riducano il personale di almeno il cinquanta per cento.

Tale disciplina non sembra essere particolarmente incisiva per almeno due ragioni. In primo luogo, nonostante presenti un campo di applicazione più ampio rispetto alle norme considerate in precedenza, il vincolo in oggetto si applica soltanto in relazione ad agevolazioni erogate nella forma del contributo in conto capitale, il che esclude dal campo di applicazione della disciplina in oggetto le numerose agevolazioni erogate in forme diverse. In secondo luogo, il divieto di trasferimento della produzione è limitato ai soli Paesi *extra* UE; tuttavia, come dimostrato da numerosi casi recenti (10), anche taluni Stati membri dell'Unione europea, specie in seguito al c.d. allargamento a est, rappresentano oggi meta di destinazione per quelle imprese che intendano realizzare un risparmio in termini di costi di produzione, primo fra tutti quello della manodopera.

Con l'introduzione del c.d. decreto Dignità il legislatore italiano ha tentato di ricomporre la frammentazione che caratterizza la normativa previgente, introducendo ai commi 1 e 2 dell'art. 5 due vincoli alla delocalizzazione dotati di un ampio campo di applicazione (11).

Nello specifico, il comma 1, dell'art. 5 si applica in relazione a tutti gli aiuti di Stato diretti a sostenere l'effettuazione di "investimenti produttivi", e viene disposta la decadenza dal beneficio per le imprese,

italiane ed estere, operanti in territorio nazionale, che delocalizzino l'attività economica interessata dall'aiuto o una sua parte, entro cinque anni dalla data di conclusione dell'iniziativa agevolata, in uno Stato non appartenente all'Unione europea o che non aderisce allo Spazio economico europeo. Con la decadenza viene altresì applicata dall'amministrazione che gestisce la misura agevolativa una sanzione amministrativa pecuniaria che prevede il pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l'importo dell'aiuto versato. Al comma 2 viene sancita la decadenza dagli aiuti di Stato diretti a sostenere l'effettuazione di investimenti produttivi "specificamente localizzati" nel caso in cui un'impresa, italiana o estera, operante nel territorio nazionale, delocalizzi l'attività economica interessata dall'agevolazione, o una sua parte, al di fuori dell'ambito territoriale del sito incentivato, prima che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data di conclusione dell'iniziativa o del completamento dell'investimento agevolato. È importante sottolineare che l'attività economica non può essere trasferita né in ambito nazionale, né dell'Unione europea, né dello SEE.

Entrambe le disposizioni prevedono quindi un vincolo al mantenimento dell'investimento di durata quinquennale, il cui mancato rispetto comporta come conseguenza la decadenza dal beneficio fruito (12); al comma 1 si prendono in considerazione soltanto i trasferimenti verso Paesi *extra* SEE, mentre il vincolo contenuto al comma 2 riguarda i trasferimenti *infra* SEE nonché quelli da Regione a Regione nel territorio italiano. La differenza più rilevante tra le due norme riguarda però le categorie di aiuti di Stato in relazione ai quali si applicano: il comma 1 fa riferimento agli aiuti di Stato per "investimenti produttivi", mentre il comma 2 fa riferimento agli aiuti di Stato per "investimenti produttivi specificamente localizzati", una categoria di aiuti che sembra potersi ricondurre a quella degli aiuti di Stato a finalità regionale e quindi caratterizzati dall'essere diretti a sostenere le attività economiche di specifici territori.

Con l'art. 5 del c.d. decreto Dignità è stata introdotta una disciplina di contrasto alla delocalizzazione produttiva dotata di un ambito di applicazione ben più ampio della disciplina previgente. Tuttavia

(10) Si veda, ad esempio, *ex multis* il c.d. "caso K-Flex".

(11) V. in tal senso la Relazione tecnica di accompagnamento al d.l. n. 87 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 2018, p. 3.

(12) Al comma 1 si prevede altresì che «in caso di decadenza, l'amministrazione titolare della misura di aiuto, anche se

priva di articolazioni periferiche, accerta e irroga, secondo quanto previsto dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l'importo dell'aiuto fruito».

Attualità e saggi

è necessario evidenziare che il riferimento ad aiuti di Stato che prevedano «l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio» potrebbe rendere difficile individuare quali forme di agevolazione rientrino nel campo di applicazione della norma: la mancanza di una espressa definizione di «investimento produttivo» potrebbe infatti comportare problemi interpretativi (13). Inoltre, al comma 2 dell'art. 5 il vincolo alla delocalizzazione realizzata «in ambito nazionale, dell'Unione europea e degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo», viene limitato agli «investimenti produttivi specificamente localizzati»: questa norma parrebbe pertanto escludere dal suo campo di applicazione gli aiuti di Stato di portata nazionale e/o non finalizzati al sostegno di specifici territori, mentre ricomprende i regimi di aiuti predisposti dalle Regioni.

La disciplina introdotta con il c.d. decreto Dignità, pur non abrogandola espressamente, sembra realizzare un superamento implicito della disciplina di contrasto alla delocalizzazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso. Infatti, al comma 4 dell'art. 5 (14) viene stabilita una regola intertemporale secondo cui i vincoli alla delocalizzazione introdotti con l'art. 5 si rendono applicabili ai soli investimenti non ancora avviati e ai soli aiuti non erogati o per i quali non siano stati pubblicati i bandi, successivamente al 14 luglio 2018 (data di entrata in vigore del c.d. decreto Dignità). Anche talune Regioni si sono dotate di una propria disciplina di contrasto alla delocalizzazione, applicabile in relazione alle agevolazioni di propria competenza. Le disposizioni più rilevanti per puntualità e particolarità del contenuto sembrano essere quelle introdotte dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Marche, Abruzzo e Umbria.

Tali disposizioni sono molto diverse fra loro, sia sotto il profilo dell'ambito di applicazione, sia in relazione al comportamento delle imprese che si intende limitare, sia infine per le conseguenze deri-

vanti dal mancato rispetto degli obblighi previsti. Le discipline emanate da Emilia-Romagna (l. reg. n. 14 del 2014) e Umbria (l. reg. n. 1 del 2018) riportano pedissequamente il contenuto dell'art. 1, comma 60, legge n. 147 del 2013 con l'unica differenza che l'ambito spaziale di riferimento non è il territorio nazionale, bensì, ovviamente, quello regionale; le discipline emanate da Toscana (l. reg. n. 71 del 2017), Marche e Abruzzo (queste ultime due attraverso leggi regionali *ad hoc*, che sono rispettivamente la l. reg. n. 15 del 2009 e la l. reg. n. 35 del 2018) sono quelle dal campo di applicazione più esteso, sia per le numerose tipologie di contributi regionali presi in considerazione, sia in ragione della durata del vincolo alla delocalizzazione; le disposizioni delle leggi regionali di Lombardia (l. reg. n. 1 del 2018) e Veneto (l. reg. n. 6 del 2015) paiono invece essere quelle dal contenuto maggiormente peculiare (15) ma, altresì, quelle dall'ambito di applicazione meno esteso.

Come già rilevato, la disciplina di contrasto alla delocalizzazione introdotta con il c.d. decreto Dignità si applica anche agli aiuti di Stato che prevedono investimenti produttivi «specificamente localizzati». Pertanto le nuove disposizioni previste all'art. 5 del medesimo decreto si applicano anche ai benefici gestiti ed erogati dalle Regioni, non ancora concessi o per i quali non siano stati pubblicati i bandi, nonché agli investimenti agevolati non ancora avviati, anteriormente al 14 luglio 2018.

**4. Le questioni interpretative più rilevanti**

L'individuazione della disciplina applicabile ha una funzione strumentale rispetto all'analisi delle questioni interpretative che emergono dall'osservazione della normativa di contrasto alla delocalizzazione. In particolare, l'attenzione verrà focalizzata in primo luogo sull'importanza della definizione di «delocalizzazione», in secondo luogo sul problema della compatibilità dei vincoli alla delocalizzazione con la libertà di stabilimento, infine sulla spinosa questione del riparto di competenze tra Stato e Re-

(13) La questione viene rilevata nel Dossier di accompagnamento al d.l. n. 87 del 2018, cit., p. 66; tuttavia non viene data una risposta. L'unico riferimento che viene inserito è alla nozione di aiuto di Stato come delineata dalla Commissione nella sua «Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 107, par. 1», del 19 luglio 2016, 2016/C 262/01, di cui si dirà successivamente, cfr. *infra*, cap. 2.

(14) Recita il comma 4, dell'art. 5: «Per i benefici già concessi o per i quali sono stati pubblicati i bandi, nonché per gli investimenti agevolati già avviati, anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, resta ferma l'applicazione della disciplina vigente anteriormente alla medesima data,

inclusa, nei casi *ivi* previsti, quella di cui all'art. 1, comma 60, della legge 27 dicembre 2013, n. 147».

(15) In particolare la l. reg. del Veneto n. 6 del 2015 prevede all'art. 52 l'erogazione di una «premieria», ulteriore rispetto alla fruizione delle agevolazioni pubbliche, subordinata all'obbligo da parte delle imprese beneficiarie di presentazione di un piano industriale e di sviluppo delle attività e dell'impegno al mantenimento della/e unità produttiva/e nel territorio della Regione Veneto. Tale norma che affronta la questione della delocalizzazione non sancendo un vincolo, ma prevedendo un incentivo al mantenimento che costituisce un *unicum* nel panorama legislativo italiano.

Attualità e saggi

zioni in materia di limiti alla delocalizzazione di imprese beneficiarie di aiuti di Stato.

Innanzitutto, l'efficacia del contrasto è condizionata in maniera determinante dalla definizione della nozione di "delocalizzazione": da questa dipendono, infatti, i margini per la sussunzione alla normativa di riferimento delle diverse operazioni attraverso cui può in concreto estrinsecarsi tale fenomeno. Nell'ambito della normativa precedentemente illustrata sono previste due differenti definizioni di "delocalizzazione": la prima è contenuta all'art. 2, punto 61-bis, Reg. n. 651 del 2014 (16); la seconda è stata introdotta nell'ordinamento italiano con il comma 6 dell'art. 5 del c.d. decreto Dignità. Quella inserita nella disposizione di fonte europea pare essere una definizione più puntuale e attenta alle possibili pratiche elusive dei vincoli alla delocalizzazione delle imprese beneficiarie, poiché contiene il riferimento al trasferimento della "stessa o analoga attività", concetto non contenuto nella definizione introdotta con il comma 6, dell'art. 5, del c.d. decreto Dignità. Ai sensi di questo comma, perché possa configurarsi un'ipotesi di delocalizzazione il trasferimento deve avere ad oggetto l'«attività specificamente incentivata»; tale indicazione pare incidere negativamente sull'efficacia della disciplina introdotta con il c.d. decreto Dignità, potendo prospettarsi l'esclusione dal relativo campo di applicazione dei casi di trasferimento, in tutto o in parte, di attività economiche simili o anche minimamente difformi rispetto all'attività incentivata. Pertanto, sarebbe stato forse opportuno introdurre un riferimento alle "attività uguali o simili" rispetto all'attività incentivata, analogamente a quanto previsto all'art. 2, punto 61-bis, Reg. n. 651 del 2014 (17): tale indicazione consente infatti di ricomprendere nella definizione di delocalizza-

zione tutti i trasferimenti aventi ad oggetto attività riconducibili alla medesima classe della classificazione NACE (18).

La seconda questione riguarda la verifica della compatibilità delle disposizioni di contrasto alla delocalizzazione di diritto interno rispetto alla libertà di stabilimento, riconosciuta ex artt. 49 e 54 TFUE a tutti i cittadini europei e alle società aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione (19). Non potendosi focalizzare su ogni singola norma di contrasto alla delocalizzazione di diritto interno, per una tale valutazione pare opportuno concentrare l'attenzione sulla disciplina introdotta con l'art. 5 del c.d. decreto Dignità.

Come già illustrato, ai commi 1 e 2 sono stabiliti due diversi vincoli alla delocalizzazione: il primo riguarda la sola delocalizzazione verso Paesi non appartenenti allo Spazio Economico Europeo, pertanto non viene coinvolta in alcun modo la libertà di stabilimento; il secondo si applica in relazione agli aiuti di Stato diretti a sostenere investimenti produttivi "specificamente localizzati", una tipologia di incentivi riconducibile agli "aiuti a finalità regionale agli investimenti", per i quali nelle stesse disposizioni europee contenute nel già citato Reg. n. 651 del 2014 si afferma la necessità di prevedere, nella disciplina interna in materia di aiuti a finalità regionale, vincoli alla delocalizzazione analoghi a quelli previsti dal c.d. decreto Dignità. È pur vero che nella normativa europea sugli aiuti di Stato a finalità regionale non si stabiliscono vere e proprie ipotesi di revoca o decadenza dai benefici; tuttavia, è necessario rammentare che la gestione degli aiuti di Stato, e in particolare la fissazione delle condizioni e delle modalità di concessione degli stessi, è demandata agli Stati membri. Da

(16) Secondo quanto previsto al punto 61-bis, dell'art. 2, Reg. n. 651 del 2014 per "delocalizzazione" si intende: «il trasferimento della stessa attività o attività analoga o di una loro parte da uno stabilimento situato in una parte contraente dell'accordo SEE (stabilimento iniziale) verso lo stabilimento situato in un'altra parte contraente dell'accordo SEE in cui viene effettuato l'investimento sovvenzionato (stabilimento sovvenzionato)».

(17) È interessante notare che nella bozza del c.d. decreto Dignità del 2 luglio 2018, pur non essendo prevista una definizione di "delocalizzazione", all'art. 4 ("Limiti alla delocalizzazione delle imprese beneficiarie di aiuti") si faceva espressamente riferimento alla delocalizzazione dell'attività economica interessata dallo stesso «ovvero un'attività analoga».

(18) I codici NACE sono codici alfanumerici che costituiscono il sistema europeo di classificazione statistica delle attività economiche. Tale sistema è suddiviso secondo una struttura gerarchica, dal generale al particolare, in quattro livelli: il primo livello, "sezione", contraddistinto da una lettera, individua il settore di riferimento (ad es., Sezione G, "commercio all'in-

grosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli"); il secondo livello, "divisione", è contraddistinto da un codice numerico a due cifre (ad es., 45, "commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli"); il terzo livello, "gruppo", è contraddistinto da un codice numerico a tre cifre (ad es., 45.1 "commercio di autoveicoli"); il quarto livello, "classe", è contraddistinto da un codice numerico a quattro cifre (ad es., 45.11, "commercio di autovetture e autoveicoli leggeri"). I codici, creati dall'Eurostat nel 1970, vengono periodicamente aggiornati e la nomenclatura di riferimento ai sensi dell'art. 2, par. 50, Reg. n. 651 del 2014 è prevista dal Reg. CE n. 1893 del 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, che ha introdotto la classificazione NACE Revisione 2 (v. in tal senso P. STAVICZYK, *Sensitive issues in the regulation of regional aid and its application*, in *European State Aid Law Quarterly* 2017, n. 4, p. 559 ss.).

(19) V. L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, III ed., Milano 2016, p. 166-168.

Attualità e saggi

questo punto di vista, i limiti posti dalla normativa italiana paiono in linea con gli obiettivi espressi dalla Commissione nel Reg. n. 651 del 2014 in relazione agli aiuti “a finalità regionale agli investimenti”: è dunque ragionevole ritenere che tale disciplina sia compatibile con la libertà di stabilimento.

La disciplina introdotta con il c.d. decreto Dignità fa emergere un’ulteriore delicata questione relativa alla potestà legislativa in tale materia. Il vincolo stabilito al comma 2, dell’art. 5 è applicabile sia agli aiuti erogati dallo Stato sia agli aiuti erogati dalle Regioni: si rende pertanto necessario valutare se questa disciplina sia da considerarsi illegittima nella misura in cui interviene anche in materie di competenza regionale o se, al contrario, sia da considerarsi giustificata, costituendo il “punto di equilibrio” (20) individuato dal legislatore statale tra i molteplici interessi in gioco, non residuando alcuno spazio di intervento regionale in tal senso (21). Ciò che è apparso da subito evidente è che la disciplina di contrasto interseca, facendo propria un’espressione più volte utilizzata dalla Corte costituzionale, un “intreccio di interessi”, ciascuno dei quali riconducibile a materie attribuite ora alla competenza statale, ora regionale, ora concorrente (22).

A tal fine è possibile porre due ipotesi ricostruttive. La prima ha come premessa la piena riconducibilità della disciplina di contrasto alla delocalizzazione produttiva alla normativa degli aiuti di Stato, che, a sua volta, viene ricondotta dalla Corte costituzionale alla materia c.d. trasversale della “tutela della concorrenza” (23). In tal caso, allo Stato viene riconosciuto il potere di stabilire la disciplina degli aiuti di Stato aventi “rilevanza macroeconomica”, alle Regioni è riconosciuto il potere di stabilire i regimi di aiuti «sintonizzati sulla realtà pro-

duttiva regionale» nelle materie di propria competenza. Di conseguenza, secondo questa prima ipotesi ricostruttiva, alle Regioni è riconosciuta la possibilità di disporre una disciplina di contrasto alla delocalizzazione diversa rispetto a quella fissata dal legislatore statale, pur sempre nel rispetto della tutela della concorrenza e in relazione agli aiuti di propria competenza. Spetterà eventualmente alla Corte costituzionale valutare se la disciplina introdotta con l’art. 5 del c.d. decreto Dignità, che si applica anche agli aiuti concessi dalle Regioni, sia da considerarsi illegittima nella misura in cui interviene anche in materie di competenza regionale, o se, al contrario, sia da considerarsi giustificata, costituendo il “punto di equilibrio” individuato dal legislatore statale tra i molteplici interessi intersecati dalla disciplina in oggetto, non residuando alcuno spazio di intervento regionale in tal senso.

In base alla seconda ipotesi ricostruttiva viene riconosciuto come “interesse prevalente” (24), tutelato dalla disciplina di contrasto alla delocalizzazione, la salvaguardia dei livelli occupazionali, che potrebbe essere ricondotta nell’ambito della materia di competenza concorrente della “tutela e sicurezza del lavoro”. Allo Stato viene riconosciuto il potere di fissare “i principi fondamentali della materia”, mentre il resto della disciplina, che dovrà in ogni caso rispettare i principi fissati dal legislatore statale, residua alla competenza delle Regioni (25). Anche in relazione a questa seconda ipotesi ricostruttiva ci si chiede se la disciplina introdotta con il c.d. decreto Dignità debba considerarsi costituzionalmente illegittima, imponendo un preciso vincolo applicabile anche agli aiuti di competenza regionale e non limitandosi a fissare i “principi fondamentali della materia”, o se, al contrario, possa considerarsi giustificata dall’“intento unificatore” del legislatore statale, residuando alle Regioni



(20) V. in tal senso F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza e rimaterializzazione delle materie*, in *Le Regioni* 2009, p. 1197-1200.

(21) V. *ex multis*: Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307; v. altresì *ex multis*: F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza e rimaterializzazione delle materie*, cit., spec. p. 1193 ss.; R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni* 2016, p. 511 ss.

(22) V. in tal senso *ex multis*: Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50; nonché: Corte cost. 23 dicembre 2003, n. 370.

(23) Sull’accezione “dinamica” di tutela della concorrenza, ovvero intesa nel senso di ricomprendere altresì le misure di aiuto di Stato, v. *ex multis*: Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 14; Corte cost. 13 settembre 2012, n. 217; Corte cost. 21 febbraio 2018, n. 83. Tale ricostruzione giurisprudenziale ha però sollevato i timori di parte della dottrina; in tal senso v. R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2004, 4, p. 990 ss., spec. p. 1011-1012; v. in tal senso altresì: M. BAR-

BERO, *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza, brevi considerazioni critiche a margine di Corte cost. 14/2004*, in www.amministrazioneincammino.it (ultimo accesso in data 23 gennaio 2019).

(24) Il “criterio della prevalenza” è il criterio elaborato dalla Corte costituzionale secondo cui la questione del riparto di competenze, nelle ipotesi in cui sussistano una pluralità di interessi coinvolti, deve essere primariamente risolta tentando di individuare, caso per caso, l’interesse che risulta, appunto, prevalente; in relazione a tale interesse andrà quindi riconosciuta la competenza sull’intera disciplina in oggetto; v. F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza e rimaterializzazione delle materie*, cit., spec. p. 1207 ss., in cui si rileva che questo utilizzo del criterio della prevalenza «costituisce insomma la riedizione posttriforma dell’interesse nazionale».

(25) V. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, XIX ed., Torino 2018, p. 428-430.

Attualità e saggi

la facoltà di prevedere una disciplina di contrasto alla delocalizzazione che realizzi una miglior tutela dell'occupazione (26).

5. Controlli ed efficacia della normativa

Al di là delle questioni interpretative rilevate, l'incisività della normativa di contrasto alla delocalizzazione dipende in gran parte dalla efficacia dei controlli sul rispetto dei vincoli. Stante la molteplicità delle tipologie di aiuti che la disciplina di contrasto prende in considerazione, l'attività di controllo e monitoraggio sull'utilizzo degli incentivi e sull'attività delle imprese viene demandata, sia dalla disciplina previgente al c.d. decreto Dignità, sia da quella introdotta con il decreto stesso, alle singole amministrazioni che istituiscono e gestiscono gli aiuti (27).

Come già evidenziato, nonostante i numerosi trasferimenti aventi ad oggetto attività produttive localizzate in Italia precedentemente finanziate con contributi pubblici, non sono stati rilevati casi di revoca di tali contributi a seguito di delocalizzazione; pertanto è ragionevole ritenere che l'attuale apparato di controllo sia scarsamente efficiente.

Ad opinione di chi scrive due sono le principali ragioni che determinano questa inefficienza: da un lato il demandare il controllo sul rispetto dei vincoli nonché la concreta applicazione delle misure di contrasto a diverse amministrazioni può comportare difformità nell'applicazione, derivante da diverse letture di norme di non lineare interpretazione; dall'altro lato, queste stesse amministrazioni non sembrano avere a disposizione strumenti che consentano di attuare un efficace monitoraggio sulle operazioni che possano costituire una delocalizzazione delle imprese. Si fa in particolare riferimento allo strumento delle banche dati, sia quelle relative alle imprese sia quelle relative agli incentivi pubblici. Nell'ordinamento italiano le banche dati che sono state sino ad ora istituite (tra le quali meritano di essere ricordate il Registro nazionale degli aiuti di Stato (RNA) del 2017 e la banca dati che la Regione Toscana ha previsto con la l. reg. n. 71 del 2017 per gli incentivi di sua competenza) non sembrano aver prodotto i risultati sperati. Tra le banche dati di carattere transnazionale si segnalano in particolare: Opencoesion, una banca dati informatizzata, a libero accesso in cui si raccolgono

talune informazioni relative ai progetti cofinanziati dai Fondi SIE sul territorio nazionale; e Osiris, un database a pagamento, gestito da un soggetto privato (il "Bureau Van Dijke") in cui vengono raccolte informazioni relative a società quotate, banche e assicurazioni in tutto il mondo.

Tali problemi relativi ai controlli sono accentuati dal fatto che la delocalizzazione investe di norma due Stati differenti; per monitorare le operazioni poste in essere dall'impresa beneficiaria nel Paese "di destinazione" le amministrazioni del Paese in cui l'impresa intende dismettere l'attività non possono far altro che affidarsi alle informazioni che vengono fornite dalle autorità straniere. Sembra ragionevole ritenere che l'autorità straniera difficilmente sarà incentivata a rilasciare questo tipo di informazioni in maniera completa: la delocalizzazione in questione produce infatti un vantaggio, in termini produttivi e occupazionali nel Paese "di destinazione", direttamente proporzionale ai danni arrecati al tessuto economico-sociale del luogo in cui si realizza la dismissione dell'attività.

6. Considerazioni conclusive

Nonostante le criticità evidenziate si può comunque affermare che lo strumento normativo rappresenta un punto di partenza essenziale ai fini del contrasto alla delocalizzazione produttiva delle imprese beneficiarie di incentivi pubblici. A tal fine si segnala, tuttavia, la necessaria implementazione degli strumenti a disposizione delle amministrazioni deputate all'attività di controllo, nonché l'opportunità di definire talune linee guida relative all'interpretazione e applicazione della normativa di contrasto alla delocalizzazione, con riferimento, in particolare, alla nuova disciplina introdotta con il c.d. decreto Dignità.

Ad ogni modo non si può negare che le difficoltà che si riscontrano nell'affrontare sul piano giuridico questo fenomeno sono in parte dovute alla complessa configurazione empirica dello stesso, e pertanto appaiono, per certi versi, ineliminabili. Inoltre, la revoca delle agevolazioni come sanzione per il trasferimento delle attività produttive beneficiarie costituisce uno strumento di carattere repressivo che interviene necessariamente nel momento in cui un danno al tessuto economico del territorio

(26) In tal caso la disciplina regionale non potrebbe in ogni caso portare ad un'eccessiva compressione degli altri interessi intersecati dalla disciplina di contrasto alla delocalizzazione; v. in tal senso F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza e rimaterializzazione*

delle materie, cit., p. 1203 ss.

(27) V. in tal senso la Relazione tecnica di accompagnamento al c.d. decreto Dignità, cit., p. 4.

Attualità e saggi

interessato dalla delocalizzazione è già stato cagionato.

A tal proposito assumono rilievo positivo i possibili strumenti diretti alla reindustrializzazione dei siti produttivi dismessi. Tra questi si segnala, in particolare, l'interessante esperienza dei cc.dd. *workers' buyout* (WBO), ovvero l'operazione di recupero dell'unità produttiva ad opera di cooperative costituite *ad hoc* dai lavoratori ex dipendenti dell'azienda che ha operato la delocalizzazione; l'avviamento dell'attività e il reinserimento nel mercato di riferimento vengono sostenute sia sul piano economico e finanziario, sia sul piano del *know-how* aziendale, dagli attori del mondo cooperativo locale e nazionale (28). Inoltre, particolarmente importante ai fini della buona riuscita dell'operazione è la possibilità di riattivare la medesima attività produttiva svolta negli stabilimenti dismessi (o comunque un'attività afferente al medesimo settore produttivo) poiché in tal caso potranno essere sfruttate al meglio le capacità, le conoscenze e l'esperienza degli ex dipendenti.

In conclusione, si può affermare che la delocalizzazione produttiva delle imprese beneficiarie di aiuti

di Stato costituisce una problematica rilevante in ragione delle ricadute sia sul piano occupazionale e produttivo, sia sul piano del corretto utilizzo degli investimenti pubblici. Per contro è certamente un fenomeno complesso da affrontare: da un lato non è semplice trovare delle soluzioni sul piano della regolazione normativa, alla luce dei molteplici interessi coinvolti, non agevolmente conciliabili; dall'altro lato il rispetto dei vincoli da parte delle imprese beneficiarie si scontra con le oggettive difficoltà da parte delle amministrazioni competenti di effettuare un'efficace attività di controllo e monitoraggio in tal senso.

Per questo motivo, accanto ad un perfezionamento degli strumenti di controllo (come ad esempio l'immediata possibilità di "incrociare" le informazioni presenti nelle diverse banche dati relative alle imprese e/o agli incentivi pubblici) e a una maggiore certezza in relazione all'interpretazione della normativa di contrasto che appare per certi versi ancora "oscura", sembra altresì opportuna un'ulteriore implementazione degli strumenti finalizzati alla reindustrializzazione dei siti produttivi dismessi.



(28) Per un approfondimento v. P. DEMARTINI – S. MONNI (a cura di), *Workers' buyout, corporate governance e sistemi di controllo*, Roma 2017, vol. 2, p. 9 ss.