

UNIVERSITÀ LUISS “GUIDO CARLI” DI ROMA
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO E IMPRESA
XXXIII CICLO

**MISURE DI CONTRASTO ALLE
DELOCALIZZAZIONI E TUTELA DEL LAVORO**

SUPERVISOR:

Prof. Raffaele Fabozzi

CANDIDATO:

Paolo Bernardo

Indice

CAPITOLO 1: ANALISI DEL FENOMENO DELLA DELOCALIZZAZIONE E DEI SUOI PROFILI LAVORISTICI 7

1. Le definizioni del concetto di delocalizzazione nel “senso generalmente compreso” e nel contesto normativo..... 7
2. Le ragioni strategiche sottese alla scelta di delocalizzare la produzione 15
3. Le “forme” giuridiche delle delocalizzazioni..... 21
4. I fattori di sviluppo del fenomeno 25
5. Gli effetti delle delocalizzazioni sull’occupazione e sulla regolamentazione del lavoro 30
6. La libertà d’impresa nel quadro giuridico del mercato globale 39
7. I possibili strumenti di contrasto alle delocalizzazioni e di tutela dei lavoratori..... 44

CAPITOLO 2: I LIMITI ALLE DELOCALIZZAZIONI NELLA NORMATIVA EUROUNITARIA..... 53

1. Le libertà economiche fondamentali e le delocalizzazioni nell’Unione europea 53
2. I limiti alle delocalizzazioni nel contesto della politica di coesione: rilievi introduttivi 58

3. La disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento eurounitario..	61
4. Gli obblighi di mantenimento nella disciplina degli aiuti a finalità regionale agli investimenti e degli aiuti agli investimenti a favore delle PMI	69
5. I limiti alle delocalizzazioni verso gli stabilimenti incentivati: il contrasto alla pratica della c.d. “caccia alla sovvenzione”	78
6. La stabilità delle operazioni nella disciplina dei Fondi SIE	87
7. Cenni sui possibili scenari <i>de iure condendo</i>	95

CAPITOLO 3: LE MISURE DI CONTRASTO ALLE DELOCALIZZAZIONI NELLA NORMATIVA NAZIONALE

.....	101
1. Rilievi introduttivi	101
2. Breve <i>excursus</i> normativo	105
3. Le misure per il contrasto alla delocalizzazione nel d.l. n. 87 del 2018: la <i>ratio legis</i>	115
4. Le fattispecie decadenziali e sanzionatorie di cui all'articolo 5... ..	122
5. Gli aiuti di Stato che prevedono l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio	126
6. Il concetto di “delocalizzazione” preso in considerazione dal Decreto dignità	131
7. Le clausole di salvezza: i vincoli derivanti dai trattati internazionali e dalla normativa europea	139

8. Alcune riflessioni conclusive.....	143
<i>Bibliografia</i>	148

CAPITOLO 1: ANALISI DEL FENOMENO DELLA DELOCALIZZAZIONE E DEI SUOI PROFILI LAVORISTICI

Sommario: 1. *Le definizioni del concetto di delocalizzazione nel “senso generalmente compreso” e nel contesto normativo;* 2. *Le ragioni strategiche sottese alla scelta di delocalizzare la produzione;* 3. *Le “forme” giuridiche delle delocalizzazioni;* 4. *I fattori di sviluppo del fenomeno;* 5. *Gli effetti delle delocalizzazioni sull’occupazione e sulla regolamentazione del lavoro;* 6. *La libertà d’impresa nel quadro giuridico del mercato globale;* 7. *I possibili strumenti di contrasto alle delocalizzazioni e di tutela dei lavoratori.*

1. Le definizioni del concetto di delocalizzazione nel “senso generalmente compreso” e nel contesto normativo

Individuare una definizione esatta del concetto di “delocalizzazione” non è compito di agevole portata, stante la notevole complessità del fenomeno e la potenzialità espansiva dei suoi confini, in grado di ricomprendere al suo interno molteplici “fattispecie” tra loro eterogenee¹.

¹ Cfr. P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali e tutela dell’occupazione. Qualche riflessione*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, vol. III, *Diritto della previdenza sociale e del mercato del lavoro. Diritto europeo – Lavoro pubblico*, Napoli, 2011, 1329, la quale evidenzia come siano note le incertezze definitorie (persino terminologiche: *delocalisation*, *relocation*, *offshoring*) relative alla identificazione del fenomeno della delocalizzazione. Vd., al riguardo, le definizioni fornite dall’Eurofound (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*), che, tra i diversi tipi di “ristrutturazione” presi in considerazione dai suoi report

Nei più recenti vocabolari della lingua italiana, il termine delocalizzazione è definito come quel fenomeno, in ambito economico, caratterizzato dallo “*spostamento di un impianto industriale da un paese a un altro in cui la manodopera è più a buon mercato, per realizzare economie di impresa*” (www.treccani.it), ovvero dal “*trasferire un’attività economica o alcune fasi di essa, specialmente in un luogo in cui i costi di produzione o di gestione sono più bassi*” (www.garzantilinguistica.it)².

Nell’ambito degli studi di economia aziendale, chiaramente, particolare attenzione è riservata, nell’analisi della nascita stessa di un’impresa, alla scelta del luogo dove “localizzare” l’attività economica³, e i fattori che influenzano tale scelta ubicativa sono molteplici.

Tra gli altri, possono menzionarsi, a mero titolo esemplificativo: (i) la vicinanza ai mercati di approvvigionamento delle materie prime; (ii) la disponibilità di fonti energetiche; (iii) la vicinanza dei mercati di sbocco dei prodotti (beni e servizi); (iv) l’esistenza di infrastrutture; (v) la disponibilità di personale idoneo; (vi) la possibilità di usufruire di

statistici e di monitoraggio, esplicitamente annovera i seguenti fenomeni: (i) “*Relocation*”, ovvero quando l’attività rimane all’interno della stessa impresa ma è rilocalizzata nello stesso paese; (ii) “*Outsourcing*”, ovvero quando l’attività è affidata a un’altra impresa nello stesso paese; (iii) “*Offshoring/delocalisation*”, ovvero quando l’attività è rilocalizzata o esternalizzata al di fuori dei confini nazionali. In tal senso, EUROFOUND, *ERM Annual Report 2013. Monitoring and managing restructuring in the 21st century*, Lussemburgo, 2013, in www.eurofound.europa.eu, 9. Sulla distinzione tra delocalizzazione ed esternalizzazione vd. *infra*, par. 3.

² Anche la parola inglese “offshoring” viene definita come il “*trasferimento di un’attività economica o di alcune fasi di essa in un luogo in cui i costi di produzione o di gestione sono più bassi o la fiscalità è meno rigorosa*” (www.garzantilinguistica.it).

³ Vd., W. ISARD, *Localizzazione e spazio economico. Una generale teoria relativa alla localizzazione industriale, aree di mercato, uso della terra, commercio e struttura urbana*, Milano, 1956; F. Poddighe, *La localizzazione. Aspetti e riflessi economico-aziendali*, Pisa, 1990; M.G. Caroli, *Globalizzazione e localizzazione dell’impresa internazionalizzata*, Milano, 2000, 34 ss. Più recentemente, in termini generali, vd. F. Giunta, *Economia aziendale*, Padova, 2018, 23 ss.

incentivi pubblici; (vii) la presenza di particolari condizioni fisiche e climatiche; (viii) il contesto normativo di riferimento; (ix) i costi dei fattori produttivi, etc.⁴.

Orbene, come si desume dallo stesso dato letterale del termine, la de-localizzazione consiste nello “spostamento geografico”, in tutto o in parte, di un’attività economico-produttiva d’impresa preesistente, e già “localizzata” in un determinato territorio⁵.

In particolare, come evidenziato dal Parlamento europeo, affinché si verifichi una delocalizzazione, “*nel senso generalmente compreso*”, è necessario che - simultaneamente o, quantomeno, in un arco di tempo relativamente breve - si verifichi la chiusura, totale o parziale, di un sito produttivo dell’impresa seguita dallo spostamento dell’attività ivi esercitata in un altro sito, già esistente o creato attraverso nuovi investimenti, ubicato in una zona “economica” diversa⁶.

Anche nel contesto normativo nazionale, il recente comma 6 dell’articolo 5 del d.l. n. 87 del 2018 (come modificato dalla legge di conversione n. 96 del 2018), c.d. Decreto dignità, ha precisato che, con il termine “delocalizzazione”, ai fini di operatività delle norme di contrasto ivi previste, debba intendersi “*il trasferimento dell’attività economica*” (in quel caso, specificamente incentivata dagli aiuti di Stato

⁴ Nell’ambito degli studi di geografia economica, vd., tra gli altri, M. FUJITA, P.R. KRUGMAN, A.J. VENABLES, *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, 1999; F. MERINO, *Offshoring, outsourcing and the economic geography of Europe*, in *Papers in Regional Science*, vol. 96, n. 2, 2017.

⁵ Cfr., L. SLEUWAEGENAND, E. PENNING, *International relocation of production: where do firms go?*, in *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 53, n. 4, 2006, 430 ss.

⁶ In tal senso, PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle delocalizzazioni nel contesto dello sviluppo regionale*, 30 gennaio 2006, in www.europarl.europa.eu.

agli investimenti) “o di una sua parte dal sito produttivo” (anch’esso, in quel caso, specificamente incentivato) “ad altro sito”⁷.

L’essenza del fenomeno in analisi, dunque, va riscontrata nello spostamento geografico dell’attività economico-produttiva, in senso lato, da un sito ad un altro⁸, spesso connotato da elementi di transnazionalità⁹.

Ed infatti, come visto, nelle stesse definizioni “comuni” del fenomeno sopra menzionate, si fa riferimento, generalmente, alla sola delocalizzazione c.d. “internazionale”, che ha luogo verso un paese diverso rispetto a quello di provenienza, presumibilmente poiché è questa la tipologia del fenomeno che maggiormente alimenta il dibattito pubblico ed attraversa il comune sentire, a tal punto da influenzarne lo stesso significato generalmente inteso.

Anche in dottrina, del resto, il fenomeno della delocalizzazione è stato recentemente definito come la conseguenza dell’odierna

⁷ Da parte della medesima impresa beneficiaria dell’aiuto o di altra impresa che sia con essa in rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell’art. 2359 c.c. (vd. *infra*, cap. 3, par. 6).

⁸ Cfr., O.E. URIARTE, *Deslocalización, globalización y derecho del trabajo*, in *IUSLabor*, 2007, n. 1, 2, il quale evidenzia che la delocalizzazione è rappresentata da “*cualquier cierre total o parcial de la empresa seguido o acompañado de la ubicación de todo o parte de la misma en otro lugar*”.

⁹ Come evidenziato in dottrina, infatti, con il termine delocalizzazione si allude alla scelta dell’impresa di spostare, totalmente o parzialmente, la propria attività produttiva altrove, “e nella larga maggioranza dei casi in un diverso Paese”. Così, M.T. CARINCI, *Le delocalizzazioni produttive in Italia: problemi di diritto del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT*, 2006, n. 44, 3. Vd., anche, P. CAPIK, M. DEJ (ed. by), *Relocation of Economic Activity. Contemporary Theory and Practice in Local, Regional and Global Perspectives*, Berlino, 2019. La presente analisi si concentrerà soprattutto sulle delocalizzazioni che avvengono da uno stato all’altro (sebbene saranno analizzate anche normative, nazionali ed europee, che, al fine di tutelare i territori oggetto degli aiuti pubblici economici, fanno riferimento anche alle delocalizzazioni infra-nazionali). Per un’analisi, nel settore della geografia economica, delle rilocalizzazioni che avvengono tra le diverse aree e regioni di un medesimo paese, cfr. P.H. PELLENBARG, L.J.G. VAN WISSEN, J. VAN DIJK, *Firm relocation: state of the art and research prospects*, in *Research Report 02D31*, University of Groningen, 2002; L. BIANCHI, I. MARIOTTI, *La delocalizzazione delle imprese italiane nel Mezzogiorno e nei paesi dell’Europa sud-orientale. Due sistemi in competizione?*, in *Riv. Econ. Mezzogiorno*, 2002, n. 4, 745 ss.

organizzazione imprenditoriale, basata sulla “*transnazionalizzazione del processo produttivo, i cui segmenti si dislocano in territori diversi secondo una logica di ottimizzazione del rapporto costi/profitti, in rapporto alle opportunità offerte dal territorio*”¹⁰.

Lo stesso Comitato economico e sociale europeo, inoltre, ha definito la delocalizzazione come quel fenomeno che consiste nella cessazione, totale o parziale, di un’attività, e nella sua successiva ripresa “*all'estero*” per mezzo di un investimento diretto¹¹.

Nell’ordinamento normativo eurounitario, d’altra parte, secondo l’art. 2, punto 61 *bis*, del Regolamento n. 651 del 2014 (recentemente introdotto dal Regolamento n. 1084 del 2017), per delocalizzazione deve intendersi “*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)*” (vd. *infra*, cap. 2, par. 5).

¹⁰ Così, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela dell’occupazione nel governo multi-livello del mercato globale. Problemi e prospettive*, in *Arg. dir. lav.*, 2019, n. 5, 980, che richiama, sulla trans-nazionalizzazione del processo produttivo, quale elemento connotante l’odierna globalizzazione, F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2006, spec. 86 ss. e 157 ss.; F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, Padova, 2011, 71 ss.; F. AMATORI, A. COLLI, *Storia d’impresa. Complessità e comparazioni*, Milano, 2011, 315-324. Le delocalizzazioni, spesso, implicano una “*frammentazione*” del processo produttivo, rappresentando, quindi, un modello di frattura rispetto al sistema di produzione verticalmente integrato di stampo fordista, in cui ogni singola fase di produzione avviene nello stesso luogo. Così, il Dizionario di Economia e Finanza Treccani, voce “*delocalizzazione*”, in www.treccani.it, 2012.

¹¹ Così, il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese* (2005/C 294/09), Bruxelles, 14 luglio 2005, reperibile in eur-lex.europa.eu. Tuttavia, come evidenziato da P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1330, lo stesso CESE ha, in realtà, successivamente precisato come non tutti gli investimenti esteri siano finalizzati alle delocalizzazioni e non tutte le delocalizzazioni avvengano attraverso IDE. Cfr. CESE, *Analisi settoriale delle delocalizzazioni: quadro fattuale di riferimento, Relazione finale 19 maggio 2006*, 2006, in www.reckon.co.uk, 4.

Il legislatore eurounitario, poi, fornisce alcune precisazioni, le quali, se, da un lato, hanno la funzione di specificare il campo di applicazione delle norme anti-delocalizzazione ivi previste (vd. *infra*, cap. 2, par. 5), dall'altro, e per quanto qui più d'interesse, si rivelano utili al fine di individuare alcune caratteristiche del fenomeno in analisi.

Ed infatti, prosegue l'art. 2, punto 61 *bis*, *“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”*.

Il legislatore eurounitario, quindi, nella definizione del fenomeno, anzitutto, pone l'accento sull'impatto occupazionale che esso determina nel paese d'origine (su cui si tornerà nel par. 5 del presente capitolo), e, poi, chiarisce cosa debba intendersi per “stessa attività o attività analoga” oggetto del trasferimento, fornendo un utile dato normativo di riferimento per orientare gli interpreti nell'attività di individuazione del significato del termine delocalizzazione.

Ciò che conta, inoltre, con riferimento al fenomeno della delocalizzazione, è che vi sia un “trasferimento” dell'attività di economico-produttiva, dei beni e dei servizi, all'estero (in tutto o in parte, e con le diverse forme giuridiche che saranno analizzate nel prosieguo), non rientrando, ad esempio, nel proprio ambito di attinenza, quelle fattispecie di migrazione societaria (come il mero trasferimento della sede legale all'estero) che non incidono sui “luoghi” dell'attività

aziendale e che non impattano, generalmente, sulla forza lavoro degli stabilimenti “d’origine”¹².

La rilevanza della riduzione occupazionale, del resto, quantomeno nella considerazione normativa del fenomeno, è evidenziata, oltre che, come visto, dal legislatore comunitario, anche nell’ambito della definizione di “delocalizzazione” (rilevante ai fini dell’applicazione dell’art. 1, comma 60, della legge n. 147 del 2013) fornita dalla direttiva del Ministero dello sviluppo economico del 25 novembre 2015, all’art. 1, lett. b), ove si specifica che, per essa, debba intendersi “*l’avvio*” (entro tre anni dalla concessione da parte del MISE di un contributo in conto capitale) presso “*un’unità produttiva*” ubicata in uno Stato non appartenente all’Unione europea, “*della produzione di uno o più prodotti già realizzati, con il sostegno pubblico, presso un’unità produttiva ubicata in Italia*” (da parte della medesima impresa beneficiaria del contributo o di altra impresa con la quale vi sia un rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell’art. 2359 c.c.), “*in concomitanza con la riduzione dei livelli produttivi presso la predetta unità in Italia e la conseguente riduzione dell’occupazione pari almeno al 50 per cento*”.

¹² Vd., al riguardo, F. PERNAZZA, *La mobilità delle società in Europa da Daily Mail a Fiat Chrysler Automobiles*, in *Dir. Comm. Int.*, 2015, n. 2, 439 ss., il quale evidenzia, però, che “*sebbene il trasferimento di sede della holding ed il mutamento di ordinamento applicabile non comportino gli effetti, in termini di impieghi e di indotto, della delocalizzazione di una struttura produttiva, essi implicano il radicale mutamento di attività e servizi che a tali elementi sono logicamente connessi: così sia per i servizi di carattere logistico, sia per alcuni servizi di consulenza (ad es. l’assistenza legale e contabile) e di carattere finanziario, tipicamente accentrati nelle holding*”, rilevando, anche, come sia altrettanto presumibile che una serie di rapporti di lavoro connessi alla presenza dell’amministrazione centrale mutino o si esauriscano nello Stato di provenienza, venendo meno le attività connesse alla presenza della sede, ai vertici aziendali, allo svolgimento delle assemblee e tutte le attività correlate. Vd., anche, S. CRESPI, *Trasferimento di sede all’estero, cambiamento della lex societatis e tutela dei lavoratori a seguito delle sentenze Cartesio e Vale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2016, I, 189 ss.

Analizzando le definizioni “comuni” del fenomeno sopra menzionate emerge, poi, un ulteriore elemento d’interesse.

Come visto, infatti, in tali definizioni, non ci si limita ad evidenziare il mero “spostamento geografico” dell’attività economico-produttiva (elemento essenziale della fattispecie), ma si fa riferimento anche alle “motivazioni” che determinano tale spostamento (la ricerca di convenienze economiche in altri paesi), con una tendenziale connotazione del fenomeno in termini negativi¹³.

Ciò allude, evidentemente, alla considerazione del fenomeno in analisi come rientrante in quello, più ampio, del c.d. “*dumping sociale*”, ovvero dello “sfruttamento”, da parte delle imprese, per localizzare e distribuire le relative attività produttive e commerciali, delle “*differenze di regolamentazione sociale proprie dei singoli ordinamenti che, di converso, determinano (direttamente o indirettamente) diversità di costi del fattore lavoro*”¹⁴.

¹³ Ciò deriva, probabilmente, anche dal fatto che l’Italia rappresenta, generalmente, un “paese di origine” nelle delocalizzazioni produttive e, pertanto, la definizione stessa del fenomeno è influenzata dalle possibili ricadute socioeconomiche ed occupazionali che esso può determinare. Cfr., sul tema, O.E. URIARTE, *Deslocalización, globalización y derecho del trabajo*, cit., 2. Come evidenziato in dottrina, del resto, nello stesso “*linguaggio aziendalistico*”, la delocalizzazione è descritta come quel processo di “*esternalizzazione*” della produzione in paesi esteri, “*solitamente caratterizzati da sistemi regolativi meno avanzati e in questo senso più attrattivi per le imprese*”. Così, V. BRINO, *Delocalizzazioni e misure di contrasto*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), “*Decreto Dignità*” e Corte Costituzionale n. 194 del 2018, 2019, Torino, 116, che richiama G. TATTARA, G. CORÒ, M. VOLPE, *Andarsene per continuare a crescere. La delocalizzazione internazionale come strategia competitiva*, Roma, 2006.

¹⁴ Così, R. PESSI, *Dumping sociale e diritto del lavoro*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2011, n. 3, 617, il quale evidenzia come, con l’espressione *dumping sociale*, si faccia riferimento, oltre alla delocalizzazione della produzione verso ambiti caratterizzati da livelli remunerativi e regimi normativi più favorevoli, anche all’importazione di prodotti provenienti da stati in cui esistono condizioni lavorative non dignitose secondo i parametri delle democrazie occidentali, ovvero alle prestazioni di servizi transfrontalieri in cui le imprese utilizzano manodopera meno costosa di quella locale. Vd., al riguardo, anche A. LYON CAEN, *A proposito di dumping sociale*, in *Lav. Dir.*, 2011, 7 ss.

2. Le ragioni strategiche sottese alla scelta di delocalizzare la produzione

Come evidenziato dall'Osservatorio sulla ristrutturazione in Europa (c.d. ERM, *European Restructuring Monitor*), istituito presso l'Eurofound, gli studi sulle "ristrutturazioni transnazionali" hanno fatto emergere come vi siano molteplici ed eterogenee motivazioni¹⁵ alla base delle decisioni delle imprese di trasferire la produzione oltre confine (le quali, in definitiva, coincidono con quelle, già menzionate, relative alla stessa "localizzazione" *ex novo* delle imprese), ma la riduzione del costo del lavoro rimane una delle principali¹⁶.

Lo stesso Governo italiano, nella Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 87 del 2018, ha, infatti, definito il fenomeno della delocalizzazione delle attività economiche delle imprese come lo spostamento di attività o di processi produttivi, o delle loro fasi, nel territorio di altri Stati, *"per ottenere vantaggi competitivi, derivanti da un minor costo della manodopera e da una minore regolamentazione del mercato del lavoro, ovvero altri vantaggi, soprattutto in termini fiscali"*¹⁷.

¹⁵ Cfr., tra gli altri, M. ROZA, F. VAN DEN BOSCH, H.W. VOLBERDA, *Offshoring strategy: Motives, functions, locations, and governance modes of small, medium-sized and large firms*, in *International Business Review*, 2011, 314 ss.

¹⁶ Vd., in tal senso, EUROFOUND, *Relazione 2020 dell'ERM: ristrutturazioni transfrontaliere. Sintesi*, in www.eurofound.europa.eu, 10 novembre 2020. Cfr., anche, R. HAMMAMI, Y. FREIN, A.B. HADJ-ALOUANE, *Supply chain design in the delocalization context: Relevant features and new modeling tendencies*, in *International Journal of Production Economics*, 2008, vol. 113, 641, secondo cui *"delocalization commonly refers to the transfer of production activities from developed to developing countries, essentially to benefit from lower labor costs"*.

¹⁷ Sicché, il trasferimento (in tutto o in parte) del processo produttivo, generalmente rilevante ai fini dell'integrazione del fenomeno, è quello che avviene verso aree geografiche o Paesi in cui esistono vantaggi competitivi, i quali consistono, soprattutto, nel minore costo dei

In realtà, come evidenziato in dottrina, va precisato che, secondo le teorie economiche, le imprese intendono trasferire oltre confine fasi consistenti della produzione non solo (e non tanto) perché all'estero alcuni fattori di produzione, *in primis* il lavoro, abbiano un prezzo più basso, quanto piuttosto “*perché il costo dei fattori produttivi nel Paese di origine non è compensato da una adeguata produttività*”, sicché “*il valore discriminante non è il livello del costo del lavoro, ma il costo del lavoro rapportato alla produttività relativa del lavoro stesso*”¹⁸.

In ogni caso, è certamente l'ottimizzazione del rapporto tra costi produttivi e profitti, dovuta allo sfruttamento delle differenti condizioni territoriali, a costituire una delle principali cause della delocalizzazione e, in generale, della “transnazionalizzazione” del processo produttivo¹⁹.

Ed infatti, le imprese adottano un vero e proprio approccio strategico alla delocalizzazione, rispetto alla quale, come visto, sono i costi e le condizioni d'uso della forza lavoro ad assumere un ruolo decisivo²⁰ (anche se, ovviamente, vi sono anche altri fattori che determinano un abbattimento dei costi produttivi, come, ad esempio, i

fattori produttivi e in particolare della manodopera. In tal senso, il Dizionario di Economia e Finanza Treccani, voce “delocalizzazione”, cit., ove si precisa, in ogni caso, che tra i motivi che spingono le imprese a delocalizzare vi sono anche, tra gli altri, le agevolazioni derivanti dagli incentivi legati a politiche economiche di sviluppo messe in atto da governi locali e nazionali per attirare investimenti diretti esteri, nonché la possibilità di sfruttare i benefici che derivano dalla prossimità fisica a mercati più ampi o dinamici, oppure l'opportunità di migliorare l'accesso a reti di fornitura (vd. *infra*).

¹⁸ Così, M. VOLPE, *Delocalizzazione e dumping sociale. La prospettiva delle teorie economiche*, in *Lav. Dir.*, 2011, n. 1, 46. Vd., al riguardo, anche K.B. OLSEN, *Productivity Impacts of Offshoring and Outsourcing: A Review*, in *STI Working Paper*, 2006, n. 1.

¹⁹ La maggior parte della produzione all'estero, del resto, a prescindere dalla forma economica e giuridica attraverso cui la delocalizzazione viene effettuata, è destinata ad essere reimportata nel paese d'origine per usi finali. Con riferimento all'Italia, vd., in tal senso, ISTAT, *Censimento permanente delle imprese 2019: i primi risultati*, 7 febbraio 2020, in www.istat.it, 24-25.

²⁰ Vd., P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1330-1331, la quale evidenzia che, da un punto di vista aziendale, “non sorgono dubbi sulle conseguenze positive in termini di produttività totale e, soprattutto, del lavoro”.

regimi fiscali più vantaggiosi, le normative di tutela dell'ambiente meno stringenti, o, come si vedrà, la possibilità di usufruire di aiuti economici pubblici).

Scavando più a fondo nelle decisioni imprenditoriali, tuttavia, va evidenziato come, in realtà, la scelta di delocalizzare la produzione (ottimizzando il rapporto costi/benefici) può essere determinata da una serie di cause, tra loro anche notevolmente eterogenee.

Essa può sorgere, infatti, non solo dalla mera ed esclusiva volontà di sfruttare, come visto, i minori “costi di sistema” del paese di destinazione (spesso al fine di reimportare i prodotti e i servizi nel Paese d'origine), ma anche, ad esempio, dall'esigenza di sopravvivere ad una crisi (ovvero quale *extrema ratio* per risollevare un *deficit* di bilancio non transitorio), oppure dalla volontà di “penetrare” mercati esteri in espansione, talvolta anche in ragione della saturità del mercato locale²¹.

Pertanto, la decisione di trasferire la produzione all'estero può essere influenzata non solo, e non sempre, dalla semplice volontà di sfruttare condizioni di produzione più favorevoli, alla ricerca di un abbattimento dei costi della manodopera, ma anche da altre ragioni²².

²¹ In tal senso, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 981. Come evidenziato da M.T. CARINCI, *Le delocalizzazioni produttive*, cit., 5, la scelta di delocalizzare la produzione può avere, ad esempio, alla base ragioni di natura organizzativa (come razionalizzare certe funzioni nell'ambito dei gruppi), di natura economica (come produrre lo stesso bene a costi inferiori, realizzando risparmi soprattutto sul costo del lavoro), di natura commerciale (come produrre il bene nel luogo in cui verrà venduto, creando così condizioni favorevoli ad una sua più ampia diffusione). Cfr., anche, S. CAVALLO, *Prefazione*, in P. VALENTE, R. RIZZARDI, *Delocalizzazione, migrazione societaria e trasferimento sede*, Milano, 2014, VII, la quale evidenzia che le ragioni economiche su cui si fonda un'operazione di riorganizzazione internazionale possono essere, tra le altre, rappresentate dalla massimizzazione di sinergie ed economie di scala, dalla razionalizzazione della gestione delle linee di *business*, dal miglioramento dell'efficienza della catena del valore, dalla penetrazione in mercati strategici, o dalla possibile ottimizzazione del carico fiscale.

²² La scelta di delocalizzare potrebbe, del resto, anche rientrare in una “genuina” strategia di internazionalizzazione, “ossia in una strategia di ricerca di elementi di competitività non semplicemente in termini di costi, ma anche in termini di accesso alle reti internazionali della tecnologia, della ricerca, della conoscenza”. Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla*

Inoltre, in un mondo sempre più globalizzato, spesso la delocalizzazione all'estero dei processi produttivi si rende necessaria (quando non inevitabile) per le imprese, al fine di restare competitive sui propri prodotti, posto che i mercati e la concorrenza globali *“hanno spostato i confini e la geografia dell'industria”*²³.

Ed infatti, come evidenziato in dottrina, con riferimento al contesto nazionale, alla base della scelta v'è, spesso, l'alto costo del lavoro, nel senso che *“tutte quelle produzioni che non consentono di erogare agli addetti un salario sufficiente (ex art. 36 Cost.), non potrebbero essere più effettuate nel nostro Paese”*²⁴.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, risulta, quindi, evidente l'estrema difficoltà di “valutare” le reali motivazioni imprenditoriali sottese alla decisione di delocalizzare la produzione, distinguendo, in particolare, i comportamenti opportunistici dalle fisiologiche scelte di “internazionalizzazione” delle imprese.

delocalizzazione, in *Dir. Merc. Lav.*, 2019, n. 1, 15. Vd., anche, M. VOLPE, *Delocalizzazione e dumping sociale*, cit., 46, secondo il quale, in questi casi, trattasi *“di un processo che, nel medio periodo, dovrebbe rafforzare le capacità competitive del sistema produttivo”*. Ovviamente, anche la scelta del paese di destinazione ha una sua rilevanza strategica. Secondo l'Istat, infatti, la decisione di trasferire l'attività produttiva ha come principale motivazione l'accesso a nuovi mercati nel caso di investimenti nei paesi dell'Area Euro o in America, mentre il contenimento del costo del lavoro prevale tra le imprese che scelgono come mercato di delocalizzazione gli altri paesi non euro ed *extra* Ue, come i paesi dell'area asiatica. Così, ISTAT, *Censimento permanente delle imprese 2019*, cit., 24.

²³ Così, A. BOLLA, *Presentazione*, in P. VALENTE, R. RIZZARDI, *Delocalizzazione, migrazione societaria*, cit., IX. Vd., al riguardo, P. KRUGMAN, *Development, economic geography and economic theory*, Cambridge, 1995.

²⁴ Così, G. PROSPERETTI, *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2017, n. 2, 313, il quale evidenzia che *“oggi siamo al punto che si rischia di delocalizzare anche produzioni di rilievo strategico per il Paese, sintomo di una impostazione socio-economica in crisi”*; ed infatti, *“se da una parte non c'è lavoro, dall'altra il lavoro che c'è costa troppo e, pertanto, non è più conveniente utilizzarlo”*. Secondo l'Autore, quale soluzione al problema, tra le altre cose, potrebbe ipotizzarsi un mix *“tra reddito da lavoro (insufficiente) e contributo assistenziale, così superando quella concezione ad escludendum per cui l'intervento del welfare è oggi ammesso solo in assenza di reddito da lavoro, ciò che favorisce, peraltro, anche la delocalizzazione delle attività a basso valore aggiunto nei Paesi che praticano il dumping sociale”* (318-319).

Va, in ogni caso, rilevato come il “risparmio” economico non costituisce, certamente, l’unico parametro di valutazione nelle scelte localizzative delle imprese, giacché, altrimenti, il fenomeno della delocalizzazione sarebbe molto più diffuso rispetto a quanto non lo sia allo stato attuale.

Ed infatti, la “strategia” di delocalizzazione è ritenuta da molte imprese una scelta non particolarmente proficua, soprattutto nel lungo termine, preferendosi, ad esempio, non prescindere da una “*stretta contiguità fisica, linguistica e culturale tra i centri di produzione e quelli di ricerca e sviluppo*”, che garantisca “*continuità e proficuità dello scambio d’informazioni e conoscenze*”²⁵.

Altro dato da prendere in considerazione, nell’analisi del fenomeno, è che la delocalizzazione interessa, generalmente, i centri di produzione dell’azienda di “stretta” manodopera, e meno i dipartimenti che richiedono, invece, la presenza di professionalità particolarmente avanzate (ove si sviluppa il c.d. *know-how* dell’impresa)²⁶.

²⁵ Ciò, anche al fine di contenere il rischio che, nel lungo periodo, la diffusione del proprio *know-how* nelle unità produttive estere, spesso dotate di larga autonomia gestionale, possa determinare la nascita di potenziali concorrenti. Così, G. ZAMPINI, *Il rapporto di lavoro nel trasferimento d’azienda*, Milano, 2020, 19. Riprendendo quanto già anticipato in premessa, del resto, va ricordato che, in termini generali, le imprese basano la decisione di “localizzazione” dell’attività economico-produttiva anche in funzione, tra gli altri fattori, dei servizi pubblici, della stabilità politica, dell’esistenza di istituzioni sufficientemente affidabili, della prossimità dei mercati, della presenza di risorse produttive, di un livello di formazione adeguato dei lavoratori, delle infrastrutture, dell’efficienza dell’amministrazione pubblica, etc. Pertanto, il costo del lavoro non è l’unico “criterio” di scelta delle imprese e, in ogni caso, esso, come visto, dev’essere ponderato con la produttività, giacché è il rapporto produttività/costo ad essere determinante per la competitività. In tal senso, il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese*, cit.

²⁶ In particolare, come evidenziato in dottrina, la globalizzazione (vd. *infra*), in ragione dell’integrarsi dei mercati dei vari paesi, determina, spesso, che “*il fabbricare prodotti elementari e le manifatture ad alta intensità di lavoro vengono monopolizzate da paesi dove la manodopera costa poco o niente, dove non esistono diritti delle persone e tanto meno diritti dei lavoratori*”, con una conseguente “*competizione sfrenata dei mercati stessi*”. Così, M. RUSCIANO, *Diritti dei lavoratori e mutamenti economico-produttivi*, Napoli, 2014, 52.

Inoltre, anche la dimensione dell'impresa costituisce un fattore di rilievo nella scelta di delocalizzare²⁷, sebbene la crescente internazionalizzazione dei mercati abbia determinato un graduale aumento delle strategie di delocalizzazione, quantomeno parziale, anche delle piccole e medie imprese²⁸.

In ogni caso, nel contesto economico del mercato globale, ove le imprese multinazionali²⁹ rappresentano, come evidenziato nell'ultimo Report dell'Osservatorio sulla ristrutturazione in Europa, un'ampia percentuale della produzione globale e dell'occupazione, nonché una percentuale ancora maggiore del commercio globale, risulta evidente come siano soprattutto le decisioni assunte da queste imprese in merito a dove localizzare le propria attività economico-produttiva ad influenzare lo *status* occupazionale di milioni di lavoratori, nonché la prosperità di intere comunità e regioni³⁰.

Da ultimo, va evidenziato che la predisposizione di un'impresa alla delocalizzazione è necessariamente influenzata anche (i) dal tipo di attività economica esercitata, posto che vi sono produzioni più inclini

²⁷ La stessa Relazione illustrativa al Decreto dignità fa riferimento ad un aumento, negli ultimi anni, del fenomeno delle delocalizzazioni con riferimento alle imprese per lo più appartenenti a multinazionali o a gruppi industriali di rilevanti dimensioni in termini di fatturato e occupazione.

²⁸ In tal senso, P.H. PELLENBARG, L.J.G. VAN WISSEN, J. VAN DIJK, *Firm relocation*, cit., 34. Vd., anche, il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese*, cit.

²⁹ Cfr., P. DI MAGGIO (a cura di), *The Twenty-First-Century Firm. Changing Economic Organization in International Perspective*, Princeton, 2001; G. BERTA, F. ONIDA, M. PERUGINI, *Vecchie e nuove imprese multinazionali italiane*, in G. TONIOLO (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Venezia, 2013.

³⁰ In tal senso, EUROFOUND, *Relazione 2020 dell'ERM: ristrutturazioni transfrontaliere. Sintesi*, cit., ove si evidenzia che, in parte in risposta alla loro crescente influenza economica, l'Unione europea ha sviluppato politiche di sostegno alla rappresentanza dei lavoratori a livello transnazionale (soprattutto in termini di diritti di informazione e consultazione) per riequilibrare le prerogative delle parti sociali, in particolare nei casi di ristrutturazioni transnazionali. Vd. la Direttiva n. 38 del 2009 “*riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie*”.

al fenomeno (come quelle effettuate dalle imprese tessili, meccaniche, siderurgiche, o, comunque, *labour intensive*), nonché (ii) dal grado di autonomia dell'impresa, in funzione della sua struttura societaria e tecnologica, in quanto le filiali di imprese multinazionali con sede in un paese straniero o le imprese che non possiedono le tecnologie relative ai loro prodotti o processi risultano quelle “*maggiormente a rischio*”³¹.

3. Le “forme” giuridiche delle delocalizzazioni

La delocalizzazione internazionale è, di per sé, un fenomeno “*composito*”, giacché diverse sono le sue forme di realizzazione e, in particolare, gli “strumenti” giuridici attraverso cui l'attività economico-produttiva precedentemente svolta nel paese d'origine può essere “continuata” all'estero³².

Sicché, come evidenziato in dottrina, non è semplice isolare e qualificare un fenomeno economico-aziendale così complesso, distinguendolo anche “*dalle forme più tradizionali di esternalizzazione (decentramento, subfornitura, outsourcing) nel mercato interno o verso i Paesi terzi e, più in generale, dall'espansione commerciale e dall'articolazione dei gruppi multinazionali, che pure determinano conseguenze rilevanti sull'occupazione*”³³.

³¹ Così, il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese*, cit.

³² In tal senso, cfr. A. LEPORE, *Il trasferimento d'impresa tra legge e “case law”. Italia e Gran Bretagna a confronto*, Napoli, 2012, 156; ID., voce *Esternalizzazioni (dir. lav.)*, in www.treccani.it, 2014.

³³ Così, P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1329-1330. Vd. V. BRINO, *Delocalizzazioni e misure di contrasto*, cit., 116, secondo cui sul piano giuridico va registrata una sostanziale difficoltà nel “*mettere a fuoco*” il fenomeno delle delocalizzazioni sia in

Alla luce delle definizioni del fenomeno sin qui analizzate, può essere evidenziato come il caso “tipico” di delocalizzazione (che potremmo definire “in senso stretto”) sia rappresentato, come visto, dalla “chiusura”, totale o parziale, di uno stabilimento produttivo e dalla successiva “apertura” di un altro stabilimento all’estero, ove viene “trasferita” la medesima attività economico-produttiva precedentemente esercitata nello stabilimento d’origine³⁴.

Ciò, generalmente, avviene nell’ambito di uno stesso gruppo di imprese³⁵, attraverso lo spostamento dell’attività dal sito produttivo di una società controllata (o collegata) nel paese d’origine al sito

ragione delle molteplici rappresentazioni che lo stesso assume sul piano fattuale sia per una sua “naturale inclinazione a rifuggire da qualsiasi tentativo di regolazione e sistematizzazione”. Cfr., al riguardo, E. CONDOLEO, *Internazionalizzazione e delocalizzazione. Strategie e processi per la migrazione delle aziende*, Milano, 2015; W. ANDREFF, *Outsourcing in the new strategy of multinational companies: foreign investment, international subcontracting and production relocation*, in *Papeles de Europa*, 2009, 18, 5 ss.

³⁴ Cfr. G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 981, il quale evidenzia che nella prassi, in un’ottica nazionale, le delocalizzazioni consistono nella chiusura (totale o parziale) di uno stabilimento nel nostro Paese, seguita dalla “più o meno contestuale apertura, in altro Paese (UE o extra-UE), d’un nuovo stabilimento che produce gli stessi beni e/o servizi”. Il termine “apertura” di un nuovo stabilimento non va, come già evidenziato, considerato in termini rigorosi, in quanto lo stabilimento di destinazione può anche essere già esistente, dovendosi porre, in prevalenza, l’accento sul “trasferimento” geografico dell’attività economico-produttiva da un sito di provenienza (che viene chiuso o, quantomeno, la cui capacità produttiva viene ridotta) ad un altro sito (che viene aperto o, quantomeno, la cui capacità produttiva viene ampliata) all’estero.

³⁵ Cfr., OECD, *Offshoring and employment. Trends and impacts*, 2007, 15, ove si evidenzia la differenza tra (i) il c.d. “*offshore in-house sourcing*”, che corrisponde al trasferimento all’estero, totale o parziale, della produzione di beni e servizi all’interno dello stesso gruppo di imprese, dove l’affiliata estera può essere già esistente o creata da zero (c.d. *greenfield affiliates*), e (ii) il c.d. “*offshore outsourcing*”, che rappresenta il trasferimento totale o parziale della produzione a un’impresa estera non affiliata (vd. *infra*).

produttivo di altra affiliata (già esistente o di nuova costituzione)³⁶ nel paese di destinazione³⁷.

Una pratica diffusa, invero, come evidenziato in dottrina, è quella di delocalizzare una parte più o meno rilevante (da un punto di vista sia qualitativo che quantitativo) della produzione attraverso la “*creazione di una nuova società all'estero (una new corporation di diritto cinese, di diritto rumeno ecc.), con assunzione di nuovo personale locale*”³⁸.

Le strategie di delocalizzazione, tuttavia, “aggirano”, tendenzialmente, gli strumenti giuslavoristici (avvalendosi delle soluzioni offerte dal diritto commerciale), sicché, nelle ipotesi menzionate, le scelte imprenditoriali implicano, di norma, nel paese d'origine, “*dimagrimenti*” dell'impresa, o addirittura la cessazione dell'attività, e, quindi, il ricorso in Italia ai licenziamenti collettivi (cfr. art. 24 della legge n. 223 del 1991)³⁹, ovvero ai licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo.

Il concetto di delocalizzazione (che potremmo definire “in senso ampio”), poi, può coincidere con quello di *outsourcing*, sicché, in questi

³⁶ Attraverso, in termini economici, i cc.dd. investimenti diretti esteri. Vd., al riguardo, S. BRAKMAN, H. GARRETSEN (ed. by), *Foreign Direct Investment and the Multinational Enterprise*, Cambridge, 2008; W. MACEK, *The delocalization of production to Poland*, in *Production Engineering Archives*, 2019, 48.

³⁷ Per un'analisi delle varie articolazioni aziendali, sebbene nell'ambito della disciplina dei licenziamenti collettivi, vd. G. CAVALLINI, *I confini dell'impresa nella disciplina dei licenziamenti collettivi. Stabilimento, unità produttiva e impresa controllata eterodiretta tra nozioni europee e nazionali*, in A. PERULLI (a cura di), *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Padova, 2016, 539 ss.

³⁸ Così, M.T. CARINCI, *Le delocalizzazioni produttive*, cit., 3-7. E ciò, anche al fine (i) di ridurre i rischi finanziari dell'operazione, rendendo autonome le due società, (ii) di usufruire degli eventuali benefici (*in primis* fiscali) legati alla disciplina giuridica delle società nel paese di destinazione, e (iii) di evitare l'applicazione di eventuali normative protezionistiche previste da alcuni paesi *extra* UE.

³⁹ In tal senso, ancora, M.T. CARINCI, *Le delocalizzazioni produttive*, cit., 5-7, la quale evidenzia che “*raro è invece l'uso del trasferimento di ramo d'azienda, per il rilevante costo che implicherebbe lo spostamento all'estero del complesso di beni, strumenti, attrezzatura necessari alla produzione; è molto più economico impiantare ex novo degli stabilimenti all'estero*”.

casi, una parte, più o meno rilevante, dell'attività economico-produttiva dell'impresa viene "esternalizzata" in favore di una società "terza" operante all'estero, che stipula con l'impresa "d'origine" un contratto commerciale (di vendita, di appalto, di subfornitura, etc.)⁴⁰, con ciò creandosi, comunque, una rete transnazionale di imprese⁴¹.

Il processo di esternalizzazione (ovvero della sostituzione del *make* con il *buy*) dei segmenti produttivi ha, del resto, già di per sé, la finalità di far fronte, anche sul piano dei modelli organizzativi, alle sfide della competizione globale⁴².

Tuttavia, come evidenziato in dottrina, il fenomeno della delocalizzazione è distinto da quello della esternalizzazione⁴³, giacché (sebbene, come visto, talvolta le due scelte possono essere contestuali), con il primo termine si "*allude ad un mero spostamento geografico*

⁴⁰ Secondo l'Istat, nel 2018, con riferimento alla maggior parte delle imprese che ha dichiarato di aver realizzato all'estero almeno parte della propria produzione, la delocalizzazione produttiva è avvenuta in forma "leggera", cioè solo attraverso la stipula di accordi o contratti, mentre la restante parte realizza la produzione estera tramite investimenti diretti. Vd., ISTAT, *Censimento permanente delle imprese 2019*, cit., 24.

⁴¹ In tal senso, A. LEPORE, *Il trasferimento d'impresa*, cit., 156. L'European Observatory of Working Life (c.d. Eurwork) definisce il concetto di *offshoring* come la "sostituzione" di una determinata attività economica con la produzione "straniera" degli stessi beni e servizi, dovuta alla decisione del produttore di cessare o ridurre una specifica attività produttiva domestica "*to purchase or outsource it abroad*" (specificando che "*the offshored activities may either continue to be owned by the company or may be outsourced*"), la quale, spesso, si accompagna al permanere l'impresa produttrice originaria nello Stato d'origine (in termini di commercializzazione dei beni e servizi prodotti, in tutto o in parte, dopo la delocalizzazione, all'estero). Così, EURWORK, voce *Offshoring*, in www.eurofound.europa.eu, 6 dicembre 2009.

⁴² Così, R. DEL LUCA TAMAJO, *Ragioni e regole del decentramento produttivo*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2005, n. 2, 307, il quale evidenzia che, a partire dalla fine degli anni '80 dello scorso secolo, la tendenza all'esternalizzazione (che prima aveva interessato segmenti periferici e marginali del ciclo produttivo) ha investito anche funzioni di centralità per l'impresa, "*sino a lambire il core business, mediante l'affidamento a società specializzate della logistica interna allo stabilimento, della produzione di parti rilevanti del prodotto finale, della gestione del magazzino ricambi etc.*".

⁴³ Vd., sulle principali differenze tra *outsourcing* e *offshoring*, T. BURSI, G. GALLI, *Offshoring e reshoring nelle strategie di internazionalizzazione*, Milano, 2020, 13 ss. Vd., anche, F. SCHIAVETTI, *L'outsourcing e la delocalizzazione transnazionale dell'impresa*, in A. PERULLI (a cura di), *L'idea del diritto del lavoro*, cit., 648.

*dell'attività produttiva, a prescindere da ogni variazione della struttura giuridica del soggetto imprenditore (può così accadere che una medesima casa-madre apra una filiale o unità produttiva all'estero continuando a produrre in prima persona lo stesso bene o servizio, ma in un luogo diverso)", mentre con il secondo si allude "alla dismissione di una fase o parte dell'attività produttiva prima realizzata dall'impresa al suo interno, seguita dalla riacquisizione del prodotto, del semilavorato, del servizio realizzato ora da un terzo, a prescindere da ogni variazione spaziale"*⁴⁴.

In ogni caso, stante la molteplicità delle "forme" che il concetto di "delocalizzazione" può assumere⁴⁵, il termine, in sé, sembra essere poco pregnante da un punto di vista giuridico, se non considerato nel suo senso comune (sopra analizzato).

4. I fattori di sviluppo del fenomeno

⁴⁴ Così, M.T. CARINCI, *Le delocalizzazioni produttive*, cit. 3.

⁴⁵ Ricorrendo ad una schematizzazione fornita dalla dottrina economico-aziendalista, le forme più diffuse di "delocalizzazione" sono rappresentate: (i) dallo spostamento degli impianti produttivi in altre aree geografiche; (ii) dagli investimenti diretti all'estero tramite apertura di nuove strutture o mediante operazioni di fusione e acquisizione; (iii) da *joint venture* focalizzate su specifici progetti, in relazione ai quali due o più imprese uniscono le proprie competenze con la condivisione dei rischi economici; (iv) dai contratti di subfornitura per l'esternalizzazione di attività operative a basso valore aggiunto; (v) dalla creazione di unità commerciali. In tal senso, L. BOSETTI, *Corporate governance e mercati globali*, Milano, 2010, 10, la quale richiama, per approfondimenti sul tema, E.M. MOUHOUD, *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, Parigi, 2006; F. LUENGO, I. ÁLVAREZ, *Impact of international offshoring on the labour market. A reflection on the conceptual and methodological aspects*, in *Papeles de Europa*, 2009, n. 18, 50 ss.; A. CORTESI (a cura di), *Innovazione e delocalizzazione? Solo qualche volta*, Milano, 2007. Vd., anche, G. BARONCHELLI, *La delocalizzazione nei mercati internazionali. Dagli IDE all'offshoring*, Milano, 2007.

Profili di complessità si rinvencono, altresì, nell'analisi dell'effettiva portata del fenomeno della delocalizzazione (in termini dimensionali, statistici, di evoluzione storica, etc.)⁴⁶, anche in ragione della difficoltà di stabilirne i “criteri” d'indagine⁴⁷.

A livello europeo, in ogni caso, a decorrere dal 2002, un parziale monitoraggio del fenomeno (e, in generale, degli impatti lavoristici determinati dalle ristrutturazioni aziendali su larga scala) è effettuato, annualmente, dall'Eurofound (la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro⁴⁸), attraverso il c.d. Osservatorio sulla ristrutturazione in Europa⁴⁹.

⁴⁶ Con riferimento all'Italia, nella stessa relazione illustrativa della bozza del Decreto dignità del 2 luglio 2018 (vd. *infra*, cap. 3), il Governo italiano aveva espressamente evidenziato come non esistessero “statistiche *ad hoc* e complete in grado di fotografare con precisione il fenomeno della delocalizzazione delle imprese italiane all'estero”.

⁴⁷ Del resto, come evidenziato da M. LEONARDI, *Contrasto alla precarietà e delocalizzazioni nel Decreto Dignità*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), “Decreto Dignità”, cit., 170, disporre di una base di dati adeguata e coerente (con riferimento al *quantum*, al “tipo” di aziende, ai luoghi di destinazione, etc.), sarebbe fondamentale, *de iure condendo*, al fine di disegnare interventi normativi efficaci di contrasto.

⁴⁸ Vd., con riferimento agli obiettivi e ai compiti della Fondazione, il Regolamento n. 1365 del 1975, recentemente sostituito dal Regolamento n. 12 del 2019.

⁴⁹ Cfr. EUROFOUND, *ERM Report 2020: Restructuring across borders*, Lussemburgo, 2020; EUROFOUND, *ERM report 2018: Impact of restructuring on working conditions*, Lussemburgo, 2018; EUROFOUND, *ERM Annual Report 2016: Globalisation slowdown? Recent evidence of offshoring and reshoring in Europe*, Lussemburgo, 2016; EUROFOUND, *ERM Annual Report 2013. Monitoring and managing restructuring in the 21st century*, Lussemburgo, 2013; EUROFOUND, *ERM Report 2012. After restructuring: Labour markets, working conditions and life satisfaction*, Lussemburgo, 2012; EUROFOUND, *ERM Report 2010. Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*, Lussemburgo, 2010; EUROFOUND, *ERM Report 2009. Restructuring in recession*, Lussemburgo, 2009; EUROFOUND, *ERM Report 2008. More and better jobs: Patterns of employment expansion in Europe*, Lussemburgo, 2008; EUROFOUND, *ERM Report 2007. Restructuring and employment in the EU: The impact of globalisation*, Lussemburgo, 2007; EUROFOUND, *Restructuring and employment in the EU: Concepts, measurement and evidence*, Lussemburgo, 2006, tutti in www.eurofound.europa.eu.

Come evidenziato in dottrina, un dato certo è che la “*mobilità geografica*” del capitale attraverso il riposizionamento internazionale delle imprese è in atto da tempo, e in modo ciclico e ricorrente⁵⁰.

Una prima vera “esplosione” del fenomeno della delocalizzazione internazionale, tuttavia, si è verificata verso la fine degli anni '80 del secolo scorso, soprattutto in ragione della progressiva liberalizzazione del commercio, della crescente concorrenza dei Paesi in via di sviluppo e della necessità di internazionalizzare l'attività di impresa per mantenere un elevato grado di competitività nei mercati⁵¹.

Alla base del recente sviluppo dei processi di delocalizzazione produttiva (e di migrazione capitalistica internazionale) v'è, dunque, indubbiamente, la c.d. globalizzazione dell'economia⁵², ovvero quel “*fenomeno per cui le economie nazionali, per effetto dell'internazionalizzazione di importanti mercati (dei beni e dei capitali), dell'influenza delle multinazionali, dello sviluppo delle telecomunicazioni e delle tecnologie informatiche, sono sempre più interdipendenti, fino a diventare parte di un unico sistema mondiale*”⁵³.

⁵⁰ Così, P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1329, la quale richiama D. SACCHETTO, *Mobilità della forza lavoro e del capitale. Alcune note a partire dalle esperienze dell'Europa orientale*, in D. SACCHETTO, M. TOMBA (a cura di), *La lunga accumulazione originaria. Politica e lavoro nel mercato mondiale*, Verona, 2008.

⁵¹ In tal senso, A. BOLLA, *Presentazione*, cit., IX.

⁵² In tal senso, P. TULLINI, *Concorrenza ed equità nel mercato europeo: una scommessa difficile (ma necessaria) per il diritto del lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2018, I, 200.

⁵³ Così, la definizione di “globalizzazione” in www.garzantilinguistica.it. In dottrina, vd. V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni e di salvaguardia dei livelli occupazionali nelle imprese beneficiarie di aiuti pubblici*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, 2019, 1635, secondo il quale la globalizzazione può essere sinteticamente definita come quel “*complesso insieme di fenomeni che hanno determinato un'unificazione dei mercati a livello mondiale e che è stata resa possibile, dal punto di vista sostanziale, dalla diffusione delle innovazioni tecnologiche, specie nel campo della telematica, che hanno fatto emergere modelli di consumo e di produzione più uniformi e convergenti e che hanno facilitato la circolazione dei capitali*”.

Lo sviluppo tecnologico (*in primis* dei trasporti), in particolare, ha rappresentato un importante fattore di sviluppo delle delocalizzazioni, avendo fortemente agevolato la commercializzazione dei beni su larga scala, a prescindere dal loro luogo geografico di produzione, nonché le comunicazioni tra le imprese.

Esso, in uno con la strutturazione del mercato a livello sempre più globale (*i.e.* con l'incremento delle dinamiche di domanda/offerta dei beni e dei servizi in termini transnazionali), ha, infatti, "facilitato" il trasferimento delle funzioni produttive, in tutto o in parte, all'estero (in paesi, più o meno lontani, ritenuti maggiormente convenienti dalle imprese)⁵⁴.

Inoltre, va evidenziato che il modello di teoria economica che si è maggiormente diffuso a livello globale, a partire dagli anni '80, è stato, soprattutto, quello (neo)liberista, in virtù del quale, come noto, il mercato è in grado di garantire l'equilibrio efficiente, mentre lo Stato rimane relegato al marginale ruolo di garante dell'ordine pubblico⁵⁵.

La crescente globalizzazione economica sviluppatasi negli ultimi anni (nell'ambito della quale le frontiere hanno perso sempre più di significato), ha determinato, dunque, l'internazionalizzazione del commercio e l'aumento degli investimenti transfrontalieri,

⁵⁴ Vd., al riguardo, M. RUSCIANO, *Diritti dei lavoratori*, cit., 52.

⁵⁵ Vd., *ex aliis*, D. HARVEY, *Breve storia del neoliberalismo*, Milano, 2007. Nel contesto della liberalizzazione dei mercati, la delocalizzazione può essere considerata, semplicemente, come una ulteriore forma di commercio con vantaggi comparativi. Cfr., al riguardo, sebbene in termini critici, O.E. URIARTE, *Deslocalización, globalización y derecho del trabajo*, cit., 4, il quale evidenzia che "*así como yo puedo vender porque mi producto es mejor o más bonito, también puedo vender porque mis costos son más bajos (y en "costos bajos" entra absolutamente todo, incluido el costo laboral)*", e da questa prospettiva "*ultraliberal, aquí no habría ninguna novedad, nada diferente, nada extraño que buscar, ni nada de qué preocuparse*".

“stemperando” l’identità geografica e consentendo alla “competitività” di raggiungere una dimensione globale⁵⁶.

Lo sviluppo del fenomeno della delocalizzazione⁵⁷ costituisce, pertanto, uno degli elementi connotanti la globalizzazione dei mercati.

In particolare, com’è stato evidenziato, la delocalizzazione rappresenta una delle caratteristiche più “innovative” dell’attuale fase di globalizzazione economica, ove si assiste non solamente a un incremento del volume degli scambi, ma altresì a “*una dislocazione orizzontale delle fasi produttive che compongono il prodotto finito (cc.dd. commodity chains), nell’ambito di una integrazione logistica della forza lavoro transnazionale*”⁵⁸.

Il mercato globale, del resto, anche in ragione del superamento delle barriere nazionali, incentiva le imprese, nell’ambito delle scelte influenzate dai fattori economici, a delocalizzare la produzione nei paesi ove i costi produttivi sono più bassi⁵⁹.

⁵⁶ In tal senso, il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese*, cit. Come evidenziato in dottrina, gli effetti della globalizzazione hanno determinato, da un lato, una spinta inarrestabile dei paesi più poveri a realizzare una diversa redistribuzione della ricchezza, e, dall’altro lato, una pressione sempre più forte della concorrenza internazionale. Così, G. PROIA, *Manuale del nuovo corso del diritto del lavoro*, Padova, 2013, 2. Vd., anche, M. ACEVEDO, *El derecho de trabajo en el marco de la deslocalización de las empresas*, in AA.VV., *IV Pre Congreso de Especialistas de Estudios del Trabajo*, Mendoza, 2009, 207.

⁵⁷ E, in generale, della transnazionalizzazione del processo produttivo.

⁵⁸ Così, G. ZAMPINI, *Il rapporto di lavoro nel trasferimento d’azienda*, cit., 19. Negli ultimi anni sono, infatti, sensibilmente mutati i confini geografici dell’attività d’impresa, e le aziende (soprattutto di grandi dimensioni) “*hanno abbattuto le barriere spaziali allargando il proprio perimetro di riferimento anche a Paesi esteri, mediante strategie di delocalizzazione dirette a cogliere nuove opportunità di successo economico e competitivo*”. Così, L. BOSETTI, *Corporate governance e mercati globali*, cit., 9.

⁵⁹ E ciò, sempre nel segno della “competitività”, che si configura sempre più come l’obiettivo generale della dimensione economica. In tal senso, il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese*, cit. Tra i cambiamenti determinati dalla globalizzazione, v’è, dunque, sia il fatto che i flussi di capitale sono più liberi di muoversi nei mercati economici sempre più aperti ed integrati, sia il fatto che intere fasi dei processi produttivi vengono spostate all’estero, anche perché “*i mercati promuovono l’efficienza attraverso la competizione, la divisione del lavoro e la specializzazione, che permette a ciascuna economia di concentrarsi su ciò che le riesce*

Da ultimo, va evidenziato che un altro “*fattore di accelerazione*”⁶⁰ delle riorganizzazioni industriali nello spazio globale, è certamente rappresentato dalle recenti “crisi” economiche internazionali, che possono, anche incidendo sulle scelte localizzative delle imprese⁶¹, determinare effetti dirompenti sui rapporti individuali e collettivi di lavoro⁶².

5. Gli effetti delle delocalizzazioni sull’occupazione e sulla regolamentazione del lavoro

meglio” e la delocalizzazione della produzione rappresenta la “*forza trainante di questo processo*”. Così, OSSERVATORIO FILAS, *Delocalizzazione: perché le imprese puntano sull'estero?*, in www.filas.it.

⁶⁰ In tal senso, P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1329.

⁶¹ Vd. S. CAVALLO, *Prefazione*, cit., VII, secondo la quale, con riferimento alla crisi del 2008, il fenomeno della delocalizzazione delle imprese ha rappresentato una delle “leve strategiche” per gestire la crisi del sistema economico. Cfr., anche, R. VITTORI, *Export, delocalizzazione, internazionalizzazione. Un’opportunità delle aziende per superare la crisi*, Milano, 2013.

⁶² Vd., in generale, sul tema, AA.VV., *Il diritto del lavoro al tempo della crisi. Atti del XVII Congresso nazionale di diritto del lavoro*. Pisa, 7-9 giugno 2012, Milano, 2013; AA.VV., *La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro. Atti delle giornate di studio nel cinquantenario della nascita dell’associazione*. Bologna, 16-17 maggio 2013, Milano, 2014; S. SCIARRA, *L’Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Bari, 2013; G. LOY (a cura di), *Diritto del lavoro e crisi economica. Misure contro l'emergenza ed evoluzione legislativa in Italia, Spagna e Francia*, Roma, 2011; I. HORVÁTH, S. HUNGLER, R. RÁCZ, Z. PETROVICS, *Dialogo sociale e crisi economica globale in alcuni Paesi dell'Europa centrale e orientale*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2020, n. 1, 183 ss.; S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *Dentro la crisi. Spunti comparati sull'impatto delle "riforme strutturali" nel diritto del lavoro in Italia, Portogallo e Spagna*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2018, n. 4, 643 ss.; F. GUARRIELLO, *Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2016, 3 ss.; G. COLETTA, *La tutela dei diritti sociali in tempo di crisi economica*, in *Rass. Dir. Pubb., Eur.*, n. 2, 37 ss.; M.T. CARINCI, *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e "flexicurity" "all'italiana" a confronto*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2012, 527 ss.; O.E. URIARTE, *La crisi finanziaria globale e il diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2010, 279 ss.

Anche la valutazione delle “conseguenze” del fenomeno in analisi pone questioni di problematicità, giacché numerosi sono i fattori e gli interessi che devono essere presi in considerazione al riguardo⁶³.

In particolare, i processi di delocalizzazione sono caratterizzati, come evidenziato in dottrina, da una “cifra ambivalente”, nel senso che se, da un lato, essi fotografano le dinamiche di internazionalizzazione prodotte dalla globalizzazione dei mercati e dalla finanziarizzazione dell’economia, dall’altro lato, gli stessi possono tradursi, ove non adeguatamente governati, in una minaccia per i livelli occupazionali e per i sistemi normativi più evoluti⁶⁴.

Nella dottrina economica, in ogni caso, non v’è univocità di vedute in merito al reale impatto delle delocalizzazioni sull’occupazione⁶⁵.

⁶³ Da ultimo, con particolare riferimento ai profili occupazionali, vd., D. BAUMGARTEN, M. IRLACHER, M. KOCH, *Offshoring and non-monotonic employment effects across industries in general equilibrium*, in *European Economic Review*, 2020, vol. 130, 103583.

⁶⁴ Così, V. BRINO, *Delocalizzazioni e misure di contrasto*, cit., 116-117. Al riguardo, l’Autrice richiama il concetto del c.d. “*offshoring dilemma*”, nel senso che, per un verso, “*le delocalizzazioni sono espressione naturale dell’evoluzione del mercato ed hanno un impatto positivo sulle imprese e sui consumatori*”, per altro verso, invece, “*incidono sui livelli occupazionali mettendo in crisi il tessuto economico e sociale dei paesi di origine*”, citando, in termini comparatistici, quanto verificatosi negli Stati Uniti a fronte delle tensioni tra i fautori di un ritorno al protezionismo e quelli del libero mercato (vd. V.L. BRAINARD, R.E. LITAN, “*Offshoring*” *Service Jobs: Bane or Boon and What to Do?*, in www.brookings.edu, 1 aprile 2004; J.L. DAUER, *A summary of Issues Raised in “Offshoring” Legislation*, in *40 Procurement Law* 10, n. 13, 2005).

⁶⁵ Al riguardo, la letteratura è vastissima. Cfr., tra gli altri, M. GYÖRFFI, G. OREN, *Relocation of EU Industry. An Overview of Literature*, in www.europarl.europa.eu, dicembre 2006; C. ORNAGHI, I. VAN BEVEREN, S. VANORMELINGEN, *The impact of service and goods offshoring on employment: Firm-level evidence*, in *NBB Working Paper*, 2017, n. 319; J.F. KIRKEGAARD, *Offshoring, Outsourcing, and Production Relocation - Labor-Market Effects in the OECD Countries and Developing Asia*, in *PIIE Working Paper Series*, luglio 2007; C. MOSER, D. URBAN, B. DI MAURO, *Offshoring, Firm Performance and Establishment-level Employment – Identifying Productivity and Downsizing Effects*, in www.wto.org, agosto 2010; A. BRAMUCCI, V. CIRILLO, R. EVANGELISTA, D. GUARASCIO, *Offshoring, industry heterogeneity and employment*, in www.isigrowth.eu, maggio 2017; OECD, *Offshoring and employment: trends and impacts*, 2007, in www.oecd.org; D. MITRA, P. RANJAN, *Offshoring and unemployment*, in *NBER Working Paper*, n. 13149, 2007; N. BOTTINI, C. ERNST, M. LUEBKER, *Offshoring and the labour market: What are the issues?*, in *Economic and Labour Market Paper*, ILO, 2007, n. 11; M. ARTÍS, R. RAMOS, J. SURIÑACH, *Job Losses, Outsourcing and Relocation: Empirical Evidence Using Microdata*, in *IZA DP*, 2007, n. 2978; B.

Sulla base di dati empirici, ad esempio, è stato evidenziato come, con riferimento all'Italia, le aree più colpite dal fenomeno nel corso degli ultimi decenni (in particolare quelle del nord-est), risultano anche essere quelle in cui è più elevato il tasso di occupazione attuale⁶⁶.

Inoltre, talvolta, come visto, la scelta delle imprese di delocalizzare all'estero è mossa dalla necessità di dover “sopravvivere” nei mercati globali, sicché, spesso, tale scelta ha consentito a molte imprese di continuare ad operare, garantendo il lavoro domestico residuo⁶⁷.

In ogni caso, come evidenziato in dottrina, “*al fondo*” deve riconoscersi che, in molti casi, le delocalizzazioni industriali, quantomeno nel breve periodo, si associano “*normalmente alla riduzione dei livelli occupazionali (job displacement)*”⁶⁸.

GALGÓCZI, M. KEUNE, A. WATT (ed. by), *Jobs on the Move. An Analytical Approach to 'Relocation' and Its Impact on Employment*, Bruxelles, 2008; E. SCHRODER, *Offshoring, employment, and aggregate demand*, in *Journal of Evolutionary Economics*, 2020, 179 ss.; R. SCHIATTARELLA, *Delocalizzazione internazionale e occupazione: un'analisi per i settori tradizionali italiani*, in F.R. PIZZUTI (a cura di), *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale*, Roma, 1999.

⁶⁶ In tal senso, G. CORÒ, *Delocalizzazione internazionale e crescita competitiva delle imprese*, in M. BERTONCIN, D. MARINI, A. PASE (a cura di), *Frontiere mobili. Delocalizzazione e internazionalizzazione dei territori produttivi*, Venezia, 2009, 131 ss. Vd., anche, G. OTTAVIANO, *Offshoring and the migration of jobs*, in *IZA World of Labor*, luglio 2015, secondo il quale “*offshoring has little net effect on domestic employment, while pushing domestic workers toward more complex jobs*”. Sul tema dell'impatto occupazionale delle delocalizzazioni nei paesi di origine, cfr, tra gli altri, C. FUMAGALLI, M. MOTTA, *Does relocation of economic activities hurt labour in the home country?*, in *Giorn. Econ. Ann. Econ.*, 2001, vol. 60, n. 1, 97 ss.; M. AMITI, S.J. WEI, *Fear of Service Outsourcing: Is it Justified?*, in *NBER Working Paper Series*, n. 10808, 2004; R. FORTE, R. RIBEIRO, *The Impact of Offshoring on Home Country's Employment*, in *Estud. Econ.*, São Paulo, 2019, vol. 49, n. 4, 751 ss.; A. HUIZEN, P. SWAIM, *Does offshoring reduce industry employment?*, in *National Institute Economic Review*, 2007, n. 201, 86 ss.; J. WOLSZCZAK-DERLACZ, A. PARTEKA, *Does offshoring affect industry employment? Evidence from a wide European panel of countries*, in *Journal of International Studies*, 2015, vol. 8, n. 1, 41 ss.

⁶⁷ In tal senso, M. VOLPE, *Delocalizzazione e dumping sociale*, cit., 15.

⁶⁸ E, spesso, accentuano la disparità salariale e il divario tra gli *standard* retributivi nei paesi d'origine. In tal senso, P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1331, la quale evidenzia anche i “costi di aggiustamento” creati dalle delocalizzazioni nel mercato del lavoro. Il riferimento è a quei lavoratori coinvolti nelle ristrutturazioni su scala globale che, come evidenziato da alcuni studi, “*tardano a ricollocarsi e subiscono una maggiore contrazione salariale rispetto a coloro che perdono il posto di lavoro per altre cause*”.

Come visto, da un punto di vista giuslavoristico, in Italia, le delocalizzazioni assumono, di solito, la “forma giuridica” del licenziamento (in genere collettivo), talvolta preceduto da un trasferimento d’azienda o di ramo d’azienda⁶⁹.

E la perdita di posti di lavoro (associata alla diminuzione delle opportunità occupazionali) determina, inevitabilmente, la necessità di stanziare più risorse per far fronte all'aumento delle spese per le prestazioni sociali, quantomeno nelle regioni e nei settori interessati dal fenomeno.

Peraltro, con riferimento agli Stati d’origine, la riorganizzazione internazionale dell’impresa (di cui la delocalizzazione costituisce una delle più importanti manifestazioni)⁷⁰, oltre a generare disoccupazione e ad incidere sulle condizioni di lavoro, tendenzialmente indebolisce la base produttiva e determina minor gettito fiscale e contributivo, costituendo un fatto negativo per l’interesse generale⁷¹.

Il fenomeno delle delocalizzazioni può comportare, infatti, in tali paesi, una certa de-industrializzazione, assoluta o relativa, con

⁶⁹ Vd., G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 981, il quale rileva che “l’esperienza insegna, infatti, che quest’ultimo può essere utilizzato anche come strumento per avviare un processo di dismissione di attività ritenute non più funzionali al ciclo economico aziendale stanziato su un determinato territorio”.

⁷⁰ Vd. EURWORK, voce *Restructuring*, in www.eurofound.europa.eu, 2 dicembre 2019, ove si fa riferimento a sette tipi di “ristrutturazione”: *relocation, outsourcing, offshoring/delocalisation, bankruptcy/closure, merger/acquisition, internal restructuring, business expansion*.

⁷¹ Cfr., in tal senso, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1636. Vd., anche, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 982, il quale evidenzia che i Paesi che subiscono le delocalizzazioni si vedono “depauperati” di importanti risorse, in una sorta di circolo vizioso, fonte di “allarme sociale” e di squilibri nel sistema economico nazionale, in quanto “un minor numero di imprese significa minore occupazione e dunque minor livello salariale e capacità d’accumulo di risparmio (con conseguente effetto depressivo sulla domanda interna), oltre che minor gettito fiscale e contributivo a sostegno di finanze pubbliche sempre più esangui ed impegnate nell’erogazione di varie forme di sostegno al reddito ed alla formazione/riqualificazione professionale”.

riferimento ai settori produttivi maggiormente interessati, e una minore crescita dell'economia, provocata anche da una contrazione della domanda interna, conseguenza a sua volta dell'effetto che la moderazione salariale, la perdita di posti di lavoro e il deterioramento delle opportunità nel mercato del lavoro hanno sulla popolazione⁷².

Anche a livello comunitario, il Parlamento europeo ha evidenziato che le delocalizzazioni possono incidere in maniera negativa sullo sviluppo economico dell'Unione, in ragione dei “*drammi sociali*” riconducibili alle perdite occupazionali, dirette o indirette, nelle aree interessate, le cui “*capacità di riconversione*” sono spesso “*modeste o inesistenti*”⁷³.

La stessa “minaccia” della delocalizzazione da parte delle imprese, del resto, può comportare l'accettazione, da parte dei lavoratori e delle rappresentanze sindacali, di salari e condizioni di lavoro meno elevati, al fine di evitare il rischio della perdita dei posti di lavoro (c.d.

⁷² Così, il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese*, cit., ove si evidenzia, inoltre, che il fenomeno delle delocalizzazioni potrebbe creare ulteriori problemi di “concorrenza” nei confronti delle imprese che rimangono nei territori di origine, le quali potrebbero (i) vedersi obbligate a far fronte a costi più elevati rispetto ai loro concorrenti (con una perdita di quote di mercato nel commercio mondiale), e (ii) essere costrette eventualmente ad investire sempre meno nella ricerca, con una perdita di capacità di innovazione, fattore determinante per la sopravvivenza nel mercato attuale. Con riferimento all'Italia, in particolare, le conseguenze determinate dal fenomeno in analisi, nonché, più in generale, dalla globalizzazione e dalla competizione internazionale, sono particolarmente gravose, in quanto, come evidenziato in dottrina, trattasi di un paese “di trasformazione”, ovvero “povero di risorse naturali e ricco di risorse umane, ma certamente impreparato, quanto a innovazione e formazione professionale, ad affrontare una situazione del tutto nuova e, più o meno colpevolmente, imprevista”. Così, M. RUSCIANO, *Diritti dei lavoratori*, cit., 52.

⁷³ Così, *Risoluzione del Parlamento europeo sulle delocalizzazioni nel contesto dello sviluppo regionale*, 14 marzo 2006, in www.europarl.europa.eu. I settori economici più vulnerabili sono, del resto, quelli caratterizzati da una prevalenza di posti di lavoro poco qualificati, come, ad esempio, quelli tessili, di abbigliamento e calzature, metallurgici e manifatturieri. Vd., in tal senso, PARLAMENTO EUROPEO, *Come gestire la globalizzazione: le risposte dell'UE*, in www.europarl.europa.eu, 11 settembre 2019.

delocalizzazione inversa), determinando anche possibili concorrenze tra lavoratori⁷⁴.

Diversa è, invece, la prospettiva dal lato dei paesi di “destinazione”, giacché, in essi, la delocalizzazione contribuisce all’incremento dell’occupazione⁷⁵ (sebbene l’effetto potrebbe anche essere quello di determinare un mero aumento del numero di lavoratori che operano in condizioni di lavoro poco dignitose).

Tali paesi, invero, “sfruttando” generalmente il vantaggio competitivo costituito dal basso livello del costo del lavoro e della pressione fiscale, attraggono gli investimenti produttivi ed incentivano le imprese a praticare il c.d. *dumping* normativo (sociale, fiscale, ambientale, etc.), di cui il fenomeno della delocalizzazione costituisce una delle più rilevanti manifestazioni⁷⁶.

⁷⁴ Con riferimento al c.d. caso Fiat, vd. A. PERULLI, *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso Fiat*, in *Lav. Dir.*, 2011, n. 2, 347. Cfr., anche, in termini generali, E. AHLERS, F. OEZ, A. ZIEGLER, *Company Relocation: The Consequences for Employees - An Analysis of the WSI Works Council Survey*, in *WSIDiskussionspapier*, 2007, n. 151; L. CORAZZA, *Note su conflitto collettivo e democrazia industriale nell’economia postindustriale*, in L. NOGLER, L. CORAZZA (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, Milano, 2012, 101, la quale evidenzia che il caso della minaccia di delocalizzazione esprime, in modo netto, come il potere dell’imprenditore si eserciti spesso a monte del rapporto di lavoro, “e finanche a monte della costituzione stessa della impresa – o piuttosto a monte della collocazione di questa in un determinato ambito nazionale”, sicché i meccanismi di controllo sindacale del potere imprenditoriale cui siamo abituati “appaiono armi spuntate a fronte di un datore di lavoro che valuta dove collocare le proprie attività e comunque considera di spostarle al di fuori del territorio dello Stato”.

⁷⁵ In tal senso, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1635-1636. La delocalizzazione, quindi, incide, in genere, sul mercato del lavoro, con variazioni rilevanti nei livelli del salario e dell’occupazione, sia nel Paese di origine, sia in quello di destinazione: nel primo, determina, tendenzialmente, come visto, una riduzione della domanda di lavoro (spesso a svantaggio soprattutto dei lavoratori non qualificati, data la propensione a dislocare fasi di produzione a basso valore aggiunto); nel secondo “si osserva generalmente un incremento dell’occupazione”. Così, il Dizionario di Economia e Finanza Treccani, voce “delocalizzazione”, cit.

⁷⁶ Vd., L. TEBANO, *Delocalizzazioni, occupazione e aiuti di Stato nel “Decreto Dignità”*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2019, I, 65; A. PERULLI, *L’idea del diritto del lavoro, oggi*, in A. PERULLI (a cura di), *L’idea del diritto del lavoro*, cit., LV.

Il circolo vizioso creato da tali pratiche spesso conduce, poi, alla tendenza dei legislatori nazionali alla c.d. *race to the bottom*⁷⁷, ovvero, con riferimento al settore lavoristico, al ridimensionamento “verso in basso” dei diritti e delle tutele sociali precedentemente acquisiti, al fine di rimanere competitivi nell’ambito della concorrenza internazionale tra stati⁷⁸ e, dunque, di attrarre o mantenere investimenti produttivi nel proprio territorio⁷⁹.

Come evidenziato in dottrina, infatti, lo sfruttamento, da parte delle imprese, delle differenze di regolamentazione degli ordinamenti, “*tende ad orientare i legislatori nazionali verso un progressivo abbassamento dei livelli delle garanzie sociali, finalizzato a mantenere un adeguato livello di competitività dei singoli sistemi-paese, in coerenza ai principi della competizione regolativa*”⁸⁰.

⁷⁷ Cfr., tra gli altri, C. BARNARD, *Social Dumping and the Race to the Bottom: Some Lessons for the European Union from Delaware?*, in *European Law Review*, 2000, 57 ss.

⁷⁸ Vd., G. PROIA, *Manuale del nuovo corso*, cit., 12, il quale evidenzia che la concorrenza internazionale può determinare il pericolo di un “regresso” nel patrimonio dei diritti acquisiti in larga parte dei paesi più sviluppati. Cfr., anche, A. MARESCA, *Concorrenza tra ordinamenti e diritto del lavoro*, in A. PLAIA (a cura di), *La competizione tra ordinamenti giuridici*, Milano, 2007.

⁷⁹ Com’è stato evidenziato, tuttavia, le politiche di bassi salari, precarizzazione del lavoro e riduzione dei diritti dei lavoratori potrebbero non risultare efficaci nel contrastare le scelte di delocalizzazione “*per il possibile innescarsi di una spirale perversa, che va dalla caduta dei salari al ristagno della domanda aggregata interna (a causa della contrazione della domanda di beni di consumo) e può portare al disinvestimento in quell’area e ad ulteriori compressioni salariali*”. Così, G. FORGES DAVANZATI, *La spirale perversa delle delocalizzazioni*, in www.economiaepolitica.it, 24 novembre 2010.

⁸⁰ Così, R. PESSI, *Dumping sociale e diritto del lavoro*, cit., 617. Vd., anche, A. LEPORE, *Le delocalizzazioni aziendali tra ragioni dell’economia e tutela dei lavoratori*, in *Lav. Giur.*, 2010, n. 11, all. 1, 42 ss. Nell’ambito della globalizzazione, quindi, i diritti nazionali, che sono nati proprio per sottrarre il lavoro alla concorrenza, diventano essi stessi sempre più soggetti a concorrenza reciproca e giudicati in base all’efficienza ed ai relativi costi. In tal senso, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 981, che richiama, emblematicamente, i rapporti annuali *Doing Business* della Banca Mondiale che comparano la disciplina normativa che si applica alle imprese durante il loro intero ciclo di vita. Al riguardo, vd., anche L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 65-66, la quale evidenzia che, nel classificare l’attrattività delle discipline nazionali sulla base (anche) della *Labour market regulation*, viene data particolare importanza alla flessibilità della regolazione lavoristica.

Inoltre, come anticipato, è nel contesto della globalizzazione dei mercati (e di una sempre più ricercata divisione internazionale del lavoro, connessa alla mobilità dei capitali), che sempre più imprese decidono di delocalizzare le attività produttive al di fuori del territorio nazionale, e la globalizzazione indica proprio il passaggio da un'economia internazionale, nella quale nazioni indipendenti organizzano il loro spazio economico, ad un'economia globale che non è legata alle normative nazionali⁸¹.

Negli ultimi anni, pertanto, si è assistito ad un progressivo “esautoramento” dei poteri in capo ai diritti nazionali-territoriali⁸², sempre più impotenti dinanzi alle logiche del mercato globalizzato.

In particolare, la globalizzazione economica ha determinato, dal punto di vista soggettivo, un potenziamento dei poteri d’influenza esercitati dalle imprese multinazionali, le cui decisioni hanno, oramai, “*come ambito spaziale di riferimento lo scacchiere mondiale*”, ed incidono “*su una platea sempre più vasta di soggetti (cittadini, consumatori, lavoratori, sindacati)*”⁸³.

Il superamento del “paradigma territoriale” dell’economia ha avuto, dunque, “*un’inevitabile risonanza sul carattere statuale della produzione giuridica in generale e della disciplina lavoristica in*

⁸¹ In tal senso, il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese*, cit.

⁸² Vd., G. TEUBNER, *Costituzionalismo della società transnazionale*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 4.

⁸³ Così, L. TEBANO, *Diritto del lavoro e aiuti all’occupazione: verso una (parziale) convergenza valoriale*, in *Lav. Dir.*, 2016, 341. Come evidenziato in dottrina, quindi, a disciplinare il complesso ed articolato sistema globale di relazioni economiche e commerciali “*non sono più – o sono sempre meno – le regole statuali, comunitarie o dei trattati internazionali, ma sono i rapporti di forza che determinano i contratti tra le grandi società multinazionali*”. Così, M. RUSCIANO, *Diritti dei lavoratori*, cit., 54-55. Vd., al riguardo, M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002.

particolare”⁸⁴, nata, del resto, essa stessa, con una forte vocazione anticoncorrenziale.

La globalizzazione economica, infatti, ha creato un conseguente mercato del lavoro globale, nel quale l’incontro tra domanda ed offerta segue l’evoluzione degli scambi internazionali, e che non è più governato dal diritto del lavoro che abbiamo conosciuto sinora⁸⁵.

L’impatto della globalizzazione economica, invero, è così accentuato da mettere in discussione, radicalmente, la capacità dei sistemi di relazioni industriali, finora nazionali, di creare regole adatte alle nuove dimensioni dei mercati⁸⁶, anche perché la contrattazione collettiva, come la legge, “sono in grado di prevalere sui fenomeni economici, regolandoli e indirizzandoli verso la realizzazione di fini sociali, soltanto se e nella misura in cui operino dentro gli stessi confini in cui agiscono gli attori del mercato”⁸⁷.

⁸⁴ In tal senso, L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 64, la quale, sul punto, richiama F. BANO, *Sovranità regolativa e subordinazione del diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2017, 16; A. SUPLOT (diretto da), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Parigi, 2015, 25. Sotto il profilo giuslavoristico, dunque, una delle principali sfide che deriva dalla globalizzazione economica è rappresentata dallo “spiazzamento geografico dei tradizionali modelli di regolazione del lavoro e dall’ampliamento dei loro ambiti di riferimento”, nonché “dal modificarsi dell’oggetto e degli obiettivi della stessa regolazione, costretta a far fronte alle durezze della transizione nel mercato globale per ridurre le conseguenze negative sul tessuto sociale”. Così, P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1329. Il diritto del lavoro, del resto, è “cresciuto in un’epoca di stabilità degli strumenti produttivi, è stato costruito su un modello di impresa monolitica, pensato per una competizione tendenzialmente interna ai confini nazionali ed elaborato nel contesto di un’economia affluente e per un tasso di disoccupazione più o meno stabile”. Così, R. DE LUCA TAMAJO, *La flessibilità nel diritto del lavoro: dalla articolazione del tipo alla gestione deregolata del rapporto*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e mercato globale. Atti del Convegno in onore di Paolo Tosi (Torino, 11-12 aprile 2014)*, Napoli, 2014, 41.

⁸⁵ Così, ancora, P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1330. Vd., al riguardo, M. D’ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, 311 ss.

⁸⁶ In tal senso, T. TREU, *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, in *Lav. Dir.*, 1999, 192.

⁸⁷ Così, G. PROIA, *Manuale del nuovo corso*, cit., 2, il quale evidenzia, in particolare, che la globalizzazione dell’economia “compromette la efficacia regolatoria dei diritti nazionali del lavoro, sia perché le imprese di altri paesi possono sottrarre fette di mercato (sia interno che internazionale), riducendo l’occupazione e la ricchezza disponibile a fini sociali, sia perché

Del resto, come evidenziato in dottrina, “*l’essenza del capitale è globale*”, mentre (di regola) il lavoro è “*locale*”⁸⁸, e tale legame rende i lavoratori e le persone in cerca di occupazione più esposti nella distribuzione dei rischi connessi alla competizione internazionale⁸⁹.

6. La libertà d’impresa nel quadro giuridico del mercato globale

In ragione delle conseguenze negative provocate dal fenomeno delle delocalizzazioni nei paesi d’origine, non stupisce che i legislatori di tali paesi, sollecitati anche dall’opinione pubblica, si adoperino per cercare di predisporre misure tese a contrastarne la diffusione⁹⁰.

Tuttavia, occorre prendere atto che le delocalizzazioni si svolgono nell’ambito di un ampio e complesso “*quadro giuridico di multi-level governance del mercato globale*”⁹¹ (nazionale, europeo ed internazionale), ove le libertà d’impresa e di mercato sono fortemente garantite⁹².

gli stessi capitali nazionali possono fuggire alla ricerca di investimenti più redditizi, anche in tal modo depauperando le opportunità di lavoro e le risorse distribuibili a livello nazionale”.

⁸⁸ Vd. U. BECK, *Il lavoro nell’epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Milano, 2000, 68.

⁸⁹ In tal senso, P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1330-1331.

⁹⁰ Com’è stato evidenziato, infatti, è naturale che venga a porsi una esigenza di contenimento delle delocalizzazioni, in quei paesi che, come l’Italia, tendono soprattutto a subirle per gli elevati costi di sistema che gravano sulla permanenza nel territorio degli insediamenti produttivi. Così, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 982.

⁹¹ In tal senso, ancora, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 981-982.

⁹² Secondo P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1337, ad esempio, l’eventuale introduzione di costi d’uscita a carico dell’impresa che intenda delocalizzare o di costi d’entrata gravanti su beni e merci re-importate da insediamenti all’estero, “*finirebbe per evocare l’antica e scomoda rappresentazione dello Stato doganale*”, e difficilmente

In particolare, come evidenziato in dottrina, il fenomeno delle delocalizzazioni “*ha radici diversificate e, in parte, difficilmente sradicabili, nella misura in cui quel fenomeno è legato ai principi del libero commercio e della libertà di stabilimento delle imprese*”, che sono riconosciuti “*e addirittura promossi*” dai trattati internazionali e dall’ordinamento eurounitario⁹³.

Nel contesto internazionale, possono menzionarsi, soprattutto, i principi di libero scambio di cui all’Accordo istitutivo dell’Organizzazione mondiale del commercio, concluso a Marrakech il 15 aprile 1994 (ratificato dall’Italia con la legge 29 dicembre 1994, n. 747), che dal 1° gennaio 1995 ha assorbito l’Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (c.d. *GATT, General Agreement on Tariffs and Trade*).

In particolare, uno dei principi fondamentali sul quale si basa l’OMC è quello della non discriminazione tra gli stati contraenti, da cui discende la c.d. regola della “*nazione più favorita*”⁹⁴, la quale deve essere garantita ed applicata da tutti gli stati membri dell’Organizzazione⁹⁵, e che vincola tali stati “*a concedersi*

supererebbe “*il vaglio liberista delle istituzioni europee e l’ostacolo del riconoscimento ormai universale della libera concorrenza negli scambi*”.

⁹³ Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 14. Dal punto di vista giuridico-istituzionale, la stessa globalizzazione ha “*tratto forza dall’affermarsi di moduli di integrazione internazionale tra Stati e relativi sistemi economici*” operanti su scala sia planetaria, come l’Organizzazione mondiale del commercio, che regionale, come l’Unione europea, e dal seguente ridimensionamento dell’importanza dei dazi statali di importazione, esportazione e transito, ovvero dei tradizionali ostacoli pubblicistici al commercio transnazionale. In tal senso, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1635.

⁹⁴ Come evidenziato in dottrina, in linea generale, l’intera normativa di diritto materiale dell’OMC si ispira, *in primis*, al principio base di non discriminazione commerciale, il quale regola, ad esempio, l’estensione automatica ed incondizionata a tutti i membri dello *status* di nazione più favorita ed il trattamento nazionale. In tal senso, F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, cit., 231.

⁹⁵ Vd. il Dossier del Servizio Studi di Camera e Senato del 3 agosto 2018, Schede di lettura relative al progetto di conversione in legge del d.l. n. 87 del 2018, 52, ove si evidenzia che

reciprocamente il trattamento più favorevole che abbiano concesso o eventualmente concederanno in futuro in una determinata materia”⁹⁶.

Come evidenziato in dottrina, del resto, la “conoscenza” delle principali norme materiali dell’OMC risulta indispensabile per le imprese transnazionali, poiché tali regole incidono sulla possibilità di *“ideare e progettare un prodotto in un dato Paese, fabbricare i componenti in un altro Paese, realizzare le operazioni finali di assemblaggio in un terzo Paese e quindi esportare il prodotto finito nel resto del mondo”*⁹⁷.

L’Accordo di Marrakech, in definitiva, riconosce “formalmente” il modello della globalizzazione economica che identifica il mercato attuale, perseguendo la liberalizzazione delle transizioni economiche e il libero movimento delle merci e della produzione⁹⁸.

l’azione dell’OMC è intesa: (i) a migliorare le condizioni di accesso ai mercati, tramite la riduzione delle barriere artificiali che ostacolano i flussi commerciali, e (ii) a promuovere la concorrenza leale, attraverso l’elaborazione e l’applicazione rigorosa delle normative in materia di commercio internazionale, volte ad evitare forme di concorrenza sleale, quali il *dumping* (commerciale) o i sussidi alle esportazioni.

⁹⁶ Così, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 990. Vd., in particolare, l’art. I, par. 1, del GATT, secondo cui *“tutti i vantaggi, benefici, privilegi o immunità, accordati da una Parte contraente ad un prodotto originario di, o destinato a qualsiasi altro Paese, saranno immediatamente e senza condizioni, estesi a tutti i prodotti simili originari del, o destinati al territorio di tutte le altre Parti contraenti. Questa disposizione riguarda i dazi doganali e le imposizioni di qualsiasi genere che colpiscono le importazioni o le esportazioni, o che sono percepiti in occasione di importazioni o di esportazioni, così come quelli che colpiscono i trasferimenti internazionali di fondi effettuati in regolamento delle importazioni o delle esportazioni, nonché per ciò che concerne il modo di percezione di tali dazi ed imposizioni, l’insieme della regolazione e delle formalità afferenti alle importazioni o alle esportazioni”*.

⁹⁷ Così, F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, cit., 236

⁹⁸ Così, T. ALBANO, S. VOLPICELLI, *Il mancato sviluppo: le conseguenze sugli individui e gli stati delle patologie della migrazione*, in S. SAQUELLA, S. VOLPICELLI (a cura di), *Migrazione e sviluppo: una nuova relazione?*, Roma, 2012, 156. Il mercato globale, dunque, si è dotato di proprie regole ed istituzioni volte ad assicurarne l’autonomo ed efficiente funzionamento, creando, in particolare, l’Organizzazione mondiale del commercio, la quale *“obbliga gli stati aderenti ad aprire le proprie frontiere commerciali”*, e, peraltro, *“dispone, per la repressione delle violazioni, di un incisivo apparato sanzionatorio e di un organo giurisdizionale per la risoluzione delle controversie”*. Così, G. PROIA, *Manuale del nuovo corso*, cit. 12. Vd., anche, A. SUPLOT, *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lav. Dir.*, 2011, n. 3, 510.

Per quanto riguarda l'Italia, a livello costituzionale, come noto, è l'articolo 41, comma 1, Cost. a riconoscere la libertà dell'iniziativa economica privata, cosicché le scelte imprenditoriali attinenti all'organizzazione produttiva (e alle conseguenti ricadute sulla gestione dei rapporti di lavoro) “sono insindacabili”⁹⁹.

Il riconoscimento della libertà d'impresa rappresenta un principio centrale nella Costituzione italiana, che garantisce ai privati di organizzare la propria attività economico-produttiva, decidendo liberamente cosa, quanto, come e “dove” produrre.

Nel settore giuslavoristico, a mero titolo esemplificativo, può farsi riferimento agli, oramai consolidati, orientamenti giurisprudenziali sviluppatisi in materia di licenziamento per ragioni oggettive, in base ai quali l'autorità giudiziaria non può sindacare il “merito” della scelta dell'imprenditore¹⁰⁰ (proprio in virtù della libertà di cui all'art. 41 Cost.), potendo solo verificare l'effettività del ridimensionamento aziendale e l'esistenza di un nesso di causalità con il licenziamento¹⁰¹.

⁹⁹ In tal senso, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 983

¹⁰⁰ Vd., a livello normativo, l'art. 30, comma 1, della legge n. 183 del 2010 (come modificato dall'art. 1, comma 43, legge n. 92 del 2012), secondo cui “*in tutti i casi nei quali le disposizioni di legge nelle materie di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile e all'articolo 63, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, contengano clausole generali, ivi comprese le norme in tema di instaurazione di un rapporto di lavoro, esercizio dei poteri datoriali, trasferimento di azienda e recesso, il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento del presupposto di legittimità e non può essere esteso al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro o al committente*”. In dottrina, cfr. R. COSIO, *Licenziamento individuale per motivi economici e controllo giudiziario nella riforma del lavoro*, in *Lav. Giur.*, 2013, n. 3, 255 ss.

¹⁰¹ Vd., *ex multis*, Cass. 11 luglio 2011, n. 15157. Considerazioni analoghe possono essere svolte, ad esempio, con riferimento al “trasferimento” del lavoratore da un'unità produttiva ad un'altra, ove il controllo giudiziale non può estendersi al merito del provvedimento datoriale, ma deve limitarsi alla verifica dell'effettività delle comprovate ragioni aziendali (cfr. Cass. 2 marzo 2011, n. 5099). In dottrina, vd. F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Il rapporto di lavoro subordinato*, Torino, 2016, 327 ss.

Sicché, le scelte tecniche di organizzazione, dimensionamento, strutturazione e localizzazione dell'azienda, e l'individuazione dei criteri economico-produttivi ad esse sottesi, rientrano nella piena sfera di libertà dell'imprenditore.

Come altresì noto, è lo stesso articolo 41 Cost. a prevedere, nei commi successivi, che l'esercizio dell'impresa non può “svolgersi” in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (comma 2), attribuendo alla legge il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere “indirizzata e coordinata” a fini sociali (comma 3).

Tuttavia, anzitutto, come evidenziato in dottrina, va rilevato che la “*intrinseca contraddittorietà*” dei tre commi dell'articolo 41 (che tutelano valori tra loro, in linea di principio, confliggenti), “*congiunta all'indeterminatezza di taluni termini adottati (spec. l'utilità sociale)*” e alla posizione dell'articolo nella carta costituzionale, “*ne hanno fatto una delle norme di più controversa interpretazione fra quelle comprese nel titolo dedicato ai rapporti economici*”¹⁰².

Inoltre, come altresì evidenziato in dottrina, sebbene le norme in analisi potrebbero far trasparire una visione imperativa e totalitaria della legge, e dunque dello Stato, nel governo dell'economia, tale visione è stata, invece, generalmente disattesa dalla legislazione ordinaria, anche in ragione dell'influenza sempre crescente dell'ordinamento europeo (supportata dal principio della primazia), volto alla costruzione di un

¹⁰² Così, C. ZOLI, *Commento all'art. 41 Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2018, 128. Rileva lo “spessore problematico” dei limiti alla libertà di iniziativa economica privata, anche E. VINCENTI, *Commento all'art. 41 Cost.*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. La Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, Milano, 2017, 382.

mercato unico e aperto, “in cui possano liberamente circolare tutti i fattori della produzione: merci, capitali, servizi e persone”¹⁰³.

Sicché, alla luce dei principi sin qui richiamati, appare evidente come le eventuali misure legislative di contrasto alle delocalizzazioni rischino di entrare in tensione con “l’assetto di principi e disposizioni volto a tutelare le libertà economiche e la concorrenza dentro e fuori i confini europei”¹⁰⁴.

7. I possibili strumenti di contrasto alle delocalizzazioni e di tutela dei lavoratori

Si è già evidenziato come, a livello giuslavoristico, uno dei maggiori profili di complessità del fenomeno delle delocalizzazioni sia rappresentato dal fatto che tali operazioni spesso “aggirano” gli istituti lavoristici, preferendo quelli messi a disposizione dal diritto commerciale, i quali sono “per lo più impermeabili a qualsiasi implicazione di ordine sociale”¹⁰⁵.

Possibili meccanismi di tutela dei lavoratori, in ogni caso, potrebbero essere rinvenuti nell’ipotesi del c.d. trasferimento d’impresa transnazionale, che talvolta “accompagna” la delocalizzazione, sebbene

¹⁰³ Così, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 983, il quale sottolinea l’influenza sempre più condizionante e pervasiva esercitata dall’ordinamento dell’Unione europea, i cui Trattati sono ispirati a una diversa decisione di sistema, ormai prevalente rispetto all’originaria impostazione costituzionale, volta all’edificazione di un mercato “aperto” (a livello continentale).

¹⁰⁴ Così, V. BRINO, *Delocalizzazioni e misure di contrasto*, cit., 122.

¹⁰⁵ Così, ancora, V. BRINO, *Delocalizzazioni e misure di contrasto*, cit., 116, che ricorda i recenti casi Fiat, Embraco, Honeywell e Bekaert.

la fattispecie sia, di per sé, difficilmente configurabile, soprattutto con riferimento al requisito della c.d. *retention of identity*¹⁰⁶.

Nella maggior parte dei casi, come anticipato, la conseguenza della delocalizzazione, in termini lavoristici, sarà quella del licenziamento, a seconda del numero di lavoratori coinvolti, o individuale per giustificato motivo oggettivo o (più spesso) collettivo¹⁰⁷.

Soprattutto in quest'ultimo caso, un ruolo importante per la tutela dei lavoratori coinvolti può essere svolto dall'attività sindacale, nell'ambito della procedura di esame congiunto, indirizzata, tra le altre cose, anche all'individuazione di misure alternative agli esuberi¹⁰⁸.

L'attività sindacale, in generale, potrebbe rappresentare un rilevante strumento di contrasto alle delocalizzazioni (e, in generale, al *dumping* sociale), soprattutto ove presa in considerazione in termini di transnazionalità¹⁰⁹, incentivando un sistema di relazioni industriali "costruito" a misura della competizione globale, con una riscoperta della "*vocazione originaria del movimento sindacale, cioè quella di*

¹⁰⁶ Vd., al riguardo, con particolare riferimento alle norme applicabili di diritto internazionale privato, tra gli altri, K.C. HENCKEL, *Cross-border transfers of undertakings*, University of Groningen, 2016; A. LEPORE, *Il trasferimento d'impresa*, cit., 155 ss.

¹⁰⁷ Vd., in dottrina, tra gli altri, M. GAMBACCIANI, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, Roma, 2017; R. COSIO, F. CURCURUTO, R. FOGLIA (a cura di), *Il licenziamento collettivo in Italia nel quadro del diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2016; G. NATULLO, *Il licenziamento collettivo. Interessi, procedure, tutele*, Milano, 2004; M. TATARELLI, *Il licenziamento individuale e collettivo. Lavoro privato e pubblico*, Padova, 2015; M. FERRARESI, *Il giustificato motivo oggettivo di licenziamento. Dalla legge 604 del 1966 al contratto a tutele crescenti*, Torino, 2016; A. PERULLI (a cura di), *Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo*, Torino, 2017; B. CARUSO, *La fattispecie "giustificato motivo oggettivo" di licenziamento tra storie e attualità*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2017, n. 323.

¹⁰⁸ Cfr., F. SANTONI, *Crisi dell'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, in Riv. It. Dir. Lav., 1996, 63 ss.; D. GAROFALO, *Strumenti di flessibilità alternativi alle riduzioni del personale (il contratto di solidarietà difensivo)*, in Arg. Dir. Lav., 2010, 353 ss.

¹⁰⁹ Cfr., S. SCARPONI, *Gli accordi transnazionali a livello di impresa: uno strumento per contrastare il social dumping?*, in Lav. Dir., 2011, 119 ss.; R. PEDERSINI, *Relocation of production and industrial relations*, in EIROOnline, 2006.

costituire uno strumento necessario per la regolazione del mercato, che oggi si è fatto globale”¹¹⁰.

Altra strada percorribile, al fine di contrastare il fenomeno in analisi, è, poi, quella di incrementare il sostegno delle imprese (soprattutto di quelle in crisi, ed esposte alla concorrenza internazionale) nell’ambito di un’*“attività di concertazione”* che coinvolga i diversi sistemi interessati (istituzionale, industriale, creditizio, etc.)¹¹¹.

In ambito nazionale, stante la rilevante incidenza del fenomeno sui livelli occupazionali (e, in generale, sulla stessa tenuta economico-sociale) di alcuni settori e territori, spesso vengono aperti “tavoli” di confronto sulle crisi industriali¹¹², cui partecipano i rappresentanti aziendali, istituzionali e dei lavoratori coinvolti¹¹³.

L’obiettivo di fondo di tali “concertazioni” è, *in primis*, quello cercare soluzioni “conciliative” tese ad evitare le delocalizzazioni o, quantomeno, a reindustrializzare il sito produttivo coinvolto (con la ricerca di nuovi investitori), possibilmente salvaguardando i lavoratori, ad esempio con accordi di riassorbimento del personale¹¹⁴.

¹¹⁰ Così, R. PESSI, *Dumping sociale e diritto del lavoro*, cit., 628. Vd., anche, D. CARRIERI, *Le relazioni industriali possono aiutare a regolare il mercato globale?*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2011, 25 ss.; I. REGALIA, *Riflettendo sul futuro delle relazioni industriali in epoca di globalizzazione*, ivi, 33 ss.; T. TREU, *Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, ivi, 51 ss.; V. TELLJOHANN, I. DA COSTA, T. MÜLLER, U. REHFELDT, R. ZIMMER, *Accordi quadro internazionali: un nuovo strumento di relazioni industriali transnazionali*, ivi, 145 ss.; R. ERNE, *I sindacati europei dopo la crisi globale*, ivi, 157 ss.

¹¹¹ Vd., in tal senso, P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1338.

¹¹² Vd., con riferimento alle “strutture” del Ministero dello Sviluppo economico dedicate alle crisi di impresa, l’art. 1, comma 852, della legge n. 296 del 2006 e l’art. 12 del d.l. n. 101 del 2019 (rubricato “*Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali*”), convertito dalla legge n. 128 del 2019.

¹¹³ Vd., L. VALENTE, *I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2017, n. 3, 729 ss.

¹¹⁴ Vd. MISE, *Informativa sulle crisi aziendali*, 20 novembre 2019, in www.mise.gov.it.

In un'ottica di tutela dei lavoratori *ex post* (e, dunque, con interventi di tipo difensivo, a valle della decisione già assunta dall'impresa di delocalizzare la produzione)¹¹⁵, un importante contributo può essere svolto, chiaramente, anche dagli strumenti di tutela del reddito e di politica attiva del lavoro¹¹⁶.

Con particolare riferimento agli effetti provocati dalla delocalizzazione (e, in generale, dalla globalizzazione), d'altra parte, molteplici sono state negli ultimi anni le risorse economiche stanziare, tempo per tempo, attraverso specifici fondi, sia a livello europeo che nazionale¹¹⁷.

In termini di politica economica, chiaramente, al fine di arginare le delocalizzazioni, sarebbe necessario implementare politiche che rendano conveniente la permanenza delle attività economiche sul

¹¹⁵ In tal senso, vd. M.T. CARINCI, *Le delocalizzazioni produttive*, cit., 26.

¹¹⁶ Vd., G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, 2020, 599 ss.; C.A. NICOLINI (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Milano, 2018; R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Torino, 2017. Con particolare riferimento al tema delle delocalizzazioni, vd. D. CAMPAGNOL, G. TATTARA, *Delocalizzazione produttiva e ammortizzatori sociali. La tessitura Mosti Spa*, in *Econ Soc. Reg.*, 2008, 64 ss. Vd., anche, R. PESSI, *Lezioni di diritto del lavoro*, Torino, 2016, 85, secondo cui “preso atto che la globalizzazione consente solo un governo parziale dei fenomeni, laddove reagisce a processi compressivi per via di delocalizzazione, l'azione regolativa, pur non abbandonando il presidio della meritevolezza e dell'inderogabilità, deve concentrare le risorse disponibili sul contrasto alle variabili negative del mercato”, e “da qui l'esigenza di un sistema di welfare orientato a tutelare la continuità del reddito, le opportunità di impiego, la persistenza dell'occupabilità per via di formazione continua, l'equa distribuzione di risorse e di tutele tra lavoratori stabili e lavoratori precari”.

¹¹⁷ Vd., tra gli altri, il Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa (art. 43 del d.l. n. 34 del 2020, c.d. Decreto Rilancio, e D.M. del MISE del 29 ottobre 2020); il D.M. del MISE del 7 maggio 2018, rubricato “*Interventi di sostegno agli investimenti e all'occupazione volti a contrastare fenomeni di cessazione delle attività o di delocalizzazione produttiva*”; il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (vd. Regolamento n. 1309 del 2013). Vd., più in generale, il d.l. n. 120 del 1989 (convertito con legge n. 181 del 1989), rubricato “*Misure di sostegno e di reindustrializzazione in attuazione del piano di risanamento della siderurgia*”; l'art. 27 (rubricato “*Riordino della disciplina in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa*”) del d.l. n. 83 del 2012, convertito con legge n. 134 del 2012.

territorio nazionale¹¹⁸, sia in termini generali (ad esempio, attraverso la riduzione della pressione fiscale o gli interventi strutturali sulla regolamentazione del mercato del lavoro¹¹⁹), sia in termini di concessione di aiuti economici alle imprese, sebbene nel rispetto delle regole di concorrenza europee (vd. *infra*, cap. 2)¹²⁰.

¹¹⁸ In tal senso, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1636, il quale evidenzia che “tali politiche possono avere un’incidenza immediata e diretta sull’Erario, traducendosi in esenzioni fiscali, aiuti di Stato o programmi di lavoro pubblici, ma possono anche assumere le sembianze di riforme volte a semplificare l’ordinamento giuridico o amministrativo o a razionalizzare la spesa pubblica”. Ciò, al fine di rendere competitivo il “sistema Paese” nei mercati globali, riducendo, anche, gli oneri, soprattutto finanziari e burocratici, per gli imprenditori, affinché si creino le condizioni per investire e gestire al meglio l’impresa.

¹¹⁹ Del resto, anche il contrasto al fenomeno delle delocalizzazioni rappresenta, in definitiva, uno degli obiettivi perseguiti attraverso le recenti riforme strutturali del mercato del lavoro in Italia. Vd., tra gli altri, L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014; M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro. La legge n. 92 del 2012 (cd. “riforma Fornero”) dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 99 del 2013*, Torino, 2013; A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, 2017; M. BROLLO, M. MARAZZA (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L’impatto delle riforme del lavoro nell’analisi giuridica dei dati sull’occupazione*, Padova, 2015. Vd., anche, C. VIGNEAU, *Social Dumping at the Core of National Labour Law Reforms*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, 871 ss. Sottolinea il collegamento tra l’evoluzione recente del diritto del lavoro italiano e l’economia globalizzata (ove i “paesi che hanno salari più bassi, imposte più basse e non rispettano le norme a tutela dell’ambiente hanno un vantaggio comparativo enorme nei confronti dell’Italia”), A. VALLEBONA, *Evoluzione del diritto del lavoro ed economia*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2019, n. 2, 391 ss. Vd., anche, AA.VV., *Retribuzione e occupazione*, in A. VALLEBONA (a cura di), *Colloqui Giuridici sul Lavoro*, 2014, n. 1.

¹²⁰ Ad esempio, con riferimento alle possibili politiche industriali di incentivo al c.d. *back reshoring*, vd. le mozioni concernenti iniziative volte a favorire il rientro delle imprese italiane che hanno delocalizzato la produzione all’estero approvate dalla Camera dei deputati l’11 settembre 2018, in www.camera.it. Da un punto di vista di diritto del lavoro, vd., da ultimo, A. VALLEBONA, *Covid: norme per proteggere l’occupazione*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2020, n. 2, 443 ss., che propone, tra le disposizioni da emanare per proteggere l’occupazione, anche la seguente: “Le imprese italiane, che provano di essersi delocalizzate in altri stati anche cambiando il nome della società prima dell’entrata in vigore del presente decreto legge, possono rientrare in Italia assumendo cittadini italiani con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o a termine con una retribuzione fino al trenta per cento inferiore a quella indicata dai contratti collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentativi del settore, con una decontribuzione totale per tre anni e con una imposta sul reddito del quindici per cento se il reddito non superi i sessantacinquemila euro o del venti per cento se il reddito è superiore”. Sul tema del *reshoring*, vd., tra gli altri, A. RICCIARDI, P. PASTORE, A. RUSSO, S. TOMMASO, *Strategie di back-reshoring in Italia: vantaggi competitivi per le aziende, opportunità di sviluppo per il Paese*, in www.aisre.it, 2015; A. VECCHI (ed. by), *Reshoring of Manufacturing. Drivers*,

Nell'ambito delle teorie economiche, in ogni caso, negli ultimi anni si sono sviluppate diffuse rivalutazioni dell'ideologia neoliberista, e, in particolare, l'esigenza di contrastare il *dumping* normativo “ha massicciamente condizionato le più recenti elaborazioni teoriche generando voci di dissenso e rigurgiti di protezionismo”¹²¹.

La letteratura giuslavoristica si è sovente posta nei confronti del fenomeno del *dumping* sociale (di cui la delocalizzazione rappresenta, come visto, un'importante manifestazione) in un'ottica di transnazionalità, indagando soprattutto sulle possibili soluzioni di regolamentazione del commercio globale nel segno di un contemperamento tra esigenze concorrenziali del mercato e tutela dei diritti sociali¹²².

Opportunities, and Challenges, Berlino, 2017; A. MARTONE, *Reshoring. Come e perché far rientrare la produzione in Italia*, Milano, 2016.

¹²¹ Così, L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 66, che richiama, tra gli altri, D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Bari, 2011; H.J. CHANG, *23 cose che non ti hanno mai detto sul capitalismo*, Milano, 2010, 80, e, a proposito del fallimento degli assiomi delle teorie neoliberali, L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Milano, 2013, 256, secondo cui “la globalizzazione fondata su massicci investimenti diretti all'estero e le delocalizzazioni che ne sono derivate hanno soppresso milioni di posti di lavoro negli Usa, Regno Unito, Germania, Francia, Italia e altri Paesi, provocando in essi una marcata deindustrializzazione”. Con riferimento alle recenti politiche commerciali internazionali degli Stati Uniti, vd. F. ANTENUCCI, *Protezionismo e delocalizzazioni: perché la politica di Trump è sbagliata*, in www.economiapolitica.it, 11 gennaio 2019.

¹²² Cfr., R. PESSI, *Dumping sociale e diritto del lavoro*, cit., 619 ss.; M. RUGAUX, *Droit du travail ou droit de la concurrence sociale? Essai sur un droit de la dignité de l'Homme au travail (re)mises en cause*, Bruxelles, 2009; A. PERULLI, *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?*, in *Lav. Dir.*, 2011, 13 ss.; V. BRINO, A. PERULLI, *Delocalizzazioni produttive e dumping sociale. Presentazione*, ivi, 3 ss.; R. SALOMONE, *Preferenze tariffarie generalizzate e core labour standards*, ivi, 105 ss.; A. LYON-CAEN, A. PERULLI (a cura di), *Liberalizzazione degli scambi, integrazione dei mercati e diritto del lavoro*, Padova, 2005; V. FERRANTE, *Lavoro decente e responsabilità delle imprese multinazionali per le produzioni delocalizzate: panorama della legislazione italiana*, in *Lex social*, 2020, vol. 10, n. 2, 224 ss.; T. TREU, *Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”.INT*, 2017, n. 133; A. PERULLI, *Diritti sociali e commercio internazionale: riflessioni in occasione di un centenario*, in V. FERRANTE (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti. L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a cent'anni dalla sua fondazione*, Milano, 2020, 65 ss.; V. BRINO, *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Torino, 2020; ID.,

Il presente studio si concentrerà, invece, sull'individuazione ed analisi di quelle norme, vigenti nell'ordinamento eurounitario e nazionale, che, in maniera più o meno diretta ed esplicita, pongono dei limiti al fenomeno delle delocalizzazioni, valutandone, nel dettaglio, i maggiori profili di criticità interpretativa ed applicativa.

Trattasi, per lo più, di previsioni “*non di caratura strettamente lavoristica*”¹²³, le quali tuttavia interessano gli operatori e gli studiosi del mondo del lavoro, giacché sono dirette anche (se non principalmente) alla tutela dell'occupazione¹²⁴.

Come già evidenziato, i principi della libertà d'impresa e del libero commercio rendono oltremodo complesso, per il legislatore (nazionale ed europeo), predisporre misure di contrasto, *sic et simpliciter*, alle delocalizzazioni, come del resto evidenziato anche dalla scarsa produzione normativa, al riguardo, sviluppatasi a livello comparatistico, nei paesi ove vigono i medesimi principi¹²⁵.

Spiraghi di fair trade nel commercio internazionale, in *Dir. Lav. Merc.*, 2011, 419 ss.; L. CORAZZA, *Verso un nuovo diritto internazionale del lavoro?*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2019, 487 ss.; S. SCARPONI, *Globalizzazione e responsabilità sociale delle imprese transnazionali*, in *Lav. Dir.*, 2006, 149 ss.; R. PESSI, *Lavoro, mercato, “ordine spontaneo”, regolazione transnazionale*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 2009, 277 ss.

¹²³ In tal senso, V. BRINO, *Delocalizzazioni*, cit., 117. Parla di “*interventi di stampo giuslavoristico in senso ampio*”, V. FILÌ, *Decreto legge n. 87 del 2018 convertito nella legge n. 96 e dignità dei lavoratori*, in *Lav. Giur.*, 2018, n. 10, 869, con riferimento alle misure anti-delocalizzazione previste dal recente Decreto dignità (vd. *infra*, cap. 3, par. 4).

¹²⁴ Con riferimento alle cc.dd. norme-incentivo sul versante della promozione dell'occupazione, in un'ottica di raccordo tra diritto del lavoro e diritto pubblico dell'economia, vd., in dottrina, M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002. Vd., anche, L. TEBANO, *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato “compatibili”*, Padova, 2012.

¹²⁵ Vd., comunque, in ambito europeo, la c.d. *loi Florange* (n. 384 del 2014) in Francia, la quale prevede che le grandi imprese (e i gruppi) con oltre 1.000 dipendenti, ove decidano di cessare l'attività produttiva, sono obbligate ad individuare un acquirente per il sito produttivo dismesso, a tutela dell'occupazione. Cfr., T. SACHS, C. WOLMARK, *L'ambition contrariée du dispositif «Florange» (à propos de la recherche d'un repreneur en cas de fermeture de site)*, in E. PESKINE, G. BORENFREUND (a cura di), *Licenciements pour motifs économiques et restructuration*, 2015, Parigi, 135 ss.; A. LYON-CAEN, *Censure*, in *Revue de Droit du Travail*, 2014, 221. Con riferimento agli Stati Uniti d'America, vd. J. EMILCAR, A

Pertanto, a dispetto di titoli e rubriche di legge¹²⁶, dev'essere, preliminarmente, precisato che la maggior parte delle misure che si andranno ad analizzare non hanno una portata di contrasto generale nei confronti del fenomeno, riferendosi solo alle delocalizzazioni effettuate da imprese che abbiano beneficiato, o che intendano beneficiare, di aiuti pubblici economici¹²⁷.

Proposal to Prevent Offshoring: An Analysis of the Latest Anti-Offshoring Proposals, in *Journal of International Business and Law*, 2012, vol. 11, 205 ss; A. MORDECAI, *Anti-Offshoring Legislation: The New Wave of Protectionism- The Backlash Against Foreign Outsourcing of American Service Jobs*, in *Richmond Journal of Global Law & Business*, 2005, 85 ss.; A. GUPTA, D. SAO, *Anti-Offshoring Legislation and United States Federalism: The Constitutionality of Federal and State Measures Against Global Outsourcing of Professional Services*, in *Texas International Law Journal*, 2009, 629 ss.

¹²⁶ I quali, com'è stato evidenziato in dottrina, "sono naturalmente e inevitabilmente espressioni sintetiche e non assolvono, né possono assolvere, il compito di descrivere compiutamente il contenuto delle norme" e, talvolta, "possono indurre una inesatta rappresentazione dell'oggetto e delle finalità della legge, soprattutto tra i non addetti ai lavori e nell'ambito dei circuiti di comunicazione non tecnica". Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 4. Il riferimento è, in particolare, alle disposizioni introdotte dal capo II, rubricato "Misure per il contrasto alla delocalizzazione e la salvaguardia dei livelli occupazionali" del d.l. n. 87 del 2018 (c.d. Decreto dignità).

¹²⁷ Vd., ancora, sempre con riferimento alle misure del recente Decreto dignità, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 4, secondo il quale sarebbe più corretto parlare, tecnicamente, di misure dirette ad introdurre condizioni di legittimità ai fini del diritto al mantenimento degli aiuti di Stato concessi alle imprese beneficiarie.

CAPITOLO 2: I LIMITI ALLE DELOCALIZZAZIONI NELLA NORMATIVA EUROUNITARIA

Sommario: 1. *Le libertà economiche fondamentali e le delocalizzazioni nell'Unione europea*; 2. *I limiti alle delocalizzazioni nel contesto della politica di coesione: rilievi introduttivi*; 3. *La disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento eurounitario*; 4. *Gli obblighi di mantenimento nella disciplina degli aiuti a finalità regionale agli investimenti e degli aiuti agli investimenti a favore delle PMI*; 5. *I limiti alle delocalizzazioni verso gli stabilimenti incentivati: il contrasto alla pratica della c.d. "caccia alla sovvenzione"*; 6. *La stabilità delle operazioni nella disciplina dei Fondi SIE*; 7. *Cenni sui possibili scenari de iure condendo*.

1. Le libertà economiche fondamentali e le delocalizzazioni nell'Unione europea

Come anticipato, la tutela delle libertà economiche fondamentali del mercato “unico” interno (libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali) rappresenta uno dei principi cardine su cui si basa l'Unione Europea, che favorisce l'integrazione economica degli Stati membri attraverso l'eliminazione delle barriere nazionali¹²⁸.

¹²⁸ Vd., tra gli altri, M. MACIEJEWSKI, C. RATCLIFF, A. MCGOURTY, *Il mercato interno: principi generali*, in www.europarl.europa.eu, dicembre 2020; A. ARENA, F. BESTAGNO, G. ROSSOLILLO, *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Torino, 2020; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*,

Con riferimento allo specifico tema in analisi, risulta evidente come, anzitutto, la libera circolazione delle merci¹²⁹ costituisca un importante fattore di sviluppo del fenomeno delle delocalizzazioni, soprattutto in quanto le imprese possono decidere di localizzare l'attività economico-produttiva in qualunque Stato membro, senza che ciò possa incidere sulla “commercializzazione” dei prodotti negli altri (spesso proprio quelli d'origine).

Come noto, il Titolo IV della parte terza (rubricata “*Politiche e azioni interne dell'Unione*”) del TFUE, disciplina, poi, la “libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali”¹³⁰ e, in particolare, il capo 2 di tale Titolo disciplina il c.d. “diritto di stabilimento”¹³¹.

Al riguardo, l'art. 49 del TFUE prevede che le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro sono vietate, e che “*tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o*

Milano, 2019; F. MARTINES, *Il mercato interno dell'Unione europea. Le quattro libertà. Raccolta commentata di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Rimini, 2016; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2011, 28; R. SANTANIELLO, *Il mercato unico europeo*, Bologna, 2007.

¹²⁹ L'art. 28, par. 1, del TFUE prevede che “*l'Unione comprende un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi*”.

¹³⁰ Nel capo 1 di tale Titolo, dedicato ai “lavoratori”, l'art. 45, par. 1, del TFUE assicura “*la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione*”, la quale implica “*l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro*” (art. 45, par. 2). Ciò, è funzionale, evidentemente, alla costruzione di un mercato del lavoro europeo, “*inteso quale logico e indispensabile complemento del mercato unico*”. Così, M.A. IMPICCIATORE, *Commento all'art. 45 TFUE*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, cit., 193.

¹³¹ In dottrina, vd., ex aliis, M. CONDINANZI, *La libertà di stabilimento*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2017, 175 ss. In precedenza, vd. F. BURROWS, *Free Movement in European Community Law*, Oxford, 1987; G. SPERDUTI, *La libertà di circolazione e di stabilimento nei paesi della Comunità economica europea*, Roma, 1973.

filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro” (par. 1)¹³².

Ai sensi dell’art. 54 del TFUE, inoltre, *“le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l’amministrazione centrale o il centro di attività principale all’interno dell’Unione, sono equiparate”*, ai fini dell’applicazione delle disposizioni del capo in analisi, *“alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri”¹³³.*

Pertanto, in ambito eurounitario, è riconosciuta alle imprese la possibilità di trasferirsi in uno Stato membro diverso da quello di origine per ivi esercitare la propria attività economico-produttiva, in via primaria o secondaria¹³⁴.

¹³² Il paragrafo 2 dell’art. 49 prevede che *“la libertà di stabilimento importa l’accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell’articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali”*. Vd., M.A. IMPICCIATORE, *Commento all’art. 49 TFUE*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, cit., 206 ss.

¹³³ Il paragrafo 2 dell’art. 54 prevede che *“per società si intendono le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative, e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro”*.

¹³⁴ Così, R. TORINO, *Diritto di stabilimento delle società e trasferimento transnazionale della sede. Profili di diritto europeo e italiano*, in AA.VV., *Aspetti di interesse notarile nel diritto dell’Unione europea*, Viterbo, 2012, 158. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea, infatti, le disposizioni dei Trattati concernenti la libertà di stabilimento *“sono applicabili anche a misure dello Stato di origine volte a ostacolare lo stabilimento in un altro Stato membro di uno dei suoi cittadini o di una società costituita conformemente al suo diritto”*. Così, C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali nel “decreto dignità”*, in *Lav. Giur.*, 2018, n. 12, 1086, che richiama, al riguardo le sentenze 11 marzo 2004, causa C-9/02; 27 novembre 2008, causa C-418/07; 1° ottobre 2009, causa C-247/08; 21 gennaio 2010, causa C-311/08. In particolare, la giurisprudenza comunitaria ha, in più di un’occasione, affermato l’incompatibilità con l’ordinamento europeo delle norme nazionali tese a limitare la libertà di stabilimento delle imprese, attraverso l’imposizione di limiti legali sia *“all’entrata”* di società incorporate in altri Stati membri (c.d. *“host state point of view”*) sia *“all’espatrio”* di società costituite in accordo con la legge dello stesso Stato membro (c.d. *“home state point of view”*). Al riguardo, vd., tra gli altri, F. PERNAZZA, *La mobilità delle società in Europa da Daily Mail a Fiat Chrysler Automobiles*, cit., 439 ss.; J. BORG-BARTHET, *The Governing Law of Companies in EU Law*, Oxford, 2012; F.M. MUCCIARELLI,

La giurisprudenza comunitaria, nell'ambito di alcune ormai note recenti pronunce, ha, del resto, spesso sancito una tendenziale prevalenza delle libertà economiche rispetto ai diritti sociali e collettivi (sebbene nel contesto di un loro, comunque necessario, bilanciamento)¹³⁵.

Orbene, come evidenziato in dottrina, è soprattutto in relazione alla libertà di stabilimento europea che sono emersi, con maggiore evidenza, gli elementi di concorrenza tra sistemi, “*frutto di libertà di circolazione non adeguatamente accompagnate da azioni di armonizzazione delle*

Società di capitali, trasferimento all'estero della sede sociale e arbitraggi normativi, Milano, 2010; S. BALSAMO TAGNANI, *Mobilità transnazionale e stabilimento delle società nell'odierno mercato unico europeo*, in *Contr. Impr. Eur.*, 2015, 285 ss.

¹³⁵ Il riferimento è, in particolare, alle sentenze della Corte di giustizia 11 dicembre 2007, C-438/05, *Viking*; 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval*; 3 aprile 2008, C-346, *Rüffert*; 19 giugno 2008, C-319/06, *Commissione c. Lussemburgo*. In dottrina, tra i moltissimi, vd., T. VAN PIJPE, *Collective Labour Law after Viking, Laval, Rüffert, and Commission v. Luxembourg*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2009, 81 ss.; M.R. FREEDLAND, J.A. PRASSL, *Viking, Laval and Beyond*, Oxford, 2016; N. HOS, *The principle of proportionality in Viking and Laval: an appropriate standard of judicial review?*, in *Eur. Lab. Law Jour.*, 2010, n. 2, 236 ss.; U. CARABELLI, *Note critiche a margine delle sentenze della Corte di giustizia nei casi Laval e Viking*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008, 160 ss.; B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (Prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 2008, n. 61; S. DEAKIN, *La concorrenza fra ordinamenti in Europa dopo Laval*, in *Lav. Dir.*, n. 3, 2011, 467 ss.; F. DORSSEMONT, *L'esercizio del diritto all'azione collettiva contro le libertà economiche fondamentali dopo i casi Laval e Viking*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2008, n. 3, 493 ss.; M.V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in *Lav. Dir.*, 2008, n. 2, 371 ss.; S. SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lav. Dir.*, 2008, n. 2, 245 ss.; M. PALLINI, *Law shopping e autotutela sindacale nell'Unione europea*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2008, II, 3 ss.; A. LO FARO, *Diritto al conflitto e conflitto di diritti nel mercato unico: lo sciopero al tempo della libera circolazione*, in *Rass. Dir. Pub. Eur.*, 2010, 45 ss. Vd., anche, Corte di giustizia 21 dicembre 2016, C-201/2015, *AGET Iraklis*, su cui cfr. M.D. FERRARA, *Diritto al lavoro e libertà di stabilimento: quale è il pilastro e quale il basamento?*, in *Var. Dir. Lav.*, 2017, 1111 ss.; G. ORLANDINI, *Libertà di stabilimento versus diritto del lavoro: ancora un bilanciamento "sbilanciato" tra libertà economiche e diritti dei lavoratori*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2017, 203 ss. Con specifico riferimento al tema delle delocalizzazioni, vd. S. MIGLIORINI, *Delocalizzazioni di imprese e azioni sindacali secondo la sentenza Viking*, in *Riv. Dir. Int.*, 2008, 776 ss.

regole applicabili a quelle attività economiche, tanto dal punto di vista del regime sociale, quanto dal punto di vista del regime fiscale”¹³⁶.

E “*il frutto avvelenato di una scelta non equilibrata*” si riscontra, da un lato, nella “*dannosissima*” concorrenza fiscale che porta a una (incontrollata) delocalizzazione finanziaria, dall’altro, nelle delocalizzazioni produttive, derivanti appunto da “*una inadeguata combinazione di libertà di stabilimento e di circolazione delle merci (o di prestazione dei servizi), in assenza di condizioni sociali omogenee*”¹³⁷.

Un importante fattore di incremento del fenomeno in analisi, poi, è rappresentato dal recente “allargamento” dell’Unione europea verso i paesi dell’Europa centro-orientale¹³⁸, il quale - sebbene avvenuto, soprattutto, con la finalità di ottenere vantaggi economici (in termini di dimensioni del mercato interno), nonché di rafforzare la competitività europea nell’economia mondiale¹³⁹ - ha, tuttavia, certamente acuito il problema delle delocalizzazioni *intra* UE¹⁴⁰.

¹³⁶ Così, B. CORTESE, *Riflessioni sull'autonomia come limite: l'equilibrio tra libertà e condizionamento nel diritto dell'Unione europea, tra Unione, Stati membri ed individui*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 234, il quale evidenzia che non è un caso che siano proprio questi i regimi “*le cui diversità inducono più marcatamente la concorrenza tra sistemi nazionali*”, trattandosi di due ambiti in cui l’armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri è sottoposta a procedure speciali che richiedono l’unanimità nel Consiglio.

¹³⁷ Così, ancora, B. CORTESE, *Riflessioni sull'autonomia come limite*, cit., 234.

¹³⁸ Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Slovenia (oltre a Malta e Cipro). Vd. il Trattato di Adesione firmato ad Atene il 16 aprile 2003. Successivamente, sono divenuti Stati membri anche la Bulgaria e la Romania, dal 1° gennaio 2007, e la Croazia, dal 1° luglio 2013.

¹³⁹ Cfr. il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Gli effetti dell'ampliamento dell'Unione sul mercato unico* (2003/C 85/23).

¹⁴⁰ Vd. J. PASTORE, *Industrial Relocation and Labour Relations: The Case of Central and Eastern Europe*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2007, vol. 23/1, 35 ss.; B.M. STEFANOVA, *The Political Economy of Outsourcing in the European Union and the East-European Enlargement*, in *Business and Politics*, 2006, 8(2), 1 ss.

Ed infatti, anche se le comunità europee sono sempre state caratterizzate da squilibri regionali (*“nei livelli di reddito, di occupazione e di produttività, i quali a loro volta riflettono le differenze nei livelli di indebitamento, nei vantaggi fiscali e nell’atteggiamento verso l’innovazione”*), è evidente che dopo tale ampliamento queste disparità regionali si siano notevolmente accentuate¹⁴¹, incrementandosi la *“costruzione di arcipelaghi produttivi a salari e condizioni di lavoro differenziati”*¹⁴².

2. I limiti alle delocalizzazioni nel contesto della politica di coesione: rilievi introduttivi

La predisposizione, in ambito eurounitario, di misure di contrasto, *tout court*, al fenomeno delle delocalizzazioni, ad ogni modo, risulta alquanto complessa, in ragione, tra l’altro, della eterogeneità degli stati membri, del difficile inquadramento del fenomeno (vd. *supra*, cap. 1), e della, poc’anzi evidenziata, importanza attribuita alle libertà di mercato e d’impresa¹⁴³.

¹⁴¹ Così, il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese*, cit., ove si evidenzia che i paesi dell’Europa centro-orientale hanno *“un vantaggio per quanto concerne le industrie ad alta intensità di manodopera, risorse ed energia, mentre soffrono di svantaggi comparati in termini di industrie ad alta intensità di capitale, tecnologia e qualificazioni”*. Vd., A. TARTAGLIONE, *Le scelte di delocalizzazione produttiva nell’Europa centro-orientale*, Roma, 2009.

¹⁴² Così, D. SACCHETTO, *Mobilità della forza lavoro e del capitale*, cit., 139. E ciò, del resto, mettendo *“in pericolosa concorrenza i sistemi (sociali e politici) nazionali: a tutto discapito della sostenibilità politica di lungo termine del progetto di integrazione europea”*. Così, B. CORTESE, *Riflessioni sull’autonomia come limite*, cit. 234.

¹⁴³ Vd., anche, l’art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che riconosce *“la libertà d’impresa, conformemente al diritto dell’Unione e alle legislazioni e prassi nazionali”*. La stessa Commissaria europea per l’Occupazione, gli affari sociali, le competenze e la mobilità dei lavoratori (Marianne Thyssen), nella risposta all’interrogazione del Parlamento europeo del 15 marzo 2018, E-001584-18, intitolata *“Delocalizzazione*

Ciò non significa, tuttavia, che non esistano (né possano esistere) normative europee che perseguano una finalità di contrasto alle delocalizzazioni, rinvenibili soprattutto nell’ambito dello specifico settore ordinamentale della politica di coesione economica, sociale e territoriale (vd. *infra*, par. 6).

Come vedremo, in ambito europeo, la possibilità di concedere benefici economici “pubblici” alle imprese (finanziati dagli Stati membri o dalla stessa Unione) è sottoposta a stringenti regole causali, soprattutto a tutela della libera concorrenza.

Tuttavia, una volta riconosciuta la legittimità del beneficio, è evidente come sorga, in capo alle istituzioni pubbliche che lo concedono, l’interesse affinché lo stesso sia “mantenuto” nel territorio beneficiario, al fine di raggiungere l’obiettivo prefissato (per il quale l’aiuto è stato riconosciuto) e di radicare la presenza delle imprese (aiutate) in quel determinato territorio, anche contrastandone la delocalizzazione.

Il fine principale è, dunque, quello di non “sprecare”, le risorse derivanti dalla finanza pubblica, frustrando gli obiettivi di interesse generale, *in primis* occupazionali, per i quali i benefici pubblici vengono concessi.

selvaggia verso l'Est Europa. Urge intervento della Commissione per frenare il dumping sociale nell'UE”, in www.europarl.europa.eu, ha ammesso che la Commissione europea non ha “il potere di interferire nelle decisioni delle imprese in merito ai piani di riorganizzazione”, potendo, al più, solo esortare le stesse ad attenersi alle “buone pratiche in materia di anticipazione e gestione socialmente responsabile delle ristrutturazioni”. Vd., anche, le risposte della Commissione europea n. E-6133/2009 del 24 marzo 2010, ove si evidenzia che “the Commission does not have the power to issue fines or judgments on relocating firms, nor is it aware of any such fines or judgments being made by other EU institutions or Member State bodies”, e n. E-009357/2011 del 16 novembre 2011 all’interrogazione parlamentare rubricata “Possible state aid use in relocation of Givaudan factory” del 19 ottobre 2011, ove viene evidenziato che la Commissione “has no authority to interfere with decisions taken by private companies concerning closure, restructuring or relocation of establishments”.

Sicché, nella normativa eurounitaria, sono rinvenibili talune fattispecie “sanzionatorie” (o, meglio, “revocatorie” o “decadenziali”), che riguardano soprattutto il sostegno agli investimenti produttivi, le quali perseguono l’obiettivo di non vanificare, a causa delle delocalizzazioni, le finalità di sviluppo cui il sostegno è finalizzato.

Inoltre, come vedremo, in una diversa prospettiva, nella normativa eurounitaria sono, altresì, rinvenibili misure limitative del fenomeno delle delocalizzazioni collegate al momento della concessione stessa del beneficio, la quale viene vincolata al fatto che l’impresa non abbia, per beneficiare dell’aiuto, delocalizzato (o comunque non abbia intenzione di delocalizzare) l’attività economico-produttiva verso lo stabilimento incentivato.

In questo caso, quindi, la finalità è soprattutto quella di limitare la c.d. *unfair competition* di alcuni Stati membri che, tramite la concessione di aiuti (spesso finanziati dagli stessi fondi comunitari), attirano gli investimenti delle imprese nel proprio territorio.

Le normative che saranno analizzate sono, quindi, prevalentemente tese a regolare la concessione dei finanziamenti pubblici, evitandone usi abusivi e fraudolenti, come “argomento di contrasto” alle delocalizzazioni.

Come evidenziato dalla stessa Relazione illustrativa al Decreto dignità, la disciplina europea ammette, infatti, vincoli alle imprese nella materia di tali finanziamenti, quali limiti, in senso ampio, alle delocalizzazioni, “*sul presupposto logico e giuridico che essi costituiscono in senso proprio oneri al fine di beneficiare del sussidio pubblico e non quindi obblighi che comprimono ingiustificatamente la libertà di impresa nelle sue varie espressioni*”.

Anzitutto, è opportuno ricostruire, sinteticamente, il quadro normativo delle regole (concorrenziali¹⁴⁴) che disciplinano la materia degli aiuti di Stato nell'ordinamento eurounitario¹⁴⁵, in quanto è soprattutto in tale settore normativo che sono riscontrabili le principali misure anti-delocalizzazione.

3. La disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento eurounitario

Come noto, il TFUE prevede, all'interno del Titolo VII (*“Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni”*), capo 1 (*“Regole di concorrenza”*), sezione 2 (*“Aiuti concessi dagli Stati”*), che *“salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante*

¹⁴⁴ Cfr., A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Dir. Pubbl.*, 2010, 195 ss.; J.J. PIERNAS LÓPEZ, *The Concept of State Aid under EU Law. From internal market to competition and beyond*, Oxford, 2015.

¹⁴⁵ Sulla disciplina degli aiuti di Stato nell'ordinamento comunitario, cfr., tra gli altri, F. ROSSI DAL POZZO, *Codice degli aiuti di Stato*, Torino, 2019; K. BACON, *European Union Law of State Aid*, Oxford, 2017; H. HOFFMANN, C. MICHEAU (ed. by), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, 2016; P. WERNER, V. VEROUNDEN (ed. by), *EU State Aid Control. Law and Economics*, Alphen aan den Rijn, 2017; G. STROZZI, *Gli aiuti di Stato*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2017, 381 ss.; C.E. BALDI, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, Rimini, 2016; A. PISAPIA, *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012; O. PORCHIA, *Aiuti di Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., IV, Torino, 2010, 1 ss.; M. ORLANDI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, Tomo I, Milano, 2007, 65 ss.; A. BIONDI, *Gli aiuti di Stato*, in A. FRIGNANI, R. PARDOLESI (a cura di), *La concorrenza*, in G. AJANI, G.A. BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Torino, 2006, 447 ss.; S. BARIATTI (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998; T. BALLARINO, L. BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997.

risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza” (art. 107, par. 1, TFUE)¹⁴⁶.

Sicché, in ragione di tale fonte primaria dell’ordinamento comunitario, gli aiuti economici alle imprese concessi dagli Stati membri sono, in linea di principio, vietati, in quanto incompatibili con il mercato interno¹⁴⁷.

Con riferimento al tema specifico delle delocalizzazioni, tale divieto costituisce, già di per sé, un possibile fattore di sviluppo del fenomeno, rappresentando un limite, in particolare, per quegli Stati membri che volessero “incentivare” le imprese a restare nel proprio territorio¹⁴⁸.

Mutatis mutandis, va evidenziato, tuttavia, che anche le deroghe a tale divieto (di cui si dirà a breve), possono creare distorsioni nel mercato interno, nel senso di “incentivare” le delocalizzazioni delle attività economico-produttive verso quegli Stati che sono legittimati a

¹⁴⁶ Vd. S. ZITTI, *Commento all’art. 107 TFUE*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, cit., 220 ss.

¹⁴⁷ Sebbene il divieto non abbia un effetto prescrittivo diretto, nel senso che, come si vedrà, il riconoscimento dell’incompatibilità di un aiuto con il mercato interno avviene tramite un apposito procedimento di competenza della Commissione europea, ex articolo 108 del TFUE. In tal senso, le Schede di lettura del Decreto dignità, cit.

¹⁴⁸ Gli Stati membri, dunque, possono intervenire solo con misure di ausilio consentite dalle regole europee o, comunque, attraverso misure generali di politica economica e sociale. Vd., R. DIAMANTI, *Aiuti di Stato, misure generali di politica economica e sociale ed incentivi assunzionali*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 2018, n. 369; B. KURCX, D. VALLINDAS, *Can general measures be ... selective? Some thoughts on the interpretation of a State aid definition*, in *Common Market Law Review*, 2008, vol. 45, 159 ss. In ambito politico nazionale, ad esempio, l’ex ministro dello Sviluppo economico (Calenda) aveva sollevato la questione di poter prevedere, in ambito europeo, delle deroghe alla normativa sugli aiuti di stato che consentissero di offrire aiuti *ad hoc* alle imprese intenzionate a delocalizzare, per neutralizzare le differenze di costo nei fattori produttivi. Vd., al riguardo, in termini critici (in ragione della ritenuta “spirale” di minacce da parte delle imprese che ne potrebbe conseguire), A. GUAZZAROTTI, *Delocalizzare (non) stanca: il caso Embraco e la vibrante protesta del ministro*, in *www.lacostituzione.info*, 21 febbraio 2018.

concedere gli aiuti, alimentando pratiche di c.d. “*caccia alla sovvenzione*” (vd., *infra*, par. 5).

La Commissione europea ha, di recente, nel quadro della c.d. modernizzazione degli aiuti di Stato¹⁴⁹, fornito, con la Comunicazione 2016/C 262/01 del 17 luglio 2016¹⁵⁰, una serie di precisazioni in ordine alla nozione di aiuto di Stato (di cui all'art. 107, par. 1, del TFUE), “*onde garantire un'applicazione più agevole, trasparente e coerente di questa nozione in tutta l'Unione*” (punto 1).

Al riguardo, la Commissione ha precisato che la nozione di aiuto di Stato rappresenta un concetto giuridico oggettivo¹⁵¹, che è caratterizzato dai seguenti elementi costitutivi: “*la sussistenza di un'impresa, l'imputabilità della misura allo Stato, il suo finanziamento tramite risorse statali, il conferimento di un vantaggio, la selettività della misura e i suoi effetti sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri*”¹⁵².

¹⁴⁹ Vd. la Comunicazione della Commissione europea COM(2012) 209 final dell'8 maggio 2012, sulla “*modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*”. In dottrina, cfr. V. VECCHIETTI, *Il processo di modernizzazione della normativa sugli aiuti di Stato con particolare riferimento al nuovo regime delle responsabilità nazionali e delle imprese nella sistematica degli aiuti di Stato*, in L. VASSALLO (a cura di), *La politica della concorrenza e degli aiuti di Stato in Europa. Quali strumenti di garanzia per l'evoluzione del mercato interno?*, Lussemburgo, 2014, 53 ss.; C. SCHEPISI (a cura di), *La “modernizzazione” della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011.

¹⁵⁰ Rubricata “*Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*”.

¹⁵¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, C-487/06, punto 111.

¹⁵² Come evidenziato in dottrina, la nozione di aiuto di Stato rilevante ai fini degli scambi intracomunitari, consta, in particolare, della presenza di quattro elementi: a) il vantaggio economico per l'impresa beneficiaria; b) l'incidenza sul commercio nel mercato interno; c) la selettività, nel senso della propensione a favorire solo alcune imprese e non la totalità delle imprese nazionali; d) il trasferimento di risorse pubbliche. Così, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1641. Vd., anche, E. TRIGGIANI, *Aiuti di Stato (diritto dell'Unione europea)*, in *Enc. Dir.*, ann., IV, Milano, 2013, 19 ss.

In particolare, è il criterio della selettività¹⁵³ che, principalmente, differenzia gli aiuti di Stato dalle misure generali di politica economica e sociale (anche di politica attiva per il lavoro¹⁵⁴), e per qualificare una misura come selettiva occorre stabilire se, nell'ambito di un dato regime giuridico, il provvedimento statale sia tale da favorire talune imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga e che sono, quindi, “oggetto di un trattamento differenziato idoneo, in sostanza, ad essere qualificato come discriminatorio”¹⁵⁵.

Il successivo paragrafo 2 dell'art. 107 TFUE prevede, tuttavia, come anticipato, alcune deroghe al principio generale di incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, stabilendo, anzitutto, che sono legittimi (i) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti e (ii) gli aiuti destinati a ovviare ai

¹⁵³ Cfr., tra gli altri, G. CONTE, *Recenti sviluppi sulla nozione di selettività in materia di aiuti di Stato*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 210 ss.; A. CUOCO, G. MARTINICO, *Il requisito della selettività degli aiuti di Stato in una recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2017, I, 217 ss.

¹⁵⁴ Vd., P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione e la salvaguardia dell'occupazione nel caso di fruizione di aiuti di Stato*, in G. FRANZA, P. POZZAGLIA, *Il Decreto dignità. Commento alle norme lavoristiche*, Torino, 2018, 86.

¹⁵⁵ Così, L. TEBANO, *Limiti alle delocalizzazioni e modelli di aiuti*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), “Decreto Dignità”, cit., 125, che richiama, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, le sentenze 28 giugno 2018, *ANGED/Diputación General de Aragón*, cause riunite C-236/16 e C-237/16, punti 25-36; 28 giugno 2018, *Dirk Andres/Commissione*, causa C-203/16 P, punti 80-83; 21 dicembre 2016, *Commissione/World Duty Free Group e a.*, C-20/15 P e C-21/15 P, punto 54; 15 novembre 2011, *Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito*, C-106/09 P, punto 74. L'Autrice, inoltre, evidenzia che la valutazione di una misura in termini di “selettività” non è, in ogni caso, semplice, giacché il suo carattere selettivo può desumersi da diversi criteri, come, ad esempio, dall'individuazione di imprese aventi caratteristiche specifiche o dal tipo di operazione economica, poiché favorendo talune operazioni economiche si favoriscono talune imprese (ad esempio le imprese che effettuano operazioni transfrontaliere e non le imprese che effettuano le medesime operazioni a livello nazionale), o ancora “*si può adottare come contesto giuridico di riferimento il territorio dello Stato membro nella sua interezza, oppure la porzione di territorio nel quale un'autorità regionale o locale esercita la competenza che le deriva dalla costituzione o dalla legge*”.

danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali¹⁵⁶.

Il paragrafo 3 dell'art. 107 TFUE, poi, prevede che “possono” considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle “regioni” ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure ove si abbia una grave forma di “sottoccupazione”, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349 TFUE¹⁵⁷, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune “attività” o di talune “regioni economiche”, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione europea in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Con riferimento agli aiuti di Stato concessi nell'ambito dell'emergenza sanitaria da Covid-19, vd., C. MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in AA.VV., *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, Milano, 149 ss.

¹⁵⁷ Il riferimento è alle cc.dd. regioni ultraperiferiche. Si tratta più precisamente dei territori francesi della Guadalupa, della Guyana, della Martinica, della Riunione e di Saint Martin, di quelli portoghesi delle Azzorre e di Madera, nonché di quelli spagnoli delle isole Canarie. Vd. F. SPITALERI, *Commento all'art. 349 del TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, 2529 ss.

¹⁵⁸ Vd., R. DIAMANTI, *Aiuti di Stato*, cit., 3, il quale evidenzia che “all'iniziale impostazione, che vedeva la creazione del mercato comune strettamente legata all'abolizione di ogni limitazione alla circolazione di merci e persone e alla garanzia di una effettiva paritaria concorrenza tra le imprese, con la creazione dell'Unione Europea si sono affiancati sempre di più obiettivi di natura sociale, che determinano un inevitabile bilanciamento con i principi

A livello procedurale, secondo l'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, gli Stati membri devono notificare alla Commissione europea, in tempo utile affinché possa presentare le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare gli aiuti (e ove la Commissione li ritenga incompatibili con il mercato interno sarà attivata la procedura d'infrazione prevista dal paragrafo 2 dello stesso articolo 108).

Il paragrafo 4 dell'art. 108 del TFUE, infine, prevede che la Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio abbia stabilito, conformemente all'art. 109 del TFUE¹⁵⁹, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 dello stesso art. 108.

Come noto, con il Regolamento n. 994 del 7 maggio 1998, il Consiglio ha autorizzato la Commissione a dichiarare, mediante regolamenti cc.dd. “di esenzione”, che, a determinate condizioni (inerenti, soprattutto, alla minimizzazione delle possibili distorsioni della concorrenza, alla limitazione dei costi, etc.), possono essere esentate dall'obbligo di notifica (e dunque sono compatibili con il mercato interno) alcune categorie di aiuti di Stato, tra cui: (i) quelli a favore delle piccole e medie imprese (PMI)¹⁶⁰; (ii) quelli per la ricerca

posti a garanzia della concorrenza”. Sul tema dello sviluppo sostenibile in un'economia sociale di mercato (vd. art. 2, comma 3, TUE), l'Autore richiama, tra gli altri, V. BRINO, *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato. Le prospettive dell'Unione Europea*, Padova, 2012, 6 ss.; D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2010, 511 ss.; P. DE PASQUALE, *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2009, 85 ss. Vd., anche, V. CAGNIN, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Padova, 2018.

¹⁵⁹ L'art. 109 del TFUE stabilisce che “il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura”.

¹⁶⁰ Cfr. la Raccomandazione della Commissione europea del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese.

e lo sviluppo; (iii) quelli per la tutela dell'ambiente; (iv) quelli all'occupazione e alla formazione; (v) quelli conformi alla carta approvata dalla Commissione per ciascuno Stato membro per l'erogazione degli aiuti “a finalità regionale”¹⁶¹.

Su tale base, la Commissione ha adottato, da ultimo, prima, il Regolamento n. 800 del 2008 (“*Regolamento della Commissione che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato*”¹⁶²) - vigente, ai sensi del Regolamento n. 1224 del 2013, sino al 30 giugno 2014 – e, successivamente, nell’ambito della c.d. strategia di modernizzazione degli aiuti di Stato dell’Unione europea, il Regolamento del n. 651 del 17 giugno 2014, rubricato “*Regolamento della Commissione che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato*”, in vigore dal 1° luglio 2014 fino al 31 dicembre 2023¹⁶³.

¹⁶¹ Il Regolamento n. 994/98 è stato successivamente modificato dal Regolamento n. 733 del 22 luglio 2013, che ha individuato nuove categorie di aiuti che beneficiano dell'esenzione, tra cui: gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali, quelli a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote, quelli per le infrastrutture a banda larga, quelli a favore dell'innovazione, gli aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio e gli aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali. Il Regolamento n. 994/98 è stato successivamente abrogato dal Regolamento del 13 luglio 2015 n. 2015/1588, “*sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali*”, che ha “codificato” la materia a fini di chiarezza e razionalizzazione. Da ultimo, il Regolamento del 2015 è stato modificato dal Regolamento n. 1911 del 26 novembre 2018 che ha aggiunto le ulteriori categorie dei finanziamenti erogati mediante strumenti finanziari o garanzie di bilancio dell'UE a gestione centralizzata o da essi sostenuti (qualora l'aiuto sia concesso sotto forma di un finanziamento aggiuntivo fornito mediante risorse statali) e dei progetti sostenuti da programmi di cooperazione territoriale europea dell'Unione.

¹⁶² Corrispondenti agli attuali articoli 107 e 108 TFUE. Con riferimento ai precedenti singoli regolamenti di esenzione particolari, vd. N. FALCONE, *I regolamenti di esenzione per categoria nel settore degli aiuti di Stato*, in *Conc. Merc.*, 2001, 355 ss.

¹⁶³ L'estensione della validità temporale del GBER è stata effettuata dall'art. 2, par. 1, punto 5, del Regolamento n. 972 del 2 luglio 2020 (“*Regolamento della Commissione che modifica il regolamento (UE) n. 1407/2013 per quanto riguarda la sua proroga e il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda la sua proroga e gli adeguamenti pertinenti*”).

Tale Regolamento “generale di esenzione per categoria” (c.d. GBER, *General Block Exemption Regulation*) stabilisce, dunque, le condizioni affinché i “regimi di aiuti”, gli aiuti *ad hoc* e gli aiuti individuali¹⁶⁴ possano essere considerati compatibili con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, parr. 2 e 3, TFUE e, quindi, siano esentati dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, par. 3, TFUE (vd. art. 3 del GBER)¹⁶⁵.

I principi comuni su cui si fondano le norme di esenzione sono quelli “*atti a garantire che l'aiuto persegua obiettivi di interesse comune, abbia un chiaro effetto di incentivazione, sia opportuno e proporzionato, sia concesso in piena trasparenza e sottoposto a un meccanismo di controllo e a una periodica valutazione e non alteri le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*”¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Ai sensi dell'art. 2, nn. 14) e 15), del GBER, gli aiuti individuali sono gli aiuti *ad hoc* e gli aiuti concessi a singoli beneficiari nel quadro di un “regime di aiuti” (definito come qualsiasi atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere concessi aiuti individuali a favore di imprese definite in maniera generale e astratta nell'atto stesso, così come qualsiasi atto in base al quale un aiuto non legato a un progetto specifico può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito).

¹⁶⁵ Sicché, in definitiva, nell'ambito della disciplina europea in tema di aiuti di Stato, con riferimento al percorso di verifica della loro compatibilità, sono riscontrabili, da un lato, gli aiuti c.d. “notificati”, i quali “*possono risultare compatibili all'esito di un (lungo) percorso che parte dalla notifica alla Commissione e sfocia nella decisione dell'organo di controllo con un obbligo di stand-still nelle more della pronuncia stessa*”, e, dall'altro lato, gli aiuti c.d. “esentati”, che, invece, “*transitano per un canale privilegiato che sposta a una fase successiva (ed eventuale) il controllo sopranazionale, ma impone la conformità della misura interna alle condizioni fissate nell'apposito GBER e consente l'erogazione dei benefici*”. Così, L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 71-72, che richiama, per una valutazione critica di tale sistema “a due velocità”, J.L. BUENDÍA SIERRA, ‘*Small On Small*’: *Towards a Two-Speed State Aid Control?*, in *EStAL*, 2016, n. 4, 501.

¹⁶⁶ Così il Considerando n. 5 del GBER. Cfr., sulla dimensione sociale della normativa sugli aiuti di Stato, D. FERRI, J.J. PIERNAS LÓPEZ, *The Social Dimension of EU State Aid Law and Policy*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, n. 21, 75 ss.

4. Gli obblighi di mantenimento nella disciplina degli aiuti a finalità regionale agli investimenti e degli aiuti agli investimenti a favore delle PMI

Nell'economia del presente studio, assume rilievo, *in primis*, quanto previsto dall'art. 14 del GBER, rubricato “*aiuti a finalità regionale agli investimenti*”, i quali, ai sensi dell'art. 2, punto 41, del GBER sono quegli “*aiuti a finalità regionale concessi per un investimento iniziale o per un investimento iniziale a favore di una nuova attività economica*”¹⁶⁷, in una determinata area territoriale¹⁶⁸.

Gli aiuti a finalità regionale promuovono, dunque, la coesione economica, sociale e territoriale degli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso (vd. *infra*, par. 6)¹⁶⁹, incoraggiando lo sviluppo (anche

¹⁶⁷ Secondo il paragrafo 3 dell'articolo 14 del GBER gli aiuti a finalità regionale possono essere concessi per un qualunque investimento iniziale (*i.e.*, come specificato nel Considerando n. 31 del GBER, la creazione di un nuovo stabilimento, l'ampliamento della capacità di uno stabilimento esistente, la diversificazione della produzione di uno stabilimento o un cambiamento fondamentale del processo produttivo complessivo di uno stabilimento esistente), a prescindere dalle dimensioni del beneficiario, nelle zone assistite che soddisfano le condizioni di cui all'art. 107, par. 3, lett. a), TFUE; mentre, in quelle che soddisfano le condizioni di cui all'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE, gli aiuti a finalità regionale possono essere concessi (*rectius*, esentati dall'obbligo di notifica) solo in favore delle PMI per qualsiasi forma di investimento iniziale, potendo quelli alle grandi imprese essere concessi solo per un investimento iniziale “*a favore di una nuova attività economica*” nella zona interessata. Ciò in quanto, rispetto alle PMI, le grandi imprese, nell'ottica del legislatore europeo, tendono ad essere meno esposte agli svantaggi regionali quando investono in una zona che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 107, par. 3, lett. c), TFUE (in tal senso, ancora, il Considerando n. 31 del GBER). Vd., M. KOŁODZIEJSKI, *Aiuti di Stato a finalità regionale*, in www.europarl.europa.eu, dicembre 2020.

¹⁶⁸ Con riferimento all'Italia, vd. Commissione Europea, “*Aiuto di Stato SA.38930 (2014/N) – Italia. Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020*”, C(2014) 6424 final, Bruxelles, 16 settembre 2014.

¹⁶⁹ Al riguardo, cfr. M. LEONARDI, *Contrasto alla precarietà e delocalizzazioni*, cit., 171, il quale evidenzia che trattasi di aiuti localmente vincolati “*perché sono finalizzati alla coesione economica e sociale, con l'obiettivo di garantire una crescita diffusa dell'economia europea*”.

occupazionale) delle regioni più sfavorite, *“tramite incentivi agli investimenti e la creazione di posti di lavoro in un contesto sostenibile”* (vd. il Considerando n. 31 del GBER)¹⁷⁰.

Il paragrafo 2 dell’art. 14 del GBER, anzitutto, specifica che tali aiuti sono concessi nelle zone assistite di cui all’art. 107, par. 3, lett. a) e c) (vd. *supra*), mentre il paragrafo 4 dello stesso articolo stabilisce che sono, a tal fine, ammissibili: a) i costi per gli investimenti materiali e immateriali; b) i costi salariali stimati relativi ai posti di lavoro creati per effetto di un investimento iniziale, calcolati su un periodo di due anni; o c) una combinazione dei costi di cui alle lettere a) e b), purché l'importo cumulato non superi l'importo più elevato fra i due¹⁷¹.

Come evidenziato dal Considerando n. 35 del GBER, infatti, per evitare di favorire solo gli investimenti in capitale rispetto agli investimenti nei costi del lavoro, *“è necessario che gli aiuti a finalità regionale agli investimenti siano misurabili sulla base sia dei costi di investimento che dei costi salariali relativi ai posti di lavoro creati direttamente da un progetto d'investimento”*.

¹⁷⁰ Il diritto eurounitario, in particolare, consente agli Stati, per finalità di coesione economica e sociale, di erogare forme di sostegno ad investimenti produttivi aventi una destinazione territoriale specifica, *“essendo la riduzione delle disparità di sviluppo fra le circoscrizioni interne dei Paesi membri uno degli scopi dell’azione dell’Unione europea”*. Così, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1649.

¹⁷¹ Secondo l’art. 2 del GBER, (i) gli attivi materiali sono quelli consistenti in terreni, immobili e impianti, macchinari e attrezzature (n. 29), (ii) gli attivi immateriali sono quelli, diversi da attivi materiali o finanziari, che consistono in diritti di brevetto, licenze, *know-how* o altre forme di proprietà intellettuale (n. 30), e (iii) i costi salariali sono l’importo *“totale effettivamente pagabile dal beneficiario dell’aiuto in relazione ai posti di lavoro interessati, comprendente la retribuzione lorda prima delle imposte e i contributi obbligatori, quali gli oneri previdenziali e i contributi assistenziali per figli e familiari durante un periodo di tempo definito”* (n. 31).

Ebbene, di notevole rilevanza ai nostri fini è, anzitutto, quanto disposto dal paragrafo 5 dell'art. 14 del GBER, che introduce una prima misura “dissuasiva” rispetto al fenomeno delle delocalizzazioni¹⁷².

Ed infatti, tale paragrafo prevede che, *“una volta completato, l'investimento è mantenuto nella zona beneficiaria per almeno cinque anni o per almeno tre anni nel caso delle PMI”*, precisando che ciò, tuttavia, *“non osta alla sostituzione di impianti o attrezzature obsoleti o guasti entro tale periodo, a condizione che l'attività economica venga mantenuta nella regione interessata per il pertinente periodo minimo”*.

Sicché, in virtù della “condizione risolutiva” prevista dalla norma in analisi, l'attività economica incentivata (tramite l'aiuto all'investimento) dev'essere mantenuta nella zona beneficiaria per un determinato lasso temporale (cinque o tre anni), al fine di *“garantire che l'investimento rappresenti un contributo reale e sostenibile allo sviluppo regionale”*¹⁷³, anche (indirettamente) in termini occupazionali¹⁷⁴, riducendo le possibili distorsioni nel mercato interno.

In termini di *ratio legis*, quindi, la norma è indirizzata, principalmente, a reprimere il comportamento di quelle imprese che, dopo aver beneficiato di aiuti (pubblici) agli investimenti a finalità regionali, cessino di mantenere l'attività economico-produttiva incentivata all'interno del territorio beneficiato, “frustrando” la finalità per la quale tali aiuti erano stati concessi.

¹⁷² In tal senso, R. DIAMANTI, *Commento all'art. 5 del d.l. n. 87/2018*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Milano, 2020, 3289.

¹⁷³ Così, il punto 36 della Comunicazione della Commissione europea 2013/C 209/01, rubricata *“Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020”*.

¹⁷⁴ Vd., L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 82, che parla di *“link tra investimento e occupazione”*.

In tal caso, dunque, l'obbligo di mantenimento è previsto in ragione della natura specifica dell'aiuto, che è legato alle difficoltà di un determinato ambito territoriale¹⁷⁵.

Tuttavia, come evidenziato in dottrina, va precisato che la norma in analisi, *“nonostante le apparenze, non è diretta a impedire le delocalizzazioni intese nel significato tecnico che a questo termine è assegnato dalla disciplina eurolunitaria”* (vd. *infra*), perché l'obbligo di mantenimento ivi previsto *“non comporta (o meglio non coincide con) il divieto di trasferimento dell'attività, o di parte dell'attività”*¹⁷⁶.

Il vincolo posto dalla norma europea è costruito, invero, in maniera ampia, facendo riferimento a tutte le forme di “abbandono” dell'investimento dalla zona beneficiaria (ricomprendendo, dunque, anche le ipotesi di cessazione dell'attività, alienazione, distrazione, etc.), e non è, quindi, direttamente finalizzato al contrasto delle delocalizzazioni¹⁷⁷.

In ogni caso, il “trasferimento” dell'attività economico-produttiva¹⁷⁸ dal sito incentivato verso altro sito (a prescindere, peraltro, dall'ubicazione del luogo di destinazione, all'interno o all'esterno dei confini europei o nazionali) rientra, comunque, anch'esso nell'ambito

¹⁷⁵ In tal senso, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1630.

¹⁷⁶ Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 9.

¹⁷⁷ Del resto, come visto (cfr. *supra*, capitolo 1), il fenomeno delle delocalizzazioni, ove considerato in termini di *dumping* sociale, presenta delle peculiarità specifiche, legate soprattutto alla volontà, da parte delle imprese, di “sfruttare” le condizioni (*in primis*, lavoristiche) più favorevoli presenti nei paesi di destinazione (che consentono un abbattimento dei costi di produzione). Nel caso in analisi, tuttavia, molte delle regioni beneficiarie (che possono coincidere con uno Stato membro o con una parte di esso) rappresentano, generalmente, proprio quelle aree meno sviluppate che, di solito, costituiscono i luoghi di destinazione del fenomeno delle delocalizzazioni, come sin qui descritto.

¹⁷⁸ Sembrerebbe, anche se in assenza di specifiche indicazioni al riguardo da parte della norma, totale o parziale, e a prescindere dall'entità dell'eventuale impatto occupazionale.

di applicazione della norma in analisi¹⁷⁹, la quale, d'altra parte, persegue, tra le altre, anche la finalità di limitare la pratica della c.d. “caccia alla sovvenzione”, evitando che una stessa impresa possa, in tempi ravvicinati, “trasferire” la propria attività produttiva nelle diverse aree territoriali, tempo per tempo, oggetto di specifici aiuti economici pubblici¹⁸⁰.

Il termine minimo di “mantenimento” stabilito dal legislatore comunitario è, come visto, quello di 3 anni per le PMI e quello di 5 anni per le altre imprese beneficiarie, e il *dies a quo* è individuato dal legislatore comunitario nel momento della “realizzazione” dell’investimento (“*una volta completato*”), anche se non vi sono ulteriori specificazioni al riguardo.

Come evidenziato in dottrina, nella determinazione di tale lasso temporale, la norma europea ha individuato un punto di equilibrio tra, da un lato, l’interesse degli Stati membri (e dell’Unione) a sostenere determinate aree regionali con aiuti pubblici, e, dall’altro, il principio della libertà di concorrenza, con le connesse libertà di circolazione e di stabilimento, che sono, come visto, alla base dell’intera costruzione dell’Unione europea¹⁸¹.

¹⁷⁹ L’ampiezza della norma, del resto, parrebbe far rientrare all’interno del suo campo di applicazione qualsiasi “forma” di delocalizzazione. Vd., P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1337, che evidenzia, in generale, come tali tipologie di norme possano svolgere “*un’efficace azione di contrasto rispetto alle iniziative fraudolente: basta pensare al cd. caporalato internazionale; alle filiere di sub-appalti e sub-forniture transfrontaliere; ai flussi di merci prodotte all’estero e re-importate o assemblate in Italia al solo fine di lucrare un fittizio Made in Italy*”.

¹⁸⁰ Ed infatti, la norma in analisi mira anche ad impedire la chiusura degli stabilimenti incentivati seguita dalla delocalizzazione dell’attività economico-produttiva altrove, motivata, tra l’altro, dai livelli più elevati di aiuti pubblici disponibili in altri paesi. In tal senso, vd. l’intervento del Commissario europeo Vladimír Špidla al Parlamento europeo del 24 novembre 2009 nell’ambito della discussione sul tema “*Trasferimento di imprese nell’Unione europea e ruolo degli strumenti finanziari dell’Unione europea*”.

¹⁸¹ In tal senso, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 10.

Inoltre, quanto allo specifico termine inferiore stabilito per le PMI, deve evidenziarsi come esso sia *“espressione di uno specifico orientamento di favore nei confronti di queste ultime che emerge da molteplici disposizioni dell’ordinamento comunitario”*¹⁸².

In termini di conseguenze derivanti dalla violazione dell’obbligo di mantenimento in analisi, può richiamarsi quanto specificato dal Considerando n. 29 del GBER del 2014, secondo il quale *“qualora non soddisfino le condizioni di compatibilità di cui ai capi I e III, gli aiuti concessi non sono coperti dal presente regolamento e costituiscono, pertanto, aiuti illegali che la Commissione valuterà nel quadro della pertinente procedura stabilita nel regolamento (CE) n. 659/1999”*¹⁸³.

I paragrafi successivi dell’art. 14 del GBER prevedono, poi, ulteriori obblighi di “mantenimento” degli investimenti regionali agevolati.

Il paragrafo 6 dell’art. 14 del GBER, dopo aver specificato che gli attivi acquistati devono essere nuovi (tranne che per le PMI o per l’acquisizione di uno stabilimento), stabilisce che i costi relativi alla locazione di attivi materiali possono essere presi in considerazione solo, per i terreni e gli immobili, ove la locazione prosegua *“per almeno cinque anni dopo la data prevista di completamento del progetto di investimento nel caso delle grandi imprese o per tre anni nel caso delle PMI”* (comma 1, lett. a).

¹⁸² Così, ancora, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 10, che richiama l’art. 71, comma 2, del Regolamento n. 1303 del 2013 e gli artt. 14, comma 9, e 17, comma 5, del GBER.

¹⁸³ Oggi sostituito dal Regolamento del n. 1589 13 luglio 2015, *“recante modalità di applicazione dell’articolo 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea”* (vd., in particolare, l’art. 16, rubricato *“recupero degli aiuti”*). Vd., anche, la Comunicazione della Commissione europea del 23 luglio 2019 n. 2019/C247/01, *“sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili”*. Cfr., sul tema, S.P. EMILIANI, *Recupero degli aiuti di Stato, termine di prescrizione e principio di eguaglianza*, in *Arg. Dir. lav.*, 2009, 1355 ss.

Il paragrafo 8 dell'art. 14 del GBER prevede, poi, che gli attivi immateriali sono ammissibili per il calcolo dei costi di investimento solo se, tra le altre cose, *“sono utilizzati esclusivamente nello stabilimento beneficiario degli aiuti”, “sono ammortizzabili” e “restano associati al progetto per cui è concesso l'aiuto per almeno cinque anni o tre anni nel caso di PMI”*.

Di notevole interesse è, inoltre, quanto stabilito dal paragrafo 9 dell'art. 14 del GBER, secondo il quale, quando i costi ammissibili sono calcolati facendo riferimento ai costi salariali stimati (come indicato nel già menzionato paragrafo 4, lett. b), e, dunque, nella misura in cui il beneficio interessi direttamente la forza lavoro, si applicano le seguenti condizioni: a) il progetto di investimento deve determinare un incremento netto del numero dei dipendenti impiegati in un dato stabilimento rispetto alla media dei 12 mesi precedenti (il che significa che ogni posto soppresso va detratto dal numero apparente di posti di lavoro creati nel corso dello stesso periodo)¹⁸⁴; b) ciascun posto di lavoro deve essere occupato entro tre anni dal completamento dei lavori; c) ciascun posto di lavoro creato attraverso l'investimento deve essere mantenuto nella zona interessata per un periodo di almeno cinque anni dalla data in cui è stato occupato per la prima volta, o di tre anni nel caso delle PMI.

Sicché, con riferimento alla rilevanza del “fattore lavoro” nell'ambito degli aiuti a finalità regionale agli investimenti, sussiste, in capo al beneficiario dell'aiuto, un obbligo a non abbassare i livelli occupazionali (e dunque a mantenere i posti di lavoro creati attraverso

¹⁸⁴ L'art. 2, n. 32), del GBER specifica che *“i posti di lavoro soppressi in tale periodo devono essere dedotti e il numero di lavoratori occupati a tempo pieno, a tempo parziale o stagionalmente va calcolato considerando le frazioni di unità di lavoro-anno”*.

l'investimento) per il lasso temporale indicato da tale paragrafo 9 dell'art. 14 del GBER, e nei limiti del campo di applicazione di tale norma.

In ogni caso, come evidenziato in dottrina, da una lettura complessiva dell'art. 14 del GBER, può ritenersi configurabile, in capo al beneficiario, *“un obbligo a non abbassare i livelli occupazionali a prescindere dall'eventualità che lo stesso abbia operato a monte la scelta di inserire tra i costi ammissibili quelli salariali”*¹⁸⁵.

Con riferimento agli aiuti agli investimenti a favore delle PMI, inoltre, il GBER prevede ulteriori obblighi di “mantenimento” degli investimenti agevolati.

Anche in questo caso, è previsto che i costi ammissibili possano corrispondere a uno dei seguenti costi (o a entrambi): a) i costi degli investimenti materiali e immateriali; b) i costi salariali stimati relativi ai posti di lavoro direttamente creati dal progetto di investimento, calcolati su un periodo di due anni (art. 17, par. 2, del GBER)¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Così, L. TEBANO, *Limiti alle delocalizzazioni*, cit., 128. Ed infatti, come visto, il paragrafo 5 dell'art. 14 del GBER prevede, a prescindere dall'eventualità che tra i costi di realizzazione dell'investimento vi sia il fattore lavoro, l'obbligo di mantenere l'investimento nella zona oggetto dell'aiuto, per almeno 5 anni (o 3 anni in caso di PMI), e sembrerebbe doversi escludere *“che il beneficiario possa sganciare il fattore lavoro dagli altri fattori produttivi (così che procedano su binari distinti)”*. Così, ID., *Delocalizzazioni*, cit., 75. In tal modo, dunque, la salvaguardia dei livelli occupazionali è implicitamente ed indirettamente garantita attraverso la fissazione di un vincolo temporale di mantenimento dell'investimento (e, quindi, anche di divieto di delocalizzazione da parte dell'impresa beneficiaria degli aiuti di Stato). Vd., in tal senso, anche se con riferimento alle norme di cui al Decreto dignità, C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali*, cit., 1091.

¹⁸⁶ Anche in tali ipotesi, quindi, *“i posti di lavoro creati costituiscono una variante (del tutto possibile, ma non necessaria) dei costi ammissibili”*. Così, ancora, L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 73, la quale evidenzia che l'investimento in posti di lavoro non rappresenta un elemento necessario per fruire dell'esenzione e, in ogni caso, l'eventuale opzione per la creazione di posti di lavoro prescinde del tutto dalle caratteristiche soggettive del lavoratore, potendosi qualificare, dunque, questa tipologia di aiuti (come, del resto, anche quella degli aiuti agli investimenti a finalità regionale), alla stregua di *“aiuti all'occupazione tout court”*. Vd., anche, ID., *Aiuti (dir. lav.)*, in S. BELLOMO, M. CIAN, G. FERRI JR., D.U. SANTOSUOSSO, F. TESAURO (a cura di), *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione*

Tuttavia, rispetto alla disciplina dettata dall'art. 14 del GBER per gli aiuti agli investimenti a finalità regionale, l'art. 17 del GBER non prevede alcun obbligo di mantenimento territoriale *tout court* dell'investimento, e ciò, presumibilmente, perché, come visto, quell'obbligo si fonda, principalmente, sulla necessità di garantire l'effettivo sviluppo di un determinato territorio (beneficiario).

L'art. 17, par. 5, del GBER, però, stavolta in maniera analoga rispetto a quanto previsto dall'art. 14, par. 9, del GBER, stabilisce che, ove invece si opti per la variante del fattore lavoro, i posti di lavoro direttamente creati da un progetto d'investimento devono soddisfare le seguenti condizioni: a) devono essere creati entro tre anni dal completamento dell'investimento; b) devono produrre un aumento netto del numero di dipendenti dello stabilimento interessato rispetto alla media dei dodici mesi precedenti (con riferimento, quindi, all'intero organico); c) devono essere mantenuti per un periodo minimo di tre anni a partire dalla data in cui sono stati occupati per la prima volta.

D'altra parte, come evidenziato anche nel Considerando n. 40 del GBER, le PMI svolgono un ruolo determinante per la creazione di posti di lavoro e costituiscono, più in generale, un fattore di stabilità sociale e di sviluppo economico¹⁸⁷.

commerciale - Aggiornamento, 2015; ID., State Aid for Employment after the New General Block Exemption Regulation, in EStAL, 2015, n. 21, 242.

¹⁸⁷ Sicché, gli aiuti alle PMI, insieme ai già menzionati aiuti a finalità regionale agli investimenti, rappresentano delle “*categorie di aiuti esenti da notifica, espressamente richiamate nel Regolamento 651/2014, che si collegano più o meno direttamente a politiche occupazionali*” e, dunque, sebbene non abbiano “*natura prettamente lavoristica*”, creano, comunque, “*interferenze con il piano lavoristico*”. Così, R. DIAMANTI, *Aiuti di Stato*, cit., 40-41.

5. I limiti alle delocalizzazioni verso gli stabilimenti incentivati: il contrasto alla pratica della c.d. “caccia alla sovvenzione”

Il legislatore eurounitario prevede, poi, nell’ambito della disciplina degli aiuti a finalità regionale agli investimenti, ulteriori misure di contrasto al fenomeno delle delocalizzazioni.

La versione originaria¹⁸⁸ dell’art. 13 del GBER, alla lettera d), prevedeva che gli aiuti a finalità regionale agli investimenti non potevano essere esentati dall’obbligo di notifica (e, dunque, rientrare nel campo di applicazione del GBER), nel caso in cui fossero stati concessi a favore di un beneficiario che, *“nei due anni precedenti la domanda di aiuti a finalità regionale agli investimenti”*, avesse *“chiuso la stessa o un’analoga attività nello spazio economico europeo o che, al momento della domanda di aiuti”*, avesse avuto *“concretamente in programma di cessare l’attività entro due anni dal completamento dell’investimento iniziale oggetto dell’aiuto nella zona interessata”*¹⁸⁹.

Il paragrafo 16 dell’art. 14 del GBER, inserito nel 2017¹⁹⁰, prevede, ora, riferendosi in maniera ancor più specifica al fenomeno delle delocalizzazioni, che il beneficiario dell’aiuto deve confermare 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*

¹⁸⁸ Precedente alle modifiche apportate dall’art. 1, par. 1, punto 9, del Regolamento n. 1084 del 14 giugno 2017.

¹⁸⁹ Vd., per un’applicazione della norma, COMMISSIONE EUROPEA, C(2016) 6269 final, 3 ottobre 2016, Bruxelles, *“State aid case SA.44547 – Italy – LIP - Aid to STMicroelectronics S.r.l. (M9)”*, in www.ec.europa.eu.

¹⁹⁰ Il paragrafo è stato aggiunto dall’art. 1, par. 1, punto 10, lett. c), del Regolamento n. 1084 del 2017.

*anni precedenti la domanda di aiuto”, e, inoltre, deve impegnarsi “a non farlo nei due anni successivi al completamento dell’investimento iniziale per il quale è richiesto l’aiuto”*¹⁹¹.

Sicché, in questo caso, la delocalizzazione viene configurata dal legislatore europeo in termini di condizione ostativa ai fini dell’accesso, da parte del potenziale beneficiario, all’aiuto di Stato, e, come evidenziato dalla Relazione illustrativa al Decreto dignità, l’intento principale della norma è quello di contrastare il fenomeno della c.d. “*caccia alla sovvenzione*”¹⁹², scongiurando “*il rischio che la politica di coesione europea contribuisca ad incentivare la delocalizzazione produttiva delle imprese, determinando una distorsione collaterale e involontaria della concorrenza*”¹⁹³.

I limiti posti dalla norma in analisi si collocano, dunque, nella fase della “concessione” dell’aiuto di Stato agli investimenti a finalità regionale e mirano, soprattutto, a garantire che vi sia un utilizzo corretto ed appropriato delle politiche di coesione territoriale europee.

La finalità, in altri termini, è quella di evitare che si verifichino delocalizzazioni¹⁹⁴ provocate dagli aiuti che alcuni Stati membri, anche

¹⁹¹ Vd., P. STAVICZKY, *Sensitive Issues in the Regulation of Regional Aid and Its Application*, in *EStAL*, 2017, n. 4, 566.

¹⁹² Del resto, come evidenziato dalla Commissione europea, uno degli obiettivi principali del controllo, a livello europeo, degli aiuti di Stato a finalità regionale, oltre alla necessità di limitare al minimo gli effetti degli aiuti sugli scambi e sulla concorrenza, è proprio quello di concedere aiuti destinati allo sviluppo regionale garantendo al contempo parità di condizioni tra gli Stati membri, in particolare cercando di evitare “corse alle sovvenzioni” che potrebbero verificarsi nel tentativo di attirare o mantenere le imprese nelle zone svantaggiate dell’Unione europea. Cfr. la Comunicazione 2013/C 209/01, “*Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020*”, punto 3.

¹⁹³ Cfr., precedentemente, in dottrina, sul tema, L. SLEUWAEGER, E. PENNING, *Relocation and public aid. A first report*, in J. DUNNING, J.L. MUCCHIELLI (ed. by), *Multinational Firms: The Global-Local Dilemma*, Londra, 2002, 178 ss.; K.H. MIDELFART-KNARVIK, H.G. OVERMAN, *Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?*, in *Economic Policy*, 2002, vol. 17, n. 35, 321 ss.

¹⁹⁴ Vd., P. STAVICZKY, *Sensitive Issues in the Regulation of Regional Aid*, cit., 560, il quale evidenzia che, nel dibattito in ordine all’aggiornamento delle regole sugli aiuti regionali (per

in ragione dei finanziamenti loro riconosciuti dall'Unione europea, possono offrire alle imprese (anche straniere) per investire nel loro territorio¹⁹⁵.

Il tema del trasferimento delle attività economico-produttive “causato” dalle sovvenzioni pubbliche, del resto, è molto sentito, da un punto di vista socioeconomico e politico, in molti stati membri dell'Unione europea, come è dimostrato dalle numerose interrogazioni parlamentari nei confronti della Commissione europea avanzate sul tema¹⁹⁶.

il periodo 2014-2020), uno dei temi più controversi è stato quello di come escludere che tali aiuti fossero utilizzati per delocalizzare le attività economiche all'interno dell'Unione europea, specificando che “*some Member States insisted on this point as manufacturing companies in some economic sectors are exceedingly labour-cost driven and State aid can also add to the effects of this attitude, thereby have an impact on the location decision in a way which would not serve the common European interest*”, mentre, “*on the other hand, Member States where undertakings consider relocating their activities due to different costs-factors were highlighting that excessively strict rules might undermine the competitiveness of the European Union and State aid rules should not be a barrier for undertakings from third countries when considering their location decision as their future decisions will be subject to legal constraints*”.

¹⁹⁵ Vd., al riguardo, l'interrogazione del Parlamento europeo del 15 marzo 2018, E-001584-18, intitolata “*Delocalizzazione selvaggia verso l'Est Europa. Urge intervento della Commissione per frenare il dumping sociale nell'UE*”, cit., ove si evidenzia la possibile “concorrenza sleale” di alcuni Stati membri (soprattutto dell'Est) rispetto agli altri, che deriva dallo sfruttamento di un mercato comunitario “asimmetrico”. Tale asimmetria, ovviamente, è dovuta non solo alla possibilità di beneficiare di finanziamenti europei (o, comunque, di poter concedere aiuti di Stato) al fine di attrarre gli investimenti, ma anche dalle “asimmetriche” condizioni strutturali dei diversi paesi, con riferimento soprattutto all'imposizione fiscale e al costo del lavoro. La stessa interrogazione parlamentare appena richiamata evidenziava, a titolo esemplificativo, che, “*secondo Eurostat, un'ora di lavoro in Bulgaria costava nel 2016 in media alle imprese soli 4,4 euro, un costo sei volte inferiore rispetto al costo di un'ora lavorativa in Italia (27,8 euro)*”. Vd., M. BERNACIAK (ed. by), *Market Expansion and Social Dumping in Europe*, Londra, 2015; A. SAIDÉ, *Abuse of EU Law and Regulation of the Internal Market*, Oxford, 2014.

¹⁹⁶ Vd. le risposte della Commissione europea: n. E-005116/2020 del 20 novembre 2020 all'interrogazione rubricata “*In 2009 Smart Mercedes received EUR 400 million in EU lending to build a factory in Hungary. In 2019 Smart closed down its car plants in France*”; n. E-003253/2020 del 24 luglio 2020 all'interrogazione rubricata “*State aid*” del 28 maggio 2020; n. E-001536/2020 del 30 giugno 2020 alle interrogazioni rubricate “*Redundancies at the tyre manufacturer Apollo Vredestein in the Netherlands*” del 25 marzo 2020 e “*Mass redundancies at the tyre manufacturer Vredestein*” dell'11 marzo 2020; n. E-001294/2018 del 1 giugno 2018 all'interrogazione rubricata “*The Embraco case: redundancies and relocation to Slovakia*” del 1 marzo 2018; n. E-008698/2016 del 23 gennaio 2017

E, chiaramente, tale “sensibilità” deriva, *in primis*, dal fatto che i trasferimenti provocano (spesso ingenti) perdite di posti di lavoro nel territorio d’origine.

Come evidenziato dall’Osservatorio sulla ristrutturazione in Europa, invero, un settore di potenziale “contesa transfrontaliera” (tra gli Stati membri) nelle ristrutturazioni transnazionali riguarda proprio l’uso (reale o percepito) di sussidi, regionali o nazionali, che spesso incentivano le imprese a delocalizzare la produzione¹⁹⁷.

Tali sussidi determinano, infatti, casi di potenziale *unfair competition* tra Stati membri all’interno dell’Unione europea, che sono, com’è evidente, di difficile governabilità¹⁹⁸.

all’interrogazione rubricata “*Closure of the British American Tobacco (BAT) plant in Bayreuth*” del 21 novembre 2016; n. P-003232/2016 del 18 maggio 2016 all’interrogazione rubricata “*Relocation of businesses to Poland with a tax subsidy*” del 21 aprile 2016: n. E-005132/2015 del 19 giugno 2015 all’interrogazione rubricata “*Loss of jobs as a result of EU or State aid for unlawful relocation*” del 31 marzo 2015; n. E-005665/2015 del 12 giugno 2015 all’interrogazione rubricata “*State aid for job relocation*” del 9 aprile 2015; n. E-002087/2015 del 27 aprile 2015 all’interrogazione rubricata “*Use of regional aid funding to relocate jobs*” del 9 febbraio 2015; n. E-009672/2014 del 3 febbraio 2015 all’interrogazione rubricata “*Tax-free zones and relocation of jobs*” del 24 novembre 2014; n. E-009617/2014 del 30 gennaio 2015 all’interrogazione rubricata “*Indirect state aid in the form of tax-free zones*” del 21 novembre 2014; n. E-006515/2014 del 23 ottobre 2014 all’interrogazione rubricata “*Relocation of abattoir jobs*” del 3 settembre 2014; n. E-009357/2011 del 16 novembre 2011 all’interrogazione rubricata “*Possible state aid use in relocation of Givaudan factory*” del 19 ottobre 2011; n. P-8072/2010 del 19 novembre 2010 all’interrogazione rubricata “*Relocation of Fiat production operations to Serbia*” del 6 ottobre 2010; tutte reperibili in www.europarl.europa.eu.

¹⁹⁷ Tali aiuti, infatti, “possono dare adito all’ipotesi che alla base delle decisioni aziendali che potrebbero comportare significative perdite di posti di lavoro e difficoltà umane vi siano motivazioni legate alla disponibilità di sussidi tanto quanto ad altre considerazioni commerciali”. Così, EUROFOUND, *Relazione 2020 dell’ERM: ristrutturazioni transfrontaliere. Sintesi*, cit.

¹⁹⁸ Vd., in ogni caso, M. LEONARDI, *Contrasto alla precarietà e delocalizzazioni*, cit., 170, secondo cui una strada percorribile da parte dello Stato membro “vittima” potrebbe essere quella di applicare lo stesso diritto europeo, denunciando alla Commissione europea come incompatibili con l’assetto di cui agli artt. 107 ss. del TFUE “quei casi di aiuti di stato ad hoc - quali soluzioni fiscali negoziate o riduzioni contributive/retributive o prestiti senza garanzie per la realizzazione di impianti nel loro territorio – concessi dai Paesi UE che intendono attrarre imprese già stabilite in un altro Paese”.

Orbene, da un punto di vista definitorio, secondo l'art. 2, punto 61 bis, del GBER (anch'esso introdotto dal Regolamento n. 1084 del 2017), come anticipato (vd. *supra*, cap 1, par. 1), 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)”*.

E, prosegue la disposizione, *“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”*.

A seguito dell'emergenza covid-19, tuttavia, nel comma 16 dell'art. 14 del GBER è stato aggiunto un ulteriore periodo in base al quale *“per quanto riguarda gli impegni assunti prima del 31 dicembre 2019, qualsiasi perdita di posti di lavoro nella stessa attività o attività analoga in uno degli stabilimenti iniziali del beneficiario nel SEE, verificatasi tra il 1° gennaio 2020 e il 30 giugno 2021, non è considerata un trasferimento a norma dell'articolo 2, paragrafo 61 bis, del presente regolamento”*¹⁹⁹.

Ciò, evidentemente, nell'ottica del legislatore comunitario, in quanto, in tale periodo, la perdita occupazionale potrebbe essere determinata (sino ad assurgere a presunzione) non già dalla mera delocalizzazione dell'attività produttiva verso lo stabilimento

¹⁹⁹ Cfr. art. 2, par. 1, punto 4, del Regolamento n. 972 del 2 luglio 2020.

incentivato, quanto, piuttosto, dalle conseguenze derivanti dalla crisi pandemica²⁰⁰.

La definizione di delocalizzazione adottata dal legislatore comunitario rappresenta, come già evidenziato, un importante punto di riferimento al fine di ricostruire il significato stesso del fenomeno e di precisare le definizioni di quest'ultimo adottate anche in altri contesti (come quello normativo nazionale, vd. *infra*, cap. 3, par. 6).

Oltre a quanto già evidenziato in apertura, va evidenziato, tuttavia, come tale nozione presenti diversi profili di complessità, sia dal punto di vista interpretativo che applicativo.

Anzitutto, come visto, il legislatore europeo fa riferimento al trasferimento, in tutto o in parte, della “stessa” attività o di un’attività “*analog*a” rispetto a quella espletata nello stabilimento iniziale²⁰¹.

Il richiamo alle attività analoghe, però, com'è stato rilevato in dottrina, pur evidenziando una particolare attenzione rispetto a possibili strategie elusive della normativa, offre, in ogni caso “*spazi interpretativi così ampi da avallare una eccessiva compressione della libertà di iniziativa economica privata ovvero, in senso opposto, una scarsa valenza antielusiva della disciplina*”²⁰².

²⁰⁰ In Italia, in ogni caso, come noto, il legislatore dell'emergenza ha previsto un “divieto” dei licenziamenti per ragioni economiche in tale periodo (vd. art. 46 del d.l. n. 18 del 2020 e ss.mm.). Cfr., al riguardo, G. PROIA (a cura di), *Divieto di licenziamenti e libertà d'impresa nell'emergenza Covid. Principi costituzionali*, Torino, 2020.

²⁰¹ L'art. 2, n. 50, del GBER definisce come “attività uguali o simili” quelle “attività che rientrano nella stessa classe (codice numerico a quattro cifre) della classificazione statistica delle attività economiche NACE Rev. 2 di cui al regolamento (CE) n. 1893/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che definisce la classificazione statistica delle attività economiche NACE Revisione 2 e modifica il regolamento (CEE) n. 3037/90 del Consiglio nonché alcuni regolamenti (CE) relativi a settori statistici specifici”. Il riferimento è ai codici NACE delle attività economiche nell'Unione europea, corrispondenti, sostanzialmente, ai codici ATECO nazionali.

²⁰² Così, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 88-89, il quale evidenzia, in particolare, che il “rischio potrebbe essere quello di considerare analoghe anche tutte quelle attività direttamente o indirettamente favorite da quella non delocalizzabile”. In senso

Anche il riferimento alla necessaria esistenza di gruppi omogenei di consumatori (con riguardo al determinato bene o servizio la cui produzione viene delocalizzata) pone evidentemente problemi di identificazione della fattispecie, giacché non è affatto semplice stabilire, individuando criteri univoci, quando un prodotto “*serve almeno parzialmente per le stesse finalità e soddisfa le richieste o le esigenze dello stesso tipo di clienti*”.

In particolare, il fatto che i beni o servizi prodotti in entrambi gli stabilimenti (iniziale e nuovo/sovvenzionato) debbano servire allo stesso scopo sembra fare quasi più riferimento al concetto di “mercato rilevante”, soprattutto nella prospettiva dei consumatori, utilizzato nel diritto della concorrenza²⁰³.

Inoltre, neppure il riferimento alla necessaria “perdita di posti di lavoro” nello stabilimento iniziale offre spunti interpretativi univoci, in considerazione, da un lato, delle difficoltà di individuare un effettivo nesso eziologico tra delocalizzazione e diminuzione dei livelli occupazionali, e, dall’altro, del rischio di valorizzare qualsiasi perdita occupazionale (anche non immediatamente generata dalla apertura di una attività identica o analoga)²⁰⁴.

Del resto, la norma europea non indica alcuna soglia minima per quanto riguarda la diminuzione dei livelli occupazionali (o l’entità del

opposto, prosegue l’Autore, “*qualunque attività che, per il suo svolgimento, non abbia richiesto in alcuna misura l’utilizzo degli asset produttivi acquisiti grazie al finanziamento pubblico, non potrebbe definirsi analoga, risultando così la fattispecie di scarsa applicazione in quanto non invocabile in tutte le ipotesi di utilizzo di macchinari differenti per produrre un bene o servizio identico a quello incentivato ma da questo evidentemente favorito*”. Evidenza, inoltre, l’eccessiva ampiezza del riferimento ai codici NACE, P. STAVICZKY, *Sensitive Issues in the Regulation of Regional Aid*, cit., 561.

²⁰³ Vd., al riguardo, in generale, G. CASSANO, A. CATRICALÀ, R. CLARIZIA, *Concorrenza, mercato e diritto dei consumatori*, Torino, 2018.

²⁰⁴ In tal senso, ancora, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 89.

trasferimento “parziale” dell’attività), sicché, nel caso in cui dovessero sussistere altresì tutti gli altri elementi della fattispecie, quest’ultima sembrerebbe doversi ritenere integrata anche nell’ipotesi di perdita di posti di lavoro numericamente contenuta²⁰⁵.

Quanto al limite temporale di efficacia della condizione ostativa alla delocalizzazione previsto dal paragrafo 16 (due anni prima della domanda dell’aiuto e due anni dopo il completamento dell’investimento iniziale per il quale l’aiuto è stato richiesto), anch’esso “*sembra poter costituire il punto di compromesso tra la ritenuta esigenza di un uso virtuoso delle politiche di coesione territoriale e i principi di libertà di circolazione e di stabilimento*”²⁰⁶.

Profili di problematicità sono rinvenibili, da un punto di vista soggettivo, anche con riferimento al concetto di “beneficiario” dell’aiuto di Stato (che non deve delocalizzare o aver delocalizzato), soprattutto in quanto il legislatore comunitario non fa alcun esplicito riferimento alle dinamiche relative al controllo o al collegamento societario.

Tuttavia, la Commissione europea, sebbene con riferimento alla precedente norma di cui all’art. 13, lett. d), del GBER (ma con

²⁰⁵ Con riferimento alla norma analoga originariamente contenuta nell’art. 13, lett. d), del GBER (vd. *supra*), invece, la Commissione europea aveva precisato quanto segue: “*the concept of closing down means that the activity is fully (100%) closed at the establishment concerned or that the activity is partially closed when this results in substantial job losses. For the purpose of this provision substantial job losses are defined as losses of at least 100 jobs or as a job reduction of at least 50% of the workforce in the establishment on the date of the application (compared to the average employment in the establishment in any of the two years preceding the date of application)*”. Così, Commissione europea, “*Practical Guide: General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions - Date of publication: Q&A to Articles 1 to 35: July 2015; Q&A to Articles 36 to 58: March 2016*”, in www.ec.europa.eu. Tali limiti, tuttavia, come visto, non sono stati riportati nel nuovo art. 2, punto 61 bis, del GBER. Vd., al riguardo, P. STAVICZKY, *Sensitive Issues in the Regulation of Regional Aid*, cit., 564.

²⁰⁶ Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 12.

considerazioni, si ritiene, applicabili anche alla nuova fattispecie in analisi), ha evidenziato che il beneficiario deve essere definito a livello di gruppo, “*which is considered to be an economic entity with a common source of control rather than just a single subsidiary (a single legal entity)*”²⁰⁷.

Da ultimo, va evidenziato che, anche nel caso in analisi, la violazione del divieto di delocalizzazione comporta l’illegalità dell’aiuto (e, dunque, il suo necessario recupero), o, quantomeno, il venir meno dell’operatività dell’esenzione²⁰⁸, sicché la misura di aiuto di Stato dovrebbe essere notificata alla Commissione europea, che valuterà la misura in base alle regole contenute negli Orientamenti sugli aiuti regionali 2014-2020, prestando particolare attenzione al “nesso di causalità” che sussiste tra la chiusura dell’attività nello Stato membro d’origine e l’avvio della stessa (o analoga) attività in quello di destinazione²⁰⁹.

²⁰⁷ Così, ancora, Commissione europea “*Practical Guide: General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions - Date of publication: Q&A to Articles 1 to 35: July 2015; Q&A to Articles 36 to 58: March 2016*”, cit.

²⁰⁸ Lo stesso paragrafo 1 dell’art. 14 del GBER prevede che “*le misure di aiuto a finalità regionale agli investimenti sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, del trattato e sono esentate dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato purché soddisfino le condizioni di cui al presente articolo e al capo I*”.

²⁰⁹ Vd. il punto 122 di tali Orientamenti, secondo cui “*qualora il beneficiario chiuda un’attività uguale o simile in un’altra zona all’interno del SEE e sposti tale attività verso la zona prescelta, se vi è un nesso causale tra l’aiuto e il trasferimento, ciò comporterà un effetto negativo che difficilmente sarà compensato da un qualche elemento positivo*”. Vd., al riguardo, P. STAVICZKY, *Sensitive Issues in the Regulation of Regional Aid*, cit., 562, il quale evidenzia che “*as relocation generates negative effects within the internal market and is an explicit manifestation of the subsidy race among Member States, one can conclude that the Commission would never allow granting aid in these cases since this is violating the basic aim of Article 107(1) of the TFEU*”.

6. La stabilità delle operazioni nella disciplina dei Fondi SIE

Misure limitative nei confronti delle delocalizzazioni sono contenute anche all'interno della normativa che disciplina, a livello eurounitario, le risorse economiche concesse dalla stessa Unione europea nell'ambito della c.d. politica di coesione.

Come noto, il TFUE, nel Titolo XVIII, rubricato “*coesione economica, sociale e territoriale*”²¹⁰, stabilisce, all'art. 174, che, al fine di promuovere uno sviluppo “armonioso” dell'insieme dell'Unione, quest'ultima “*sviluppa e prosegue*” la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione (appunto, economica, sociale e territoriale), mirando, in particolare, “*a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite*” (parr. 1 e 2)²¹¹.

Come evidenziato dalla stessa Commissione europea, gli obiettivi primari della politica di coesione sono la crescita e la creazione di nuovi

²¹⁰ Cfr., in dottrina, S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2018, n. 2, 579 ss.; A. CARLONI, *Le politiche di sviluppo territoriale e la coesione economica e sociale*, in Riv. Giur. Mezzogiorno, 2000, 1325 ss.; M. MARINI (a cura di), *Le politiche di coesione territoriale. Un confronto tra Italia e Stati Uniti*, Catanzaro, 2017; M.C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, Napoli, 2018; S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011; A. BRUZZO, E. DOMORENOK, *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Firenze, 2009.

²¹¹ Il par. 3 dell'art. 174 del TFUE stabilisce che, tra le regioni interessate, “*un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna*”.

posti di lavoro in tutta l'Unione europea e, in particolare, nelle regioni e Stati membri più svantaggiati²¹².

Secondo il successivo art. 175, par. 1, del TFUE, l'Unione sostiene la realizzazione di tali obiettivi *“anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione “orientamento”, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti”*²¹³.

Sicché, i cc.dd. Fondi SIE (strutturali e di investimento europei) rappresentano i principali strumenti finanziari di attuazione della politica “regionale” a livello europeo²¹⁴.

²¹² In tal senso, vd. la risposta della Commissione europea n. E-010525/2010 del 31 gennaio 2011 alle interrogazioni parlamentari rubricate *“Finanziamenti dell'UE”* del 15 dicembre 2010, *“Impiego inappropriato dei fondi regionali dell'UE”* del 16 dicembre 2010, *“Destino ed efficacia del Fondo di coesione”* del 20 dicembre 2010, *“Fondi strutturali dell'UE alle multinazionali anziché alle PMI”* del 20 dicembre 2010, *“Carenze organizzative relative al Fondo strutturale”* del 20 dicembre 2010, *“Sussidi, provenienti dai fondi europei, per il trasferimento di attività all'interno dell'UE”* del 4 gennaio 2011, *“Finanziamento di multinazionali di rilevanza mondiale da parte del Fondo di coesione”* del 6 gennaio 2011, *“Sovvenzioni dell'Unione europea destinate alla delocalizzazione di imprese”* del 6 gennaio 2011, e *“Gestione dei finanziamenti del Fondo europeo per lo sviluppo regionale”* del 13 gennaio 2011, tutte in www.europarl.europa.eu.

²¹³ L'art. 176 del TFUE, in particolare, precisa che il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a *“contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino”*. Cfr., al riguardo, V. BONCINELLI, P. CARETTI, *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale. Tomo IV*, Milano, 2007, 1999 ss.; M. SPASIANO, *Profili giuridico-amministrativi in ordine all'emergenza dell'utilizzo dei fondi europei da parte degli enti locali territoriali*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario AIPDA 2005*, Milano, 2006, 129 ss.; C. PERATHONER, *Le “Regioni” nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 7, 61 ss. L'art. 177, par. 2, prevede, poi, l'istituzione di un Fondo di coesione *“per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti”*.

²¹⁴ Sul tema, vd., tra gli altri, F. LAMBERTI, *I fondi strutturali e di investimento europei*, Venezia, 2020; M. CAPPELLO, *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Ravenna, 2015; E. LIMARDO, *Diritti fondamentali e coesione economica e sociale. L'azione dei fondi strutturali*, Venezia, 2007; M. BAGARINI, A. BONETTI, *Politiche regionali e fondi strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Catanzaro, 2005; M. CATALDO, *Il ruolo dei fondi strutturali nello sviluppo economico del paese*, Roma, 2003; L. SCARCELLI,

Secondo l'art. 177, par. 1, del TFUE, inoltre, il Parlamento europeo e il Consiglio (mediante regolamenti adottati in base alla procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni) *“definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale”* e definiscono *“le norme generali applicabili ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti”*.

Ebbene, in attuazione di tale disposizione, è stato emanato, da ultimo, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, il Regolamento n. 1303 del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni e generali sui Fondi SIE²¹⁵, *“al fine di migliorare il coordinamento e armonizzare l'attuazione dei fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione”* (considerando n. 2).

Nell'ambito del Titolo VII (rubricato *“sostegno finanziario fornito dai fondi Sie”*), capo III (rubricato *“ammissibilità della spesa e stabilità”*), anzitutto, l'art. 70 (rubricato *“ammissibilità delle operazioni*

Finanziamenti comunitari e politiche dello sviluppo. I fondi strutturali dalla programmazione comunitaria all'attuazione regionale e locale, Bari, 2001; F. MASTRONARDI, *L'Europa della coesione. I Fondi strutturali comunitari 2000-2006: origini, funzionamento, prospettive*, Perugia, 2000; A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1995; G. GALLIZIOLI, *I fondi strutturali delle comunità europee*, Padova, 1992.

²¹⁵ Il regolamento è rubricato, testualmente, *“Regolamento del parlamento europeo e del consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio”*. Al riguardo, cfr. C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014, n. 6, 563 ss. Sul tema del *“procedimento coamministrato”* tra amministrazioni nazionali ed europee, di cui la disciplina dei fondi SIE (cc.dd. finanziamenti indiretti) rappresenta un importante esempio, vd. F. D'ANGELO, *Relazioni organizzative, coamministrazione, principio di cooperazione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2017, n. 5, 1185 ss.

a seconda dell'ubicazione”) dispone, al par. 1, quale regola generale, che *“le operazioni sostenute dai fondi SIE sono ubicate nell'area del programma”*²¹⁶.

L’art. 71 del Regolamento n. 1303 del 2013, inoltre, prevede una serie di norme che disciplinano la *“stabilità delle operazioni”*²¹⁷, fissando alcuni vincoli di destinazione degli investimenti (e, dunque, anche limiti alle delocalizzazioni eventualmente effettuate dai beneficiari del sostegno economico).

In particolare, il primo paragrafo stabilisce che, nel caso di un’operazione che comporti investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi²¹⁸, *“il contributo fornito dai fondi SIE è rimborsato laddove, entro cinque anni dal pagamento finale al beneficiario o entro il termine stabilito nella normativa sugli aiuti di Stato, ove applicabile”* (vd. *supra*, par. 4)²¹⁹, si verifichi, tra le altre

²¹⁶ Secondo l’art. 2, n. 7), del Regolamento n. 1303 del 2013, per area del programma si intende una zona geografica coperta da un programma specifico o, nel caso di un programma che copre più di una categoria di regioni, l’area geografica corrispondente a ciascuna categoria di regioni.

²¹⁷ Ai sensi dell’art. 2, lett. 9), dello stesso Regolamento, per “operazione” si intende *“un progetto, un contratto, un’azione o un gruppo di progetti selezionati dalle autorità di gestione dei programmi ... o sotto la loro responsabilità, che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di una o più priorità correlate”*.

²¹⁸ Nelle ipotesi, invece, di operazioni, sostenute dal Fondo Sociale Europeo o da altri fondi SIE, che non comportano investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi, il paragrafo 3 dell’art. 71 stabilisce che il contributo del fondo *“è rimborsato solo quando le operazioni sono soggette a 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 rilocalizzazione di un’attività produttiva entro il periodo stabilito da dette norme”*.

²¹⁹ Il riferimento originario dell’art. 71 del Regolamento n. 1303 del 2013 era, in particolare, alla disciplina contenuta nel Regolamento GBER n. 800 del 2008, il quale, con riferimento agli aiuti a finalità regionale, all’art. 13, par. 2, prevedeva che l’investimento dovesse essere *“mantenuto nella regione beneficiaria per almeno cinque anni, o per tre anni nel caso di PMI, una volta completato l'intero investimento”*. Vd., anche, con riferimento al mantenimento dei posti di lavoro creati dal progetto di investimento, l’art. 12, par. 3, del Regolamento n. 800 del 2008.

cose, la cessazione o “rilocalizzazione” di un'attività produttiva al di fuori dell'area del programma (comma 1)²²⁰.

Inoltre, prosegue il paragrafo 1 dell'art. 71, il limite temporale stabilito nel primo comma può essere ridotto a tre anni dagli Stati membri, nei casi relativi al “mantenimento” degli investimenti o dei posti di lavoro creati dalle PMI.

Pertanto, come precisato dal Considerando n. 64 del Regolamento n. 1303 del 2013, affinché l'intervento dei fondi SIE possa essere “*efficace ed equo*” e produrre “*un impatto sostenibile*”, il legislatore comunitario ha previsto misure che garantiscano il carattere durevole degli investimenti e che impediscano che i fondi SIE siano sfruttati per produrre un vantaggio indebito (e “*l'esperienza ha dimostrato che un periodo di cinque anni è un periodo minimo appropriato da applicare, tranne nel caso in cui le norme sugli aiuti di Stato prevedano un periodo diverso*”; e, ancora, “*in linea con il principio di proporzionalità, è*

²²⁰ Le ulteriori ipotesi al ricorrere delle quali è previsto il rimborso del contributo sono (i) il cambio di proprietà di un'infrastruttura che procuri un vantaggio indebito a un'impresa o a un ente pubblico e (ii) una modifica sostanziale che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dell'operazione, con il risultato di comprometterne gli obiettivi originari. Anche i precedenti Regolamenti che disciplinavano i Fondi SIE, nell'ambito degli allora vigenti quadri finanziari pluriennali, prevedevano norme analoghe relative alla durata e alla stabilità degli investimenti. Cfr., tra gli altri, l'art. 30, comma 4, del Regolamento n. 1260 del 21 giugno 1999, secondo il quale “*gli Stati membri si accertano che la partecipazione dei Fondi resti attribuita ad un'operazione esclusivamente se quest'ultima entro cinque anni dalla data della decisione delle competenti autorità nazionali o dell'autorità di gestione relativa alla partecipazione dei Fondi, non subisce modificazioni sostanziali: a) che ne alterino la natura o le modalità di esecuzione, o che procurino un vantaggio indebito a un'impresa o a un ente pubblico, e b) che determinino un cambiamento nella natura della proprietà di un'infrastruttura oppure la cessazione o il cambiamento di localizzazione di un'attività produttiva*”; l'art. 57 del Regolamento n. 1083 dell'11 luglio 2006, secondo cui “*lo Stato membro o l'autorità di gestione accertano che la partecipazione dei fondi resti attribuita ad un'operazione comprendente investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi esclusivamente se quest'ultima, entro cinque anni dal completamento dell'operazione, non subisca modifiche sostanziali causate da un cambiamento nella natura della proprietà di un'infrastruttura o dalla cessazione di un'attività produttiva e che alterino la natura o le modalità d'esecuzione dell'operazione o procurino un vantaggio indebito a un'impresa o a un ente pubblico*”.

possibile che un periodo più limitato, pari a tre anni, sia giustificato qualora l'investimento riguardi il mantenimento di investimenti o posti di lavoro creati da PMI”).

Gli importi indebitamente versati in relazione all'operazione, poi, dovranno essere “recuperati” dallo Stato membro (che, poi, provvederà a rimborsare il Fondo) “*in proporzione al periodo per il quale i requisiti non sono stati soddisfatti*” (così, ancora, il paragrafo 1 dell’art. 71).

Onde, con specifico riferimento alla fattispecie della delocalizzazione, il recupero del contributo non avverrà per l’intero, bensì sarà proporzionale al periodo coperto dal trasferimento dell’attività²²¹.

Il paragrafo 2 dell’art. 71 dispone, poi, un inasprimento sanzionatorio per le ipotesi di delocalizzazione che avvengono verso paesi *extra* UE.

Ed infatti, la norma stabilisce che, sempre nel caso di un’operazione che preveda un investimento in infrastrutture ovvero un investimento produttivo, il contributo fornito dai fondi SIE “è *rimborsato*” (stavolta *in toto*) ove, entro dieci anni dal pagamento finale al beneficiario, “*l’attività produttiva sia soggetta a delocalizzazione al di fuori dell’Unione*”, precisando, tuttavia, (i) che fa eccezione l’ipotesi in cui il beneficiario sia una PMI e (ii) che, “*qualora il contributo fornito dai fondi SIE assuma la forma di aiuto di Stato, il periodo di dieci anni è sostituito dalla scadenza applicabile conformemente alle norme in materia di aiuti di Stato*” (vd., ancora, *supra*, par. 4).

Nonostante l’ambito di applicazione limitato della norma, va evidenziato come essa costituisca un importante dato di riferimento,

²²¹ In tale senso, R. DIAMANTI, *Commento all’art. 5 del d.l. n. 87/2018*, cit., 3289.

anche in un'ottica prospettica, poiché reca in sé un principio di maggiore sfavore (aumentando il termine di mantenimento e il profilo sanzionatorio) nei confronti delle delocalizzazioni effettuate verso i paesi non membri dell'Unione europea²²².

Il paragrafo 4 dell'art. 71 in analisi, poi, stabilisce l'inapplicabilità delle norme previste dai paragrafi precedenti, *“ai contributi forniti a o da strumenti finanziari, al leasing ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 1305/2013 né a operazioni per le quali si verifichi la cessazione di un'attività produttiva a causa di un fallimento non fraudolento”*²²³.

Da ultimo, va menzionato, ai nostri fini, anche il Considerando n. 92 dello stesso Regolamento n. 1303 del 2013, ove è espressamente specificato che i finanziamenti dei cc.dd. “grandi progetti” (ovvero le operazioni che superano determinate soglie economiche) devono continuare ad essere sottoposti a specifiche procedure di approvazione, previste dallo stesso regolamento (artt. 100-103), e che la domanda per poterne usufruire deve contenere tutte le informazioni *“necessarie a garantire che il contributo finanziario dei Fondi non dia adito a una*

²²² Da un punto di vista ordinamentale, ovviamente, una siffatta tendenza risulta assecondata dal fatto che all'interno dei confini dell'Unione europea le esigenze di “mantenimento” degli investimenti agevolati devono essere, comunque, temperate con le garanzie delle libertà economiche fondamentali di circolazione e di stabilimento (vd. *supra*, par. 1).

²²³ Cfr. E. BRAN, *“Custodia attiva” dell'azienda fallita e mantenimento di contributi pubblici*, in *Dir. Fall.*, 2017, n. 2, 659 ss. Infine, il paragrafo 5 dell'art. 71 del Regolamento n. 1303 del 2013 prevede l'inapplicabilità dei primi tre paragrafi anche alle persone fisiche beneficiarie di un sostegno agli investimenti che, dopo il completamento dell'operazione di investimento, diventano ammissibili al sostegno (e lo ricevono) nell'ambito del Regolamento n. 1309 del 2013, che disciplina il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (vd. *infra*), ove l'investimento in questione sia direttamente connesso al tipo di attività individuata come ammissibile al sostegno di tale ultimo fondo.

significativa perdita di posti di lavoro in centri di produzione già esistenti all'interno dell'Unione”²²⁴.

Ciò, dunque, con la principale finalità di limitare il già menzionato fenomeno della c.d. “caccia alla sovvenzione”, in termini analoghi a quanto disposto dalla norma di cui al paragrafo 16 dell’articolo 14 del GBER (vd. *supra*, par. 5).

In tale ottica, del resto, la Commissione europea, nella Proposta di Regolamento concernente la disciplina delle disposizioni comuni e delle regole finanziarie applicabili ai Fondi SIE per il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, del 29 maggio 2018²²⁵, al fine di “evitare un'improduttiva concorrenza tra sovvenzioni” (così la Relazione alla proposta), ha previsto, all’art. 60 (rubricato “*Delocalizzazione*”), esplicitamente che “*le spese a sostegno di una delocalizzazione come definita all'articolo 2, punto 26, non sono ammissibili al contributo dei fondi*” (par. 1)²²⁶.

²²⁴ Vd. l’art. 101 del Regolamento n. 1303 del 2013, rubricato “*Informazioni necessarie per l'approvazione di un grande progetto*”.

²²⁵ Cfr. COM(2018) 375 final, 2018/0196 (COD), “*Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*”, 29 maggio 2018, in www.ec.europa.eu.

²²⁶ Da un punto di vista definitivo, l’art. 2, n. 26), della Proposta fa riferimento, in merito al concetto di delocalizzazione, al “*trasferimento dell'attività o di attività simile o di sua parte*” ai sensi del (già analizzato) articolo 2, punto 61 bis, del GBER. Inoltre, prosegue l’art. 60 della Proposta, “*se un contributo dei fondi configura un aiuto di Stato, l'autorità di gestione si accerta che il contributo non fornisca sostegno a una delocalizzazione in conformità all'articolo 14, paragrafo 16, del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione*” (par. 2). Del resto, la Commissione europea ha da tempo sostenuto che, in sede di negoziazione dei programmi di sostegno da parte dei fondi, “*i finanziamenti europei non debbano essere accordati a imprese che provochino perdite di posti di lavoro in un'altra regione UE, poiché l'effetto netto dei fondi investiti potrebbe risultare nullo o addirittura negativo*”. Così la risposta della Commissione europea n. E-010525/2010 del 31 gennaio 2011, cit. Vd., al riguardo, E. AHLERS, F. OEZ, A. ZIEGLER, *Company Relocation: The Consequences for Employees - An Analysis of the WSI Works Council Survey*, in *WSIDiskussionspapier*, 2007, n. 151, 25.

7. Cenni sui possibili scenari *de iure condendo*

Le norme sin qui analizzate prevedono, indubbiamente, importanti misure di contrasto (più o meno diretto) al fenomeno delle delocalizzazioni (sebbene nello specifico ambito dei finanziamenti pubblici), e, quindi, in chiave prospettica, andrebbero certamente implementate, anche prevedendo una serie di aggiustamenti al fine di renderle più incisive ed uniformi, e di risolvere i problemi interpretativi ed applicativi che sollevano.

In un'ottica di limitazione delle implicazioni del fenomeno in analisi, il legislatore europeo, inoltre, come anticipato nel capitolo 1, ha anche stanziato una serie di risorse economiche tese a sostenere (*ex post*) i lavoratori maggiormente colpiti dalle delocalizzazioni.

Oltre agli stessi Fondi SIE analizzati nel paragrafo che precede (e, in particolare, al Fondo sociale europeo), nel 2006 è stato costituito in ambito comunitario il c.d. Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione²²⁷, proprio con la finalità di offrire sostegno a quei lavoratori che perdono il posto a seguito dei mutamenti strutturali del commercio mondiale dovuti alla globalizzazione, ad esempio in caso di chiusura di un'impresa o delocalizzazione di una produzione in un paese

²²⁷ Cfr., L. CERNAT, F. MUSTILLI, *Trade and labour adjustment in Europe: what role for the european globalization adjustment fund?*, in www.trade.ec.europa.eu, 2017; G. GIARDINIERI, *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione come strumento solidaristico dell'Unione*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2016, n. 3, 527 ss.; ID., *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione fra potenzialità e scarso utilizzo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2013, n. 1, 79 ss.; E. FABBRI, *Primo bilancio del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione: le istanze di una maggiore partecipazione delle parti sociali alla Governance*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010, n. 1, 275 ss.

extra UE, oppure a seguito della crisi economica e finanziaria mondiale²²⁸.

Allo stato, la disciplina di tale fondo (per il periodo 2014-2020) è contenuta nel Regolamento n. 1309 del 17 dicembre 2013, che ha abrogato il precedente Regolamento n. 1927 del 2006.

L'art. 2 (*“ambito di applicazione”*) del regolamento del 2013 specifica che esso si applica alle domande presentate dagli Stati membri per contributi finanziari a valere sul FEG a favore di azioni indirizzate al sostegno *“dei lavoratori collocati in esubero e dei lavoratori autonomi la cui attività sia cessata in conseguenza di trasformazioni rilevanti della struttura del commercio mondiale dovute alla globalizzazione”*, dimostrate, in particolare, tra le altre cose, *“da una delocalizzazione di attività verso paesi terzi”*²²⁹, a condizione che tali esuberi abbiano un impatto negativo di rilievo sull'economia locale, regionale o nazionale (art. 2, lett. a)²³⁰.

La Commissione europea, inoltre, ha recentemente proposto di ampliare il campo di applicazione del FEG anche ai licenziamenti

²²⁸ In tal senso, COMMISSIONE EUROPEA, *Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)*, in www.ec.europa.eu. Vd., anche, PARLAMENTO EUROPEO, *Come gestire la globalizzazione: le risposte dell'UE*, in www.europarl.europa.eu, 11 settembre 2019, ove si precisa che tale fondo solidale di emergenza co-finanzia fino al 60% delle politiche per il lavoro, per orientare i lavoratori o sostenere lo sviluppo d'impresa, e che i progetti finanziati comprendono, ad esempio, la formazione e l'accompagnamento nella ricerca del lavoro e nella creazione dell'impresa.

²²⁹ Oppure, (i) da un sostanziale aumento delle importazioni nell'Unione, (ii) da un cambiamento radicale del commercio di beni e servizi nell'Unione, o (iii) da un rapido declino della quota di mercato dell'Unione in un determinato settore.

²³⁰ Tale lettera è stata, da ultimo, sostituita dall' art. 1 del Regolamento n. 1796 del 24 ottobre 2019, a decorrere dal 1° novembre 2019. La lettera b) dell'art. 2, fa, invece, riferimento ai lavoratori collocati in esubero e ai lavoratori autonomi la cui attività sia cessata a causa del persistere della crisi finanziaria ed economica globale affrontata nel Regolamento n. 546 del 2009 oppure a causa di una nuova crisi finanziaria ed economica globale.

causati da qualsiasi evento di ristrutturazione di una certa dimensione²³¹.

Le difficoltà di predisporre ulteriori misure di contrasto alla delocalizzazione nell'ordinamento normativo europeo sono già state ampiamente evidenziate in apertura del presente capitolo²³².

Nella prospettiva eurounitaria, la “sfida” delle delocalizzazioni potrebbe essere affrontata con diversi approcci, a seconda che le stesse siano indirizzate verso altri Stati membri, ovvero verso paesi terzi.

Soprattutto con riferimento a questi ultimi tipi di delocalizzazione, *de iure condendo*, potrebbero ipotizzarsi normative di limitazione più incisive, stante la possibilità, in questi casi, di non dover rigorosamente

²³¹ Vd. la Comunicazione n. 380 del 30 maggio 2018. Secondo alcuni, in ogni caso, allo stato, il Fondo, oltre ad avere una capienza “inadeguata” (con una dotazione annua massima per il periodo 2014-2020 di 150 milioni di euro, utilizzabile non tanto per sussidi di disoccupazione o simili, bensì per corsi di riqualificazione, orientamento professionale, imprenditorialità e creazione di nuove aziende), scaricherebbe anche “*sui soli lavoratori tutta la responsabilità della disparità competitiva tra sistemi economici nazionali compresi in un mercato iper-liberalizzato delle merci e dei capitali*”. Così, A. GUZZAROTTI, *Delocalizzare (non) stanca*, cit.

²³² Vd. PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle delocalizzazioni nel contesto dello sviluppo regionale*, cit., ove si evidenzia che “*in seno all'Unione, è gioco forza constatare che la libera circolazione delle persone, dei beni e dei capitali è sancita dal trattato istitutivo della Comunità europea e che pertanto è difficile caldeggiare un divieto assoluto di scelta del luogo di stabilimento della propria sede di attività tanto più che un siffatto divieto comporterebbe un immobilismo negativo per l'economia europea*”. Secondo il Comitato economico e sociale europeo, in termini generali, onde limitare gli effetti negativi del fenomeno delle delocalizzazioni in Europa, dovrebbe farsi leva, tra gli altri, sui seguenti aspetti: (i) istruzione, formazione e qualificazione dei lavoratori, rappresentando il capitale umano e il *know-how* vantaggi concorrenziali; (ii) ricerca e innovazione; (iii) maggiore interconnessione tra la politica di concorrenza e la politica industriale; (iv) sensibilizzare i consumatori sulle ripercussioni del loro comportamento; (v) predisporre strumenti finanziari flessibili per far fronte a *shock* imprevisti; (vi) migliorare i servizi pubblici e le infrastrutture; (vii) concepire e applicare adeguatamente politiche sociali dirette a promuovere un atteggiamento positivo nei confronti del cambiamento, a permettere che i lavoratori adattino e migliorino le loro capacità, e a incentivare la creazione di posti di lavoro; (viii) aumentare il dialogo sociale a livello aziendale, settoriale e interprofessionale; (ix) tener conto della dimensione sociale della globalizzazione e cercare un'adeguata interazione tra le politiche dell'UE per dare impulso alla cooperazione tra l'OMC e l'OIL. Così, il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese*, cit.

sottostare ai principi di garanzia delle libertà economiche fondamentali vigenti nell'ordinamento eurounitario.

Del resto, come previsto dai Trattati, nella definizione delle sue politiche e azioni, l'Unione europea tiene conto, tra le altre cose, “*delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione*”²³³, ed in quest'ottica potrebbero incrementarsi le misure tese al contrasto delle delocalizzazioni *extra* UE²³⁴.

Per quanto riguarda, invece, le delocalizzazioni *intra* UE, una possibile soluzione potrebbe essere, ovviamente, quella di incrementare l'uniformazione (o, quantomeno, l'armonizzazione) dei sistemi sociali (e fiscali) degli Stati membri²³⁵.

Tuttavia, le differenze esistenti tra le legislazioni dei diversi Stati membri, derivanti anche da ragioni storico-culturali, sono evidentemente difficilmente appianabili, e, comunque, risulta complicato individuare un punto di mediazione tra un'uniformità verso l'alto (che aumenti gli *standard* dei paesi meno sviluppati) ed

²³³ Così, art. 9 del TFUE. Vd., anche, artt. 145 ss. del TFUE e art. 3 del TUE.

²³⁴ Sebbene sempre nell'ottica di un necessario bilanciamento con la libertà d'impresa (tutelata anche a livello europeo) e con i principi del libero commercio internazionale.

²³⁵ Così, la *Risoluzione del Parlamento europeo sulle delocalizzazioni nel contesto dello sviluppo regionale*, cit. Come evidenziato nel preambolo della proposta di legge nazionale n. 2021 del 12 novembre 2020, sarebbe necessario porre a livello europeo le questioni “*dirimenti di una tassazione omogenea dei profitti aziendali e di un salario minimo europeo*”, nonché favorire “*un coordinamento delle politiche europee per arginare l'abuso di finanziamenti pubblici da parte di società che praticano la delocalizzazione all'interno dell'Unione europea mettendo in concorrenza tra loro i territori europei*”. Da ultimo, vd. COM(2020) 682 final del 28 ottobre 2020, con cui la Commissione europea ha proposto di emanare una direttiva “*relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*”. Al riguardo, cfr., A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lav. Dir.*, 2020, n. 3, 539 ss.; R. FABOZZI, *Il salario minimo legale. Tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali*, Bari, 2020. Vd., inoltre, il c.d. *Pilastro europeo dei diritti sociali* del 17 novembre 2017. Cfr., F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD, G. DE BAERE, *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, 2017.

un'eventuale uniformità verso il basso (che diminuisca quelli dei paesi più sviluppati per renderli maggiormente attrattivi)²³⁶.

Inoltre, come evidenziato in dottrina, per riequilibrare le storture del mercato interno (sempre più “*disinvolto nel profittare del dumping sociale*”), certamente bisognerebbe tentare di superare quel dualismo che ha sinora contrapposto regolamentazione e concorrenza nell'ordinamento eurounitario, favorendo, invece, “*una relazione sinergica capace d'includere norme e standard di protezione del lavoro*”²³⁷.

²³⁶ Del resto, anche a livello europeo, oltretutto nel contesto internazionale, “*va registrata la diffidenza da parte di paesi caratterizzati da differenti tradizioni storiche, culturali e politiche verso l'imposizione di standard minimi di tutela del lavoro*”. Così, G. PROIA, *Manuale del nuovo corso*, cit., 10, il quale evidenzia che tale diffidenza “*si traduce spesso in ferma opposizione, soprattutto da parte di quei paesi che lamentano che le proprie condizioni non consentono neppure di assicurare quegli standard minimi, oppure rivendicano il diritto di competere nel mercato globale (attirando investimenti di capitali e promuovendo esportazioni di beni e servizi) sfruttando l'unica leva di cui dispongono, e cioè il minor costo del lavoro*”.

²³⁷ In tal senso, P. TULLINI, *De-localizzazioni industriali*, cit., 1331, Vd., anche, tra gli altri, D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2010, 518 ss.; U. CARABELLI, *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Bari, 2009; F. BANO, *Diritto del lavoro e libera prestazione di servizi nell'Unione europea*, Bologna, 2008; P. DE PASQUALE, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaro*, Napoli, 2014, 1643 ss. Vd., anche, G. PROIA, *Manuale del nuovo corso*, cit., 13, secondo il quale “*è inevitabile ritenere che sia indispensabile, per quanto complesso (e forse illusorio), ricercare un nuovo assetto delle regole del commercio che tenga conto dei loro effetti sul piano sociale, muovendo dal presupposto che il fine (e il valore) fondamentale resta la realizzazione dei valori della persona, mentre il mercato è soltanto uno strumento*”.

CAPITOLO 3: LE MISURE DI CONTRASTO ALLE DELOCALIZZAZIONI NELLA NORMATIVA NAZIONALE

Sommario: 1. Rilievi introduttivi; 2. Breve excursus normativo; 3. Le misure per il contrasto alla delocalizzazione nel d.l. n. 87 del 2018: la ratio legis; 4. Le fattispecie decadenziali e sanzionatorie di cui all'articolo 5; 5. Gli aiuti di Stato che prevedono l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio; 6. Il concetto di "delocalizzazione" preso in considerazione dal Decreto dignità; 7. Le clausole di salvezza: i vincoli derivanti dai trattati internazionali e dalla normativa europea; 8. Alcune riflessioni conclusive.

1. Rilievi introduttivi

Anche il legislatore italiano incontra difficoltà nel predisporre misure di contrasto, *sic et simpliciter*, al fenomeno delle delocalizzazioni, soprattutto in ragione, come visto, della libertà d'impresa riconosciuta a livello costituzionale e delle altre libertà economiche tutelate in ambito sovranazionale ed internazionale²³⁸.

²³⁸ Ed infatti, come evidenziato in dottrina, nel "quadro giuridico di multi-level governance del mercato globale", di cui si è già dato conto, "ove il nostro Paese ha rinunciato (forse con non piena consapevolezza) a quote così rilevanti di sovranità economica", le politiche di contrasto alle delocalizzazioni "si rilevano quanto mai problematiche". Così, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 990-991.

Ciò nonostante, anche nell'ordinamento normativo nazionale, sono rinvenibili talune norme "anti-delocalizzazione", soprattutto nel contesto delle politiche di sostegno economico pubblico alle imprese.

In questi casi, del resto, l'impresa viene presa in considerazione anche nella sua ineliminabile funzione, in un'economia di mercato, di luogo dove si crea l'occupazione, la quale ultima è, a sua volta, oggetto di altro principio costituzionale (art. 4 Cost.)²³⁹.

L'ausilio pubblico alle imprese (e, in particolare, ai loro investimenti), sebbene debba avvenire nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato, è, dunque, strumentale alla produzione della ricchezza, necessaria, tra l'altro, non solo per garantire che esista il bene lavoro, ma anche per finanziare tutte le tutele sociali (da quelle contro la disoccupazione sino ai trattamenti pensionistici)²⁴⁰.

E, come anticipato, una delle ragioni sottese alla stessa concessione degli ausili economici pubblici alle imprese risiede proprio nella

²³⁹ L'art. 4, comma 1, Cost. afferma che "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto". Cfr. M. D'ANTONA, *The right to work in the Italian Constitution and in the European Union*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, 2002, n. 1; C. ALESSI, *L'art. 4 della Costituzione e il diritto al lavoro*, in *Jus*, 2006, 127 ss.; S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *Inf. prev.*, 2006, 287 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act*, Torino, 2016. Del resto, nelle varie accezioni in cui tale diritto può essere declinato (diritto di libertà, garanzia di uguaglianza, etc.), v'è anche quella di diritto "sociale", che si concretizza in una "pretesa" dei cittadini a un'azione dei pubblici poteri volta a promuoverne condizioni di effettività. Sicché, il precetto costituzionale, pur non potendo garantire a ciascun cittadino il conseguimento (né il mantenimento) di una occupazione, assume "un chiaro valore di direttiva nei riguardi delle istituzioni pubbliche" ed impongono "di indirizzare l'attività dei pubblici poteri verso l'aumento dell'occupazione". Così, O. MAZZOTTA, *Commento all'art. 4 Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, cit., 21

²⁴⁰ Vd. R. PESSI, *Diritto del lavoro e "regole" costituzionali*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, pp. 28-40. Sul tema del bilanciamento anche tra lavoro e impresa cfr., da ultimo, M. PERSIANI, *Diritto del lavoro e sistema di produzione capitalistico*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, I, p. 279 ss.

volontà di incrementare lo sviluppo “sociale”, espressione del principio di “solidarietà”, e di contrastare la disoccupazione²⁴¹.

Le norme che si andranno ad analizzare contengono, quindi, prescrizioni preposte ad assicurare che i finanziamenti erogati alle imprese siano effettivamente destinati ai loro scopi di interesse pubblico, tra cui quelli occupazionali, “*che sono pregiudicati da una prematura delocalizzazione dell’attività sovvenzionata*”²⁴².

Sicché, in questi casi, alla libertà d’impresa si contrappone, in un’ottica di contemperamento, l’interesse dello Stato a un utilizzo efficiente delle risorse economiche derivanti dalla fiscalità pubblica generale, e diretto all’effettivo sviluppo economico-sociale della nazione.

Il tema degli aiuti finanziari pubblici alle imprese²⁴³, che si è già affrontato nella prospettiva eurounitaria²⁴⁴, rappresenta, come noto, un

²⁴¹ Per un’analisi statistica del rapporto tra aiuti pubblici economici e livelli occupazionali, vd., D. BONDONIO, *Gli effetti occupazionali delle politiche di aiuto alle imprese: una valutazione comparativa tra diverse modalità di agevolazione*, in *Polis Working Papers*, 2007, n. 101.

²⁴² Così, con riferimento alle norme del Decreto dignità, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1658-1659, il quale evidenzia, tuttavia, che, in linea di principio, come già anticipato, tali norme non possono essere considerate “*come misure di politica economica volte a ridurre la convenienza dell’offshoring in quanto tale*”. La maggior parte delle misure che saranno analizzate nel prosieguo sono dirette, sostanzialmente, a prevenire eventuali comportamenti abusivi da parte delle imprese che beneficiano di sostegni pubblici e che, successivamente, decidono di trasferire la propria attività oltre confine (anche se, uno dei loro obiettivi, è comunque quello di scongiurare danni “*per la finanza pubblica in termini di perdita di posti di lavoro e di indebolimento della competitività*”). Così, G.M. COMMITTERI, C. LO RE, *Le misure per contrastare la delocalizzazione delle imprese e tutelare i livelli occupazionali*, in *Corr. Trib.*, 2018, n. 31, 2398.

²⁴³ Sul tema, cfr., tra i primi in dottrina, V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Problemi giuridici dell’ausilio finanziario pubblico ai privati*, Napoli, 1964; M. CARABBA, *Spesa pubblica ed iniziativa imprenditoriale. Le erogazioni pecuniarie a favore dell’attività economica*, Milano, 1968; M.S. GIANNINI, *Il finanziamento delle imprese con risorse della collettività*, in *Giur. Comm.*, 1977, I, 5 ss. Più recentemente, vd., R. CIPPITANI, *La sovvenzione come rapporto giuridico*, Perugia, 2013.

²⁴⁴ Sul rapporto tra legislazione nazionale di sostegno finanziario alle imprese e i principi comunitari in materia di aiuti di Stato cfr., tra gli altri, M. LIBERTINI, *Gli aiuti pubblici alle*

argomento di estrema complessità, implicando, del resto, diverse branche del diritto, tra cui, in particolare, quelle del diritto pubblico dell'economia e del diritto amministrativo.

Come evidenziato in dottrina, gli atti di sovvenzione, avendo un “*ventaglio funzionale praticamente illimitato*”, sono caratterizzati da una “*una fortissima espansione*”, rendendo la materia una delle più “*oscur*” per la scienza giuridica (e non solo), che, per essere compresa appieno, dovrebbe essere affrontata attraverso “*un canone ermeneutico generale*”, ovvero quello dell'inquadrare i provvedimenti di aiuto “*negli indirizzi di politica economica, sociale o culturale in cui sono inseriti*”²⁴⁵.

La materia è caratterizzata, quindi, dall'esistenza una vera e propria “*giungla normativa*” di disposizioni (nazionali, regionali, europee, etc.) di ausilio finanziario, tese al sostegno delle iniziative economiche delle imprese (i) in specifici settori produttivi, (ii) avviate da determinate categorie di imprenditori o (iii) localizzate in determinati ambiti geografici, non potendo, tuttavia, riconoscersi “*moduli procedurali unitari*”, né “*una precisa categorizzazione delle forme di intervento*”, né, infine, “*una definizione dei meccanismi diretti a verificarne l'effettività e l'efficacia*”²⁴⁶.

imprese e il diritto comunitario della concorrenza, in R. COSTI, M. LAMBERTINI (a cura di), *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria*, Milano, 1982.

²⁴⁵ Così, M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1993, 691, richiamato da G.P. MANZELLA, *La razionalizzazione degli ausilii finanziari alle imprese*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1998, n. 9, 853.

²⁴⁶ Così, G.P. MANZELLA, *La razionalizzazione degli ausilii finanziari alle imprese*, cit., 853, il quale precisa che “*siamo così in presenza di una serie di norme, adottate in tempi diversi e sotto la spinta di esigenze economiche e sociali via via cangianti, che prevedono – a conclusione di procedimenti difforni quanto a requisiti, modalità istruttorie e di erogazione, soggetti competenti – l'utilizzo di strumenti di ausilio finanziario che vanno dalla garanzia al prestito partecipativo, dal contributo in conto capitale a quello in conto interessi, dal credito d'imposta al bonus fiscale, dal finanziamento agevolato alla presa di partecipazione azionaria*”. Da un punto di vista strutturale, sebbene nella consapevolezza della estrema

2. Breve excursus normativo

Prima di analizzare, nel dettaglio, la normativa di contrasto alle delocalizzazioni introdotta, da ultimo, dal d.l. n. 87 del 2018, è opportuno ricostruire sinteticamente il quadro normativo preesistente, dando conto (pur senza pretesa di esaustività) di quelle norme che già disponevano limitazioni e condizioni analoghe nei confronti delle imprese beneficiarie di sostegni economici da parte dello Stato.

Come evidenziato in dottrina, infatti, negli ultimi tempi il legislatore italiano ha dimostrato, in realtà, *“un certo attivismo nel tentativo di governare le delocalizzazioni e favorire la permanenza delle imprese nel nostro paese”*, con una serie di previsioni ispirate da *“una sorta di patriottismo economico all’italiana”*²⁴⁷.

In prima battuta, va menzionato quanto previsto dal d.lgs. n. 123 del 31 marzo 1998, recante *“Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese”*²⁴⁸, emanato a norma

difficoltà di effettuare classificazioni (stante anche la frammentarietà delle discipline normative), la dottrina pubblicistica ha tentato di individuare, orientativamente, alcune famiglie di aiuti economici, tra cui quelle: (i) delle sovvenzioni e contributi (attribuzioni pecuniarie a fondo perduto, di carattere gestorio); (ii) dei premi (ragguagliati al risultato ottenuto da un’attività svolta); (iii) dei finanziamenti pubblici (atti negoziali di credito e/o di garanzia). In tal senso, M.S. GIANNINI, *Il finanziamento delle imprese con risorse della collettività*, cit., 20, il quale osserva come, funzionalmente, gli aiuti pecuniari siano, in realtà, solo una parte degli “ausili di incentivazione”, che ricomprendono anche, ad esempio, le agevolazioni e le esenzioni tributarie, le riduzioni tariffarie, l’approntamento pubblico di servizi infrastrutturali, etc.

²⁴⁷ Così, V. BRINO, *Delocalizzazioni*, cit., 117, la quale evidenzia che, come già rilevato, si è trattato per lo più di misure di carattere sanzionatorio e/o incentivante, rivolte esclusivamente alle imprese che intendono richiedere o sono risultate beneficiarie di agevolazioni ed incentivi erogati con fondi pubblici.

²⁴⁸ Cfr., G.P. MANZELLA, *Il decreto legislativo n. 123/98 nel contesto delle modifiche alla legislazione di ausilio all’iniziativa economica*, in Riv. Giur. Mezz., 1998, n. 3, 887 ss.

dell'articolo 4, comma 4, lett. c), della legge n. 59 del 15 marzo 1997 (rubricata “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*”), che aveva delegato il Governo ad adottare decreti legislativi atti a ridefinire, riordinare e razionalizzare, la normativa relativa alle attività economiche ed industriali²⁴⁹, sulla base dei principi e criteri indicati dalla legge stessa (di sussidiarietà, di adeguatezza, di efficienza ed economicità, etc.²⁵⁰).

Nell’ambito del d.lgs. n. 123 del 1998, il legislatore ha disciplinato, individuandone i principi regolativi²⁵¹, i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, “*ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere ... concessi da amministrazioni pubbliche, anche attraverso soggetti terzi*” (art. 1, comma 1).

Dopo aver disciplinato le modalità di attuazione degli interventi (art. 2), i procedimenti e i moduli organizzativi (artt. 3-6) e le procedure

²⁴⁹ Ciò, in particolare, per quanto riguarda: (i) il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti nell'industria, nel commercio, nell'artigianato, nel comparto agroindustriale e nei servizi alla produzione; (ii) le politiche regionali, strutturali e di coesione dell'Unione europea, ivi compresi gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale, la ricerca applicata, l'innovazione tecnologica, la promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale e la promozione della razionalizzazione della rete commerciale anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione; (iii) la cooperazione nei settori produttivi e il sostegno dell'occupazione; (iv) le attività relative alla realizzazione, all'ampliamento, alla ristrutturazione e riconversione degli impianti industriali, all'avvio degli impianti medesimi e alla creazione, ristrutturazione e valorizzazione di aree industriali ecologicamente attrezzate, con particolare riguardo alle dotazioni ed impianti di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica.

²⁵⁰ Cfr. gli artt. 4, comma 3, 12, comma 1, 14, 17 e 20, comma 5, della legge n. 59 del 1997.

²⁵¹ E dunque con una “*disciplina di portata generale*”. Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 4.

di erogazione dei benefici (art. 7²⁵²), il legislatore ha introdotto norme relative alle ispezioni e controlli (art. 8), alla revoca dei benefici e alle sanzioni (art. 9), al fine di incentivare *“i beneficiari finali al rispetto degli impegni sottoscritti al momento dell’ottenimento del beneficio”*²⁵³.

In particolare, l’art. 8 prevede che il soggetto competente (concessionario dell’aiuto) possa disporre in qualsiasi momento, anche a campione, ispezioni sui programmi e le spese oggetto di intervento, allo scopo di verificare, tra l’altro, lo stato di attuazione e *“il rispetto degli obblighi previsti dal provvedimento di concessione”* (comma 1).

L’art. 9, poi, prevede la revoca degli interventi (i) *“qualora i beni acquistati con l’intervento siano alienati, ceduti o distratti nei cinque anni successivi alla concessione, ovvero prima che abbia termine quanto previsto dal progetto ammesso all’intervento”* (comma 3) e, più genericamente, (ii) *“per azioni o fatti addebitati all’impresa beneficiaria”* (comma 4), con la conseguente restituzione del beneficio e l’applicazione di alcune maggiorazioni²⁵⁴.

Ebbene, come evidenziato in dottrina, nell’ambito di tali *“azioni o fatti”* addebitabili all’impresa beneficiaria dovrebbero ritenersi *“già riconducibili quelle iniziative dell’impresa dirette ad un trasferimento*

²⁵² L’art. 7, comma 1, stabilisce che *“i benefici determinati dagli interventi sono attribuiti in una delle seguenti forme: credito d’imposta, bonus fiscale, secondo i criteri e le procedure previsti dall’articolo 1 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, concessione di garanzia, contributo in conto capitale, contributo in conto interessi, finanziamento agevolato”*.

²⁵³ Così, G.P. MANZELLA, *La razionalizzazione degli ausilii finanziari alle imprese*, cit., 857, che evidenzia come il legislatore abbia previsto la *“necessaria presenza, in ogni legislazione di ausilio, di strumenti diretti: ad ottenere una corretta allocazione delle risorse, o verificarne il corretto utilizzo e, nel caso, ad intervenire in relazione a comportamenti illegittimi con misure di natura sanzionatoria”*.

²⁵⁴ Vd., al riguardo, S. VINTI, *I possibili rimedi sanzionatori in materia di finanziamenti agevolati*, in Riv. Amm. It., 1999, 253 ss.

dell'attività oggetto del programma agevolato incompatibile con la corretta attuazione del programma stesso”²⁵⁵.

Inoltre, può essere menzionato ai nostri fini il D.M. del 9 giugno 2015 del Ministero dello Sviluppo Economico (concernente “*Termini, modalità e procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni di cui alla legge 15 maggio 1989, n. 181 in favore di programmi di investimento finalizzati alla riqualificazione delle aree di crisi industriali*”), il quale prevede, all’art. 16, la revoca, totale o parziale, dell’agevolazione, tra gli altri, nei casi di: (i) mancata ultimazione del programma di investimento ammesso alle agevolazioni entro il termine stabilito; (ii) trasferimento, alienazione o destinazione ad usi diversi da quelli previsti nel programma di investimento, senza l'autorizzazione del soggetto gestore, dei beni mobili e dei diritti aziendali ammessi alle agevolazioni, prima che siano trascorsi 3 anni (ovvero 5 anni per le grandi imprese) dalla data di ultimazione del programma di investimento medesimo; (iii) cessazione dell'attività dell'impresa agevolata ovvero sua alienazione, totale o parziale, o concessione in locazione, o “*trasferimento all'estero prima che siano trascorsi 3 anni dalla data di ultimazione del programma di investimento*”²⁵⁶.

Recependo, poi, quanto già previsto a livello eurounitario (vd. *supra*, cap. 2, par. 5), lo stesso D.M. del 9 giugno 2015 prevede, all’art. 4, quali requisiti di ammissibilità agli aiuti a finalità regionale, che

²⁵⁵ Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 4.

²⁵⁶ Vd., in termini analoghi, l’art. 17 del D.M. del 30 agosto 2019 del MISE, concernente la “*Revisione delle condizioni e delle modalità per l'attuazione degli interventi per le aree di crisi industriale agevolati ai sensi della legge 15 maggio 1989, n. 181*”.

l'impresa²⁵⁷ (i) non abbia “effettuato nei due anni precedenti la presentazione della domanda una delocalizzazione verso l'unità produttiva oggetto dell'investimento” e (ii) si impegni “a non procedere alla delocalizzazione nei due anni successivi al completamento dell'investimento stesso” (comma 1, lett. e).

Tale lettera è stata modificata, in questi termini, dall'art. 2, lett. b), del D.M. del 7 dicembre 2017 del Ministero dello Sviluppo Economico (recante l'“Adeguamento dei regimi di aiuti a finalità regionale agli investimenti, di cui ai decreti 9 dicembre 2014, 9 giugno 2015 e 13 febbraio 2014, alle nuove disposizioni in materia di delocalizzazione introdotte dal regolamento (UE) n. 1084/2017”)²⁵⁸.

Il D.M. del 7 dicembre 2017, come si evince dalla sua rubrica, ha introdotto norme analoghe, con riferimento ai limiti alle delocalizzazioni, anche all'interno del D.M. del Ministero dello Sviluppo Economico del 9 dicembre 2014 (concernente l'“Adeguamento alle nuove norme in materia di aiuti di Stato previste dal regolamento (UE) n. 651/2014 dello strumento dei contratti di sviluppo, di cui all'art. 43 del decreto-legge n. 112/2008”) e del D.M. del Ministero dello Sviluppo Economico del 13 febbraio 2014

²⁵⁷ Lo stesso articolo 4 (rubricato “soggetti beneficiari”) parla di imprese costituite in forma di società di capitali, ivi incluse le società cooperative di cui agli artt. 2511 ss. c.c., e di società consortili di cui all'art. 2615 *ter* c.c.

²⁵⁸ La lettera a) dello stesso D.M. del 7 dicembre 2017, ha introdotto, inoltre, sempre sulla falsariga delle norme europee, la lettera n-bis) all'art. 1 del D.M. del 9 giugno 2015, a mente della quale (i) 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)” e (ii) v'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”.

(riguardante *“Termini, modalità e procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore di programmi di investimento finalizzati al rilancio industriale delle aree di crisi della Campania e alla riqualificazione del suo sistema produttivo”*)²⁵⁹.

Di notevole importanza è, poi, quanto previsto dall’art. 1, comma 60, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (c.d. legge di stabilità 2014), secondo cui *“per i contributi erogati a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge (n.d.r. il 1° gennaio 2014), le imprese italiane ed estere operanti nel territorio nazionale che abbiano beneficiato di contributi pubblici in conto capitale, qualora, entro tre anni dalla concessione degli stessi, delocalizzino la propria produzione dal sito incentivato a uno Stato non appartenente all'Unione europea, con conseguente riduzione del personale di almeno il 50 per cento, decadono dal beneficio stesso e hanno l'obbligo di restituire i contributi in conto capitale ricevuti”*²⁶⁰.

Al riguardo, il 25 novembre 2015, il Ministero dello sviluppo economico ha emanato una direttiva per disciplinare, con riferimento a

²⁵⁹ Quanto al primo D.M., il nuovo art. 4, comma 9, lett. g), prevede che i beneficiari (i.e. l'impresa che promuove il programma di sviluppo e le eventuali altre imprese, aderenti, che intendono realizzare i progetti di investimento che compongono il programma stesso) delle agevolazioni regolate dallo stesso decreto, limitatamente alla realizzazione dei progetti di investimento di cui al titolo II (*“Progetti relativi a investimenti produttivi per i programmi di sviluppo industriale e turistici”*), nelle aree del territorio nazionale ammesse alla deroga di cui all'art. 107, paragrafo 3, lettere a) e c) del TFUE previste dalla Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale, devono *“non aver effettuato nei due anni precedenti la presentazione della domanda una delocalizzazione verso l'unità produttiva oggetto dell'investimento e impegnarsi a non procedere alla delocalizzazione nei due anni successivi al completamento dell'investimento stesso”*. Quanto al secondo D.M., il nuovo art. 4, comma 1, lett. i), prevede che sono ammissibili alle agevolazioni di cui al decreto le *“imprese”* (costituite in forma di società) che, alla data di presentazione della domanda di agevolazioni, non hanno *“effettuato nei due anni precedenti la presentazione della domanda una delocalizzazione verso l'unità produttiva oggetto dell'investimento”* e si impegnano *“a non procedere alla delocalizzazione nei due anni successivi al completamento dell'investimento stesso”*.

²⁶⁰ Il comma 61 dello stesso articolo prevede che *“i soggetti erogatori dei contributi di cui al comma 60 disciplinano le modalità e i tempi di restituzione”*.

quanto di sua competenza, le modalità e i tempi di restituzione dei contributi in conto capitale erogati alle imprese in caso di delocalizzazione della produzione in uno Stato non appartenente all'Unione europea.

Tale direttiva, all'art. 1, lett. b), ha fornito, come anticipato (vd. *supra*, cap. 1, par. 1), la definizione di “*delocalizzazione*” rilevante ai fini dell'art. 1, comma 60, della legge n. 147 del 2013, specificando che per essa dovesse intendersi “*l'avvio*”, entro tre anni dalla concessione da parte del MISE di un contributo in conto capitale, presso un'unità produttiva ubicata in uno Stato non appartenente all'Unione europea, “*della produzione di uno o più prodotti già realizzati, con il sostegno pubblico, presso un'unità produttiva ubicata in Italia*”, da parte della medesima impresa beneficiaria del contributo o di altra impresa con la quale vi fosse un rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell'art. 2359 c.c., “*in concomitanza con la riduzione dei livelli produttivi presso la predetta unità in Italia e la conseguente riduzione dell'occupazione pari almeno al 50 per cento*”.

Inoltre, la direttiva del MISE del 25 novembre 2015, all'art. 1, lett. a), ha definito il concetto di “*contributo in conto capitale*” come quella forma di beneficio prevista dall'articolo 7, comma 1, del d.lgs. n. 123 del 1998 (vd. *supra*), “*concesso ed erogato per la realizzazione di progetti e opere e per l'acquisto di beni strumentali con effetto durevole sull'impresa beneficiaria, calcolato in percentuale sul totale dell'investimento, non prevedente restituzione di capitale o pagamento di interessi*”.

Quanto alle modalità di calcolo della riduzione dell'occupazione, la direttiva del MISE del 25 novembre 2015, all'art. 3, ha previsto che

la misura della riduzione degli occupati nell'unità produttiva ubicata in Italia, interessata dalla delocalizzazione, dovesse essere verificata attraverso il confronto fra il numero medio di occupati rilevato, sulla base delle dichiarazioni presentate dall'impresa all'INAIL, nell'anno in cui era intervenuta la concessione del contributo in conto capitale e il numero medio di occupati conseguente alla delocalizzazione.

La fattispecie decadenziale prevista dai commi 60 e 61 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, tuttavia, come evidenziato dal Governo nella Relazione illustrativa al Decreto dignità, è (o, meglio era, vd. *infra*) caratterizzata da un ambito di applicazione piuttosto ridotto, rivelandosi scarsamente efficace nella pratica²⁶¹.

Misure tese ad arginare il fenomeno delle delocalizzazioni sono state recentemente introdotte dal legislatore nazionale anche nell'ambito della disciplina riguardante lo specifico settore economico dei cc.dd. *call center*²⁶².

Tale settore, infatti, essendo caratterizzato da attività prevalentemente a basso valore aggiunto o c.d. *labour intensive*, e rappresentando, quindi, il costo del lavoro una delle variabili principali dell'attività economico-produttiva, è stato “oggetto di massicci

²⁶¹ Lo stesso Ministro dello Sviluppo Economico (Patuanelli) il 18 giugno 2020, nel corso di un'interrogazione parlamentare ove gli veniva domandato quanti e quali provvedimenti di revoca di agevolazioni in conto capitale il Ministero dello sviluppo economico avesse notificato, dal 1° gennaio 2014, ai soggetti beneficiari ai sensi dell'art. 1, commi 60 e 61 della legge n. 147 del 2013, ha ammesso che la risposta fosse “zero”. Cfr. il Resoconto stenografico della seduta n. 231 del 18 giugno 2020, in www.senato.it.

²⁶² Vd., anche, il Protocollo *Call Center* sottoscritto in data 4 maggio 2017 dalle principali imprese “committenti”, teso alla limitazione delle delocalizzazioni. Cfr. G. CAZZOLA, *Un protocollo sui call center nel tentativo di limitarne la delocalizzazione*, in www.bollettinoadapt.it, 8 maggio 2017.

*fenomeni di esternalizzazione e, più di recente, di importanti operazioni di delocalizzazione*²⁶³,

Il d.l. n. 83 del 22 giugno 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012, prevede, all'art. 24 *bis*²⁶⁴ (inserito in sede di conversione e, successivamente, modificato dall'articolo 1, comma 243, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016²⁶⁵), che qualora un operatore economico di *call center* decida di localizzare, anche mediante affidamento a terzi, l'attività al di fuori del territorio nazionale, in un Paese che non è membro dell'Unione europea²⁶⁶, deve darne comunicazione (pena la comminatoria di onerose sanzioni amministrative pecuniarie²⁶⁷), almeno trenta giorni prima del trasferimento: (i) al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché all'Ispettorato nazionale del lavoro, indicando i lavoratori coinvolti; (ii) al Ministero dello sviluppo economico, indicando le numerazioni telefoniche messe a disposizione del pubblico e utilizzate per i servizi delocalizzati; c) al Garante per la protezione dei dati

²⁶³ Così, S. CASSAR, *La nuova prestazione di lavoro a progetto nei call center: "a passo di gambero" sul tortuoso percorso interpretativo della disciplina speciale. Il ruolo delle parti sociali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2014, 159 ss. Vd., anche, G. GAMBERINI, F. PASQUINI, *Il futuro dei call center dopo la riforma Monti-Fornero tra delocalizzazioni e fuga nel sommerso*, in *Bollettino ADAPT*, 2012, n. 18.

²⁶⁴ Rubricato "Misure a sostegno della tutela dei dati personali, della sicurezza nazionale, della concorrenza e dell'occupazione nelle attività svolte da call center". Cfr., P. CHIECO, G. FARINA, *I contratti di collaborazione nei call center dopo la riforma Monti-Fornero*, in *www.bollettinoadapt.it*, 8 gennaio 2013, i quali evidenziano che la disposizione è tesa a evitare o contenere la delocalizzazione delle imprese esercenti *call center* attraverso un insieme di prescrizioni procedurali e formali.

²⁶⁵ Vd., E. MASSI, *Call center: ostacoli legali alla delocalizzazione*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2017, n. 12, 689 ss.

²⁶⁶ Sebbene la versione originaria dell'art. 24 *bis* del d.l. n. 83 del 2012 prevedesse l'applicabilità della disposizione al mero spostamento dell'attività di call center "*fuori dal territorio nazionale*", la legge n. 232 del 2016 ne ha, successivamente, delimitato l'ambito di applicazione ai soli Paesi extracomunitari, presumibilmente al fine di evitare possibili profili di incompatibilità della norma con i principi di libertà (di stabilimento, di prestazione dei servizi, etc.) di matrice comunitaria.

²⁶⁷ Previste dal comma 7 e pari a 150.000 euro per ciascuna comunicazione omessa o tardiva.

personali, indicando le misure adottate per garantire il rispetto della legislazione nazionale²⁶⁸.

Oltre a tali oneri di comunicazione, il comma 4 dello stesso articolo 24 bis stabilisce che “*nessun beneficio*”, anche fiscale o previdenziale, previsto per “*tale tipologia di attività*”²⁶⁹, può essere erogato a operatori economici che “*delocalizzano l’attività di call center in un Paese che non è membro dell’Unione europea*”.

Il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 14 del 3 aprile 2013, ha precisato, per quanto qui più d’interesse, che, con riferimento alle disposizioni sopra menzionate, la nozione di “delocalizzazione” deve essere interpretata in relazione alla specifica realtà dei *call center*, ove il principale “fattore produttivo”, come visto, è il servizio rappresentato dal lavoro degli operatori.

Di conseguenza, prosegue il Ministero del Lavoro, “*potrà ritenersi delocalizzata una attività di call-center qualora le commesse acquisite da una azienda con sede legale in Italia e già avviate nel territorio nazionale siano trasferite - prima della naturale scadenza del relativo contratto - a personale operante all'estero sia attraverso la successiva*

²⁶⁸ Il comma 5 prevede, poi, sempre al fine di disincentivare le delocalizzazioni, che “*quando un soggetto effettua una chiamata a un call center deve essere informato preliminarmente sul Paese in cui l’operatore con cui parla è fisicamente collocato nonché ... nell’ipotesi di localizzazione dell’operatore in un Paese che non è membro dell’Unione europea, della possibilità di richiedere che il servizio sia reso tramite un operatore collocato nel territorio nazionale o di un Paese membro dell’Unione europea, di cui deve essere garantita l’immediata disponibilità nell’ambito della medesima chiamata*”. E, secondo il comma 6, tali disposizioni si applicano anche in caso di ricezione delle chiamate.

²⁶⁹ Dubbi interpretativi sorgono, in realtà, con riferimento all’individuazione di tali benefici, tanto che anche il Servizio studi, dipartimento bilancio, della Camera dei deputati, aveva evidenziato l’opportunità di chiarire se il divieto di erogazione riguardasse unicamente i benefici che la normativa riserva al solo settore dei *call center* o, invece, anche i benefici a carattere generale (come gli incentivi per le assunzioni o le stabilizzazioni a tempo indeterminato). Così, il *Dossier Legge di bilancio 2017. Schede di lettura*, dicembre 2016 (reperibile in www.camera.it).

*apertura di nuove filiali fuori dal territorio nazionale, sia attraverso un meccanismo di subappalto*²⁷⁰.

3. Le misure per il contrasto alla delocalizzazione nel d.l. n. 87 del 2018: la *ratio legis*

Come anticipato, nell'ambito del d.l. n. 87 del 12 luglio 2018²⁷¹ (convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 9 agosto 2018), rubricato "*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle*

²⁷⁰ Alla stregua di una lettura finalisticamente orientata, dunque, quanto all'obbligo di comunicazione al Ministero del Lavoro dei lavoratori coinvolti, esso dovrebbe riguardare "*coloro i quali (a prescindere dall'inquadramento, subordinato o autonomo), in conseguenza della delocalizzazione della attività di call-center, siano ritenuti in esubero dal datore di lavoro e pertanto interessati da un minor impiego o addirittura da procedure di licenziamento*", risultando significative, quindi, eventuali "*richieste di cassa integrazione o riduzioni di personale a qualsiasi titolo*" (così, ancora, la circolare n. 14 del 2013). Ed infatti, posto che la *ratio* della disciplina limitativa delle delocalizzazioni è quella di favorire il mantenimento di *standard* occupazionali, il Ministero del Lavoro ha evidenziato come "*gli obblighi di comunicazione in questione non ricorrano nel caso in cui, nel corso di svolgimento di uno specifico appalto, l'azienda delocalizzi senza generare esuberi o un minor impiego del personale sino a quel momento impegnato su tale commessa*". Vd. la Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 17495 del 17 ottobre 2014. A seguito delle modifiche apportate all'art. 24 bis da parte dell'art. 1, comma 243, della legge n. 232 del 2016, la nota operativa del 1° marzo 2017, prot. n. 33/1328, del Ministero del lavoro ha, poi, specificato che l'indicazione dei lavoratori "*deve intendersi come il numero complessivo dei lavoratori che, in conseguenza della diversa localizzazione delle attività di call center, abbiano subito una modifica della propria posizione lavorativa (ad esempio per trasferimento, riduzione d'orario o di mansione, licenziamento)*", e che, nel comunicare il numero dei lavoratori coinvolti, l'operatore economico deve indicare anche "*l'unità o le unità produttive in cui i medesimi lavoratori sono occupati, nonché le eventuali modifiche della posizione lavorativa conseguente alla diversa localizzazione*".

²⁷¹ Cfr., al riguardo, in termini generali, L. ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2018, n. 377; A. SARTORI, *Prime osservazioni sul decreto "dignità": controriforma del Jobs Act con molte incognite*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2018, I, 651 ss.; C. ROMEO, *Le ambizioni del "decreto dignità" e della sua definitiva conversione in legge*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2018, n. 6, 1371 ss.; F. DI NOIA, "*Lo chiamavano Dignità*": prime note su tecnica e politica a margine del d.l. n. 87/2018, conv. in l. n. 96/2018, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2018, n. 381; G. FRANZA, P. POZZAGLIA, *Il Decreto dignità. Commento alle norme lavoristiche*, Torino, 2018; L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), "*Decreto Dignità*" e Corte costituzionale n. 194 del 2018. Come cambia il Jobs Act, Torino, 2019.

imprese”²⁷², il legislatore nazionale ha previsto, sulla scia dei precedenti sopra analizzati, al capo II (artt. 5-8), ulteriori “*Misure per il contrasto alla delocalizzazione e la salvaguardia dei livelli occupazionali*”.

Già dal titolo di tale capo, dunque, sembra evincersi come, nell’ottica del legislatore, vi sia un “*inscindibile nesso tra i due fenomeni*”²⁷³, emergendo, in particolare, come la finalità primaria del contrasto alla delocalizzazione sia, in definitiva, proprio quella della tutela dell’occupazione.

Di primaria rilevanza, nell’economia del presente studio, è, in particolare, quanto disposto dall’articolo 5 del d.l. n. 87 del 2018, che prevede una serie di “*limiti alla delocalizzazione delle imprese beneficiarie di aiuti*”.

Pertanto, anche con riferimento alle norme contenute in tale articolo, va evidenziato come l’obiettivo di fondo non sia il contrasto al generale fenomeno delle delocalizzazioni, bensì il contrasto alle delocalizzazioni delle attività agevolate da aiuti pubblici²⁷⁴, imponendo

²⁷² Per una critica a tale titolo del decreto-legge, cfr. F. SCARPELLI, *Convertito in legge il “decreto dignità”: al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi*, in *GiustiziaCivile.com*, 3 settembre 2018, 3, il quale evidenzia che il concetto di dignità nel nostro ordinamento è “*strettamente legato alla persona*” - vd., nella Costituzione, l’art. 3, comma 1 (secondo cui “*tutti i cittadini hanno pari dignità sociale*”) e l’art. 41, comma 2 (per il quale l’iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da arrecare danno alla “*dignità umana*”), e, nella legislazione ordinaria, la stessa legge n. 300 del 1970, che prevede nel suo titolo la tutela della “*dignità dei lavoratori*” – e, quindi, secondo l’Autore, “*il suo utilizzo indifferenziato per lavoratori e imprese pare frutto di una scelta retorica più attenta alla comunicazione politica che al controllo del linguaggio giuridico*”.

²⁷³ Così, C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali*, cit., 1085.

²⁷⁴ In tal senso, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 14. Le norme in analisi, infatti, intendono sanzionare quelle imprese che decidono di delocalizzare dopo aver beneficiato di un aiuto di Stato per gli investimenti, agganciando “*all’utilizzo di risorse pubbliche nazionali, finanziate dalla fiscalità generale, l’impegno imprenditoriale alla permanenza nel territorio per un certo lasso di tempo*”. Così, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 990-991, che evidenzia come l’impostazione di fondo del decreto sia, quindi, ragionevole e compatibile con lo scenario giuridico sovranazionale.

“vincoli di destinazione” (in Italia o in determinati territori italiani) sulle risorse pubbliche elargite²⁷⁵.

L’obiettivo è, in altri termini, quello di “sanzionare” le imprese che, dopo aver beneficiato di tali finanziamenti, delocalizzano l’attività economica, “sradicando” dal territorio italiano (o da una sua specifica area territoriale) “*gli effetti dell’azione di sostegno*”, con i “*comportamenti opportunistici di chi assume un impegno con lo Stato e poi non lo mantiene*”²⁷⁶, o, comunque, di chi usufruisce di un beneficio concesso dallo Stato per poi, delocalizzando, renderlo vano²⁷⁷, e ciò anche “*a tutela dell’interesse generale e della finanza pubblica*”²⁷⁸.

²⁷⁵ In termini di *ratio legis*, dunque, l’intenzione del legislatore è, soprattutto, quella di evitare che vi sia un utilizzo fraudolento degli aiuti di Stato da parte delle imprese, e la valenza di contrasto alle delocalizzazioni delle norme in discorso “*più che rivolta all’offshoring in quanto tale, cioè come fenomeno economico ritenuto di per sé negativo per l’interesse pubblico, è diretta a reprimere alcuni comportamenti opportunistici nella percezione di contributi pubblici alle imprese*”. Così, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1638.

²⁷⁶ Così, G.M. COMMITTERI, C. LO RE, *Le misure per contrastare la delocalizzazione*, cit., 2398.

²⁷⁷ Cfr., in tal senso, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 85. Sul piano politico, dunque, il fine primario è quello di contrastare “*eventuali comportamenti predatori di aziende che utilizzano in maniera opportunistica gli incentivi pubblici alle attività produttive*”. Così, M. LEONARDI, *Contrasto alla precarietà e delocalizzazioni*, cit., 169.

²⁷⁸ Così, A. MINERVINI, *Il “decreto dignità” per i lavoratori e per le imprese e la nuova disciplina del contratto a termine*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, 359 ss. Le nuove disposizioni, in altri termini ancora, come evidenziato in dottrina, sono “*animate dal nobile proposito di controllare l’utilizzo delle risorse pubbliche e di valorizzare le ricadute occupazionali degli interventi di sostegno alle imprese*”. Così, L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 80. Vd., da ultimo, nell’ambito della legislazione emergenziale, l’art. 1, comma 2, lett. n), del d.l. n. 23 del 2020 (c.d. Decreto Liquidità), secondo cui il finanziamento coperto dalla garanzia concessa da SACE S.p.A. deve essere “*destinato a sostenere costi del personale, canoni di locazione o di affitto di ramo d’azienda, investimenti o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali che siano localizzati in Italia, come documentato e attestato dal rappresentante legale dell’impresa beneficiaria, e le medesime imprese devono impegnarsi a non delocalizzare le produzioni*”. Vd., anche, con riferimento all’art. 1, comma 2, lett. l), del d.l. n. 23 del 2020, secondo cui “*l’impresa che beneficia della garanzia assume l’impegno a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali*”, A. SITZIA, G. DE LUCA, *Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?*, in www.bollettinoadapt.it, 27 aprile 2020.

La “salvaguardia” dei livelli occupazionali costituisce, indubbiamente, come anticipato, una delle principali finalità del legislatore, a tal punto da averne giustificato, nella propria ottica, una decretazione d’urgenza *ex art. 77*, comma 2, Cost.²⁷⁹.

In particolare, il legislatore del 2018 ha ritenuto che il tema delle delocalizzazioni fosse, in ragione delle sue ricadute occupazionali, “urgente” e “strategico”, e, dunque, meritevole di essere oggetto di tempestive misure di contrasto²⁸⁰.

In realtà, come anticipato, le misure in analisi non hanno un carattere totalmente “innovativo”, inserendosi, piuttosto, nell’ambito di alcune disposizioni già esistenti, su cui il legislatore del 2018 è intervenuto “*attraverso una manipolazione o una mutazione, per*

²⁷⁹ Ed infatti, nello stesso preambolo, il decreto-legge in analisi evidenzia la “*straordinaria necessità e urgenza di attivare con immediatezza misure a tutela della dignità dei lavoratori e delle imprese, introducendo disposizioni per contrastare fenomeni di crescente precarizzazione in ambito lavorativo, mediante interventi sulle tipologie contrattuali e sui processi di delocalizzazione, a salvaguardia dei livelli occupazionali*”. Tale scelta è stata, però, criticata da una parte della dottrina, che ha sollevato, al riguardo, alcune perplessità di legittimità costituzionale. Con riferimento, in particolare, alla disciplina delle delocalizzazioni, cfr. C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali*, cit., 1085, la quale evidenzia come i processi di delocalizzazione abbiano, in realtà, origine remota tanto che sia il legislatore nazionale che quello europeo già avevano, come visto, predisposto in precedenza una serie di misure tese ad arginarli. Cfr., anche, V. FILÌ, *Decreto legge n. 87 del 2018 convertito nella legge n. 96 e dignità dei lavoratori*, in *Lav. Giur.*, 2018, n. 10, 870, la quale anche sottolinea che i fenomeni di precarizzazione e di delocalizzazione non sono cosa nuova, essendo parte di una tendenza almeno ventennale che non è possibile “*invertire repentinamente*”, ma solamente governare e contenere attraverso disposizioni “*la cui efficacia nel raggiungimento dell’obiettivo predeterminato è comunque subordinata ad una verifica fattuale dopo un congruo lasso di tempo*”. In termini generali, parla di utilizzo dello strumento del decreto-legge “*su basi invero discutibili*”, F. SCARPELLI, *Convertito in legge il “decreto dignità”*, cit. 4.

²⁸⁰ Nella Relazione illustrativa al Disegno di legge di conversione del d.l. n. 87 del 2018, il Governo giustificava tale urgenza evidenziando come numerose aziende avessero mostrato la volontà di delocalizzare le proprie produzioni in altri Stati, nonostante il legislatore nazionale avesse già offerto agevolazioni e strumenti finalizzati a rafforzare il tessuto produttivo in Italia, ritenendo, dunque, “*opportuno intervenire per arginare il fenomeno della delocalizzazione delle attività produttive, assicurando che le aziende destinatarie di incentivi e aiuti restituiscano quanto ricevuto nel caso di trasferimento degli stabilimenti*”.

*ampliarne il campo di applicazione*²⁸¹, inasprendo altresì il regime sanzionatorio.

Quanto alle ulteriori misure previste dal Capo II del Decreto dignità, va evidenziato che, ai sensi dell'art. 6 (rubricato “*tutela dell'occupazione nelle imprese beneficiarie di aiuti*”), un'impresa (italiana o estera, purché operante nel territorio nazionale), che abbia beneficiato di misure di aiuto di Stato che prevedono la valutazione dell'impatto occupazionale, decade dal beneficio qualora, “*fuori dei casi riconducibili a giustificato motivo oggettivo, riduca in misura superiore al 50 per cento i livelli occupazionali degli addetti all'unità produttiva o all'attività interessata dal beneficio nei cinque anni successivi alla data di completamento dell'investimento*” (comma 1)²⁸².

Inoltre, prosegue il comma 1 dell'art. 6, “*qualora la riduzione di tali livelli sia superiore al 10 per cento, il beneficio è ridotto in misura proporzionale alla riduzione del livello occupazionale*”²⁸³.

In tali casi, dunque, come precisato in dottrina, la decadenza non è necessariamente legata ad una delocalizzazione, posto che la riduzione

²⁸¹ Così, C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali*, cit., 1085-1086, che fa riferimento, in particolare, ai divieti già introdotti dall'art. 1, commi 60 e 61, della legge n. 147 del 2013.

²⁸² La fattispecie decadenziale di cui all'articolo 6 pone numerose questioni di problematicità interpretativa. In particolare, il dibattito dottrinario si è concentrato: (i) sull'individuazione esatta del concetto di aiuto di Stato che prevede la valutazione dell'impatto occupazionale, se possa includere anche gli incentivi all'occupazione (vd. d.lgs. n. 150 del 2015 e artt. 32 e 33 del GBER) o se, come sembra dal tenore complessivo della norma, si faccia riferimento, anche in questo caso, ai soli aiuti agli investimenti che prendono in considerazione i costi salariali (vd. artt. 17 e 14 del GBER); (ii) sulla ragione dell'eccezione relativa ai casi riconducibili al giustificato motivo oggettivo; (iii) sulle modalità di calcolo della riduzione del 50% dei livelli occupazionali e sul *dies a quo* del termine di mantenimento. Vd. R. DIAMANTI, *Commento all'art. 6 del d.l. n. 87/2018*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, cit., 3292 ss.

²⁸³ Il comma 2 precisa che “*per le restituzioni dei benefici si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5, commi 3 e 5*” (vd. *infra*), mentre il comma 3 stabilisce che le disposizioni dell'art. 6 “*si applicano ai benefici concessi o per i quali sono stati pubblicati i bandi, nonché agli investimenti agevolati avviati, successivamente alla data di entrata in vigore*” del Decreto dignità (14 luglio 2018).

del livello occupazionale “può derivare anche da una cessazione o riduzione dell’attività di impresa, che non sia legata ad un trasferimento in altro sito dell’impianto o dell’attività”²⁸⁴.

Il Capo II del Decreto dignità, infine, è composto da altri due articoli di stampo fiscali, che riguardano il “recupero del beneficio dell’iper ammortamento in caso di cessione o delocalizzazione dei beni” (art. 7)²⁸⁵, e l’“applicazione del credito d’imposta ricerca e sviluppo ai costi di acquisto da fonti esterne dei beni immateriali” (art. 8)²⁸⁶.

²⁸⁴ Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 5. In tal senso, anche, C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali*, cit., 1091, la quale evidenzia che tali prescrizioni “prescindono da fenomeni di delocalizzazione”.

²⁸⁵ L’art. 7 prevede quanto segue: “1. L’iper ammortamento di cui all’articolo 1, comma 9, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, spetta a condizione che i beni agevolabili siano destinati a strutture produttive situate nel territorio nazionale. 2. Se nel corso del periodo di fruizione della maggiorazione del costo i beni agevolati vengono ceduti a titolo oneroso o destinati a strutture produttive situate all’estero, anche se appartenenti alla stessa impresa, si procede al recupero dell’iper ammortamento di cui al comma 1. Il recupero avviene attraverso una variazione in aumento del reddito imponibile del periodo d’imposta in cui si verifica la cessione a titolo oneroso o la delocalizzazione dei beni agevolati per un importo pari alle maggiorazioni delle quote di ammortamento complessivamente dedotte nei precedenti periodi d’imposta, senza applicazione di sanzioni e interessi. 3. Le disposizioni del presente articolo si applicano agli investimenti effettuati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. 4. Le disposizioni del comma 2 non si applicano agli interventi sostitutivi effettuati ai sensi dell’articolo 1, commi 35 e 36, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, le cui previsioni si applicano anche in caso di delocalizzazione dei beni agevolati. Le disposizioni del comma 2 non si applicano altresì nei casi in cui i beni agevolati siano per loro stessa natura destinati all’utilizzo in più sedi produttive e, pertanto, possano essere oggetto di temporaneo utilizzo anche fuori del territorio dello Stato”. In dottrina, vd., A. VIOTTO, *Il recupero del beneficio del c.d. iper-ammortamento*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), “Decreto Dignità”, cit., 135 ss.; M. BALZANELLI, G. VALCARENGHI, *Iper-ammortamento con vincolo di “nazionalità”*, in *Fisco*, 2018, n. 31, 3031 ss.; G. FERRANTI, *La perdita dell’iper ammortamento in caso di delocalizzazione dei beni: le questioni da risolvere*, in *Fisco*, 2018, n. 32-33, 3112 ss.; ID., *Quando non si applicano le penalizzazioni per i beni iper-ammortizzabili delocalizzati*, in *Fisco*, 2018, n. 35, 3307 ss.

²⁸⁶ Ai sensi dell’art. 8: “1. Agli effetti della disciplina del credito d’imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, di cui all’articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, non si considerano ammissibili i costi sostenuti per l’acquisto, anche in licenza d’uso, dei beni immateriali di cui al comma 6, lettera d), del predetto articolo 3, derivanti da operazioni intercorse con imprese appartenenti al medesimo gruppo. Si considerano appartenenti al medesimo gruppo le imprese controllate da un medesimo soggetto, controllanti o collegate ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile inclusi i soggetti diversi dalle società di capitali; per le persone fisiche si tiene conto anche di partecipazioni, titoli o diritti posseduti dai familiari dell’imprenditore, individuati ai sensi dell’articolo 5, comma 5, del Testo unico

Pertanto, le norme contenute nel capo II del Decreto dignità hanno un ambito di applicazione estremamente ampio, riguardando, da un lato, misure fiscali o a prevalente vocazione fiscale (artt. 7 e 8) e, dall'altro, misure di supporto alle attività economiche, costituenti aiuti di Stato *“in funzione di incremento dei livelli occupazionali”* (artt. 5 e 6)²⁸⁷.

Stante l'evidente rilevanza nell'economia del presente studio, in particolare, delle misure di cui all'art. 5 (specificamente legate al fenomeno della delocalizzazione), si rende necessario analizzarne nel dettaglio le principali caratteristiche ed i relativi profili di criticità interpretativa, anche alla luce dell'ordinamento eurounitario.

*delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917. 2. In deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, la disposizione del comma 1 si applica a decorrere dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, anche in relazione al calcolo dei costi ammissibili imputabili ai periodi d'imposta rilevanti per la determinazione della media di raffronto. Per gli acquisti derivanti da operazioni infragruppo intervenute nel corso dei periodi d'imposta precedenti a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, resta comunque ferma l'esclusione dai costi ammissibili della parte del costo di acquisto corrispondente ai costi già attribuiti in precedenza all'impresa italiana in ragione della partecipazione ai progetti di ricerca e sviluppo relativi ai beni oggetto di acquisto. 3. Resta comunque ferma la condizione secondo cui, agli effetti della disciplina del credito d'imposta, i costi sostenuti per l'acquisto, anche in licenza d'uso, dei suddetti beni immateriali, assumono rilevanza solo se i suddetti beni siano utilizzati direttamente ed esclusivamente nello svolgimento di attività di ricerca e sviluppo considerate ammissibili al beneficio”. In dottrina, vd., A. VIOTTO, *Le modifiche alla disciplina del credito d'imposta per ricerca e sviluppo*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *“Decreto Dignità”*, cit., 145 ss.; A. MASTROMATTEO, B. SANTACROCE, *Beni immateriali infragruppo senza bonus ricerca & sviluppo*, in *Fisco*, 2018, n. 31, 3036 ss.; G.M. COMMITTERI, C. LO RE, *Credito d'imposta R&S: ineleggibilità dei costi sostenuti per l'acquisto di beni immateriali infragruppo*, in *Fisco*, 2018, n. 32-33, 3124 ss.*

²⁸⁷ Così, C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali*, cit., 1085-1086. Come evidenziato in dottrina, poi, giova precisare che *“l'efficacia delle disposizioni in parola risulta oltremodo potenziata dal fatto che la condotta di chi delocalizzi in violazione dei limiti legali introdotti dagli artt. 5-6, d.l. n. 87 del 2018, può acquisire anche rilevanza penale ai sensi dell'art. 316-bis cod. pen., relativo al delitto di malversazione a danno dello Stato”*. Così, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1638.

4. Le fattispecie decadenziali e sanzionatorie di cui all'articolo 5

L'articolo 5 del Decreto dignità, nei primi due commi, prevede due distinte ipotesi di “decadenza” dal beneficio degli aiuti di Stato in caso di “delocalizzazione”²⁸⁸.

Il primo comma prevede che, “*fatti salvi i vincoli derivanti dai trattati internazionali*”, le imprese (italiane ed estere) operanti nel territorio nazionale, “*che abbiano beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio*”, decadono da tale beneficio qualora “*l'attività economica interessata dallo stesso o una sua parte venga delocalizzata in Stati non appartenenti all'Unione europea*” (ad eccezione degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo²⁸⁹) “*entro cinque anni dalla data di conclusione dell'iniziativa agevolata*”.

In tale ipotesi, prosegue il comma 1, l'amministrazione titolare della misura di aiuto, anche se priva di articolazioni periferiche,

²⁸⁸ Cfr. R. TONELLI, *Incentivi alle imprese e misure di contrasto alla delocalizzazione produttiva*, in *Studium Iuris*, 2019, n. 11, 1303 ss.

²⁸⁹ Il termine Spazio Economico Europeo (SEE) indica l'insieme delle relazioni commerciali, economiche e sociali che intercorrono fra le parti contraenti l'Accordo di Associazione (vd., quale base giuridica, l'art. 217 del TFUE) firmato il 2 maggio 1992 a Porto, ed entrato in vigore il 1° gennaio 1994, tra la CEE, la CECA, i suoi Stati membri e i Paesi dell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA). Tale accordo, come espressamente indicato nel suo preambolo, si propone di creare uno spazio “*dinamico ed omogeneo, basato su norme comuni e su pari condizioni di concorrenza, dotato di strumenti di attuazione adeguati, anche a livello giuridico, e realizzato su basi di uguaglianza e reciprocità e di un complesso equilibrato di vantaggi, diritti ed obblighi per le Parti contraenti*” e di “*realizzare nella massima misura possibile la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali nell'intero Spazio economico europeo, nonché una più intensa e vasta cooperazione nelle politiche orizzontali e di accompagnamento*”. Attualmente, fanno parte del SEE gli Stati membri dell'Unione Europea e i Paesi dell'EFTA, ad eccezione della Svizzera (ovvero Islanda, Liechtenstein e Norvegia). In dottrina, vd. T. PEDERSEN, *European Union and the EFTA Countries: Enlargement and Integration*, Londra, 1994.

*“accerta e irroga, secondo quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa pecuniaria”*²⁹⁰, che consiste nel *“pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l'importo dell'aiuto fruito”*²⁹¹.

Il legislatore, quindi, nel caso di ricorrenza della causa legale di decadenza *de qua*, oltre all'obbligo di restituire l'aiuto, ha previsto *“una specifica fattispecie punitiva amministrativa la cui sanzione si cumula con l'obbligo restitutorio presidiato”*²⁹².

Sicché, tra quelle previste dal decreto-legge, è questa la fattispecie cui è collegata *“la conseguenza più gravosa”*²⁹³, poiché, in aggiunta al recupero dell'aiuto di Stato concesso (vd. comma 3, *infra*), il legislatore ha stabilito, per tale ipotesi, anche l'irrogazione di una cospicua sanzione amministrativa pecuniaria, risultando, in definitiva, proprio tale sanzione (oltre al fatto che, come visto, tale fattispecie si applica con riferimento a qualsiasi aiuto di Stato agli investimenti usufruito dall'impresa beneficiaria concesso in ambito nazionale) lo strumento di più intenso contrasto al fenomeno della delocalizzazione (*extra UE*),.

Il secondo comma dell'art. 5 prevede, poi, che, *“fuori dai casi previsti dal comma 1 e fatti salvi i vincoli derivanti dalla normativa*

²⁹⁰ Cfr., in particolare, la legge n. 689 del 24 novembre 1981 (rubricata *“Modifiche al sistema penale”*), capo I (*“Sanzioni amministrative”*), Sezione II (*“Applicazione”*, artt. 13-31). In dottrina, tra gli altri, vd. L.F. DI NANNI, G. VACCA, G. FUSCO, *Depenalizzazione e sanzioni amministrative. Commento teorico - pratico*, Napoli, 1982.

²⁹¹ Una sanzione amministrativa pecuniaria analoga (*“consistente nel pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l'importo dell'intervento indebitamente fruito”*), si applica, in virtù dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 123 del 1998 (vd. *supra*), anche nell'ipotesi di revoca degli interventi disposta ai sensi del comma 1 di tale articolo, ossia *“in caso di assenza di uno o più requisiti, ovvero di documentazione incompleta o irregolare, per fatti comunque imputabili al richiedente e non sanabili”*. Vd. B. FERRONI, M. RAVERA, *I nuovi limiti alle delocalizzazioni delle attività produttive*, in *Fisco*, 2018, n. 31, 3025 ss.

²⁹² Così, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1638.

²⁹³ Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 5.

europea”, le imprese (italiane ed estere) operanti nel territorio nazionale, “che abbiano beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi specificamente localizzati ai fini dell'attribuzione di un beneficio”, decadono da tale beneficio nel caso in cui “l'attività economica interessata dallo stesso o una sua parte venga delocalizzata dal sito incentivato in favore di unità produttiva situata al di fuori dell'ambito territoriale del predetto sito, in ambito nazionale, dell'Unione europea e degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo, entro cinque anni dalla data di conclusione dell'iniziativa o del completamento dell'investimento agevolato”.

In questo caso, la delocalizzazione “punita” dal legislatore “prescinde” dalla collocazione geografica del sito di destinazione, purché tale sito si trovi al di fuori dello specifico ambito territoriale incentivato dall'aiuto, risultando indifferente che esso sia ubicato all'estero (in altri Stati membri dell'UE o appartenenti al SEE, giacché, altrimenti, si ricadrebbe nell'ambito di applicazione di cui al comma 1) o in Italia.

Tuttavia, la decadenza dall'aiuto non è qui “assistita” da alcuna sanzione amministrativa, e ciò, com'è stato ipotizzato in dottrina, “sia in ragione della minor gravità rispetto all'ipotesi di delocalizzazione di attività finanziate al di fuori dell'Unione Europea, sia per evitare i già rilevati potenziali contrasti con la libertà di stabilimento”²⁹⁴.

In ragione della molteplicità degli aiuti di Stato presi in considerazione dal legislatore nelle due fattispecie decadenziali in discorso, il comma 3 dell'articolo 5, prevede che “i tempi e le modalità” per il controllo del rispetto dei vincoli di cui ai primi due commi e per

²⁹⁴ Così, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 87.

la restituzione dei benefici fruiti in caso di accertamento della decadenza “sono definiti da ciascuna amministrazione con propri provvedimenti volti a disciplinare i bandi e i contratti relativi alle misure di aiuto di propria competenza”²⁹⁵.

Inoltre, sempre ai sensi del comma 3, l'importo del beneficio da restituire per effetto della decadenza deve essere, comunque, “maggiorato di un interesse calcolato secondo il tasso ufficiale di riferimento vigente alla data di erogazione o fruizione dell'aiuto, aumentato di cinque punti percentuali”²⁹⁶.

Secondo i commi 5 e 5 bis²⁹⁷, poi, (i) nel caso di aiuti di Stato concessi da Amministrazioni centrali dello Stato, gli importi restituiti “affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, nel medesimo importo, all'amministrazione titolare della misura e vanno a incrementare le disponibilità della misura stessa”, e (ii) le somme derivanti dalle “sanzioni” applicate dalle Amministrazioni

²⁹⁵ Ai sensi del comma 5, si applica l'articolo 9, comma 5, del già citato d.lgs. n. 123 del 1998, il quale prevede che per le restituzioni degli interventi pubblici di sostegno alle imprese, nei casi di revoca, i crediti nascenti dai finanziamenti erogati ai sensi del medesimo decreto legislativo “sono preferiti a ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante, ad eccezione del privilegio per spese di giustizia e di quelli previsti dall'articolo 2751-bis del codice civile e fatti salvi i diritti preesistenti dei terzi” e che “al recupero dei crediti si provvede con l'iscrizione al ruolo, ai sensi dell'articolo 67, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, delle somme oggetto di restituzione, nonché delle somme a titolo di rivalutazione e interessi e delle relative sanzioni”.

²⁹⁶ Anche in questo caso, vd. la norma analoga contenuta nel comma 4 dell'art. 9 del d.lgs. n. 123 del 1998. Il comma 4 dell'art. 5 del d.l. n. 87 del 2018 stabilisce, poi, che “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 (n.d.r. 14 luglio 2018), resta ferma l'applicazione della disciplina vigente anteriormente alla medesima data, inclusa, nei casi ivi previsti, quella di cui all'articolo 1, comma 60, della legge 27 dicembre 2013, n. 147”. Come evidenziato in dottrina, quindi, la nuova normativa, anche per l'ampiezza del suo ambito di applicazione, si pone come esclusiva regolamentazione della materia e, quindi, non può che deriverne l'abrogazione implicita dell'art. 1, comma 60, della legge n. 147 del 2013, che resta in vigore solo per disciplinare gli aiuti di Stato erogati sino alla data di entrata in vigore del Decreto dignità. In tal senso, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 990-991. Parla di “superamento” di tale norma, anche P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 93.

²⁹⁷ Comma, quest'ultimo, inserito dalla legge di conversione n. 96 del 2018.

centrali dello Stato sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico di cui all'art. 43, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008²⁹⁸, e sono destinate “*al finanziamento di contratti di sviluppo ai fini della riconversione del sito produttivo in disuso a causa della delocalizzazione dell'attività economica, eventualmente anche sostenendo l'acquisizione da parte degli ex dipendenti*”.

Le fattispecie previste dalle norme in analisi, come evidenziato in dottrina, ruotano tutte intorno a due concetti fondamentali: quello di delocalizzazione, definito esplicitamente dal decreto-legge in commento (al comma 6 dell'art. 5, vd. *infra*, par. 6), e quello di aiuto di Stato agli investimenti produttivi, del quale non è invece offerta una definizione positiva²⁹⁹.

Risulta, pertanto, necessario analizzare nel dettaglio tali concetti fondamentali (i quali presentano, come si vedrà, numerosi profili di criticità interpretativa ed applicativa), poiché trattasi dei “presupposti” per l'operatività delle misure in commento, predisposte dal legislatore anche, *rectius* soprattutto, a tutela del lavoro.

5. Gli aiuti di Stato che prevedono l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio

²⁹⁸ Costituito per il finanziamento delle agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali, al fine di favorire l'attrazione degli investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno (così, art. 43, commi 1 e 3, del d.l. n. 112 del 2008).

²⁹⁹ In tal senso, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1639.

Come visto, nell'impostazione delle norme in analisi, la fruizione di "aiuti di Stato" da parte dell'impresa rappresenta la preconditione di operatività dei meccanismi decadenziali e sanzionatori connessi ai processi di delocalizzazione³⁰⁰.

Ed infatti, i primi due commi dell'art. 5 del d.l. n. 87 del 2018 fanno esplicito riferimento, nell'individuazione del proprio campo di applicazione, alle imprese operanti nel territorio nazionale (di qualsiasi dimensione e nazionalità) che abbiano beneficiato di un "aiuto di Stato" (che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi).

Senonché, da un punto di vista esegetico-applicativo, sorgono, in ragione della genericità dell'indicazione normativa, numerosi profili di problematicità nell'identificazione della fattispecie.

Anzitutto, com'è stato evidenziato in dottrina, il legislatore, *"lungi dal proporre una rigorosa identificazione degli aiuti (foss'anche per relationem), resta nel vago, rinviando a una generica e indefinita fattispecie presupposta"*³⁰¹, e la genericità del riferimento legislativo potrebbe condurre a *"fraitendimenti in fase di applicazione della nuova norma"*³⁰².

Tuttavia, ricorrendo ai criteri di interpretazione delle leggi, sembrerebbe doversi fare riferimento alla definizione del concetto di aiuto di Stato fornita in ambito eurounitario, che risponda, quindi, a tutti

³⁰⁰ In tal senso, L. TEBANO, *Limiti alle delocalizzazioni*, cit., 124.

³⁰¹ Così, L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 71. Vd., anche, ID., *Limiti alle delocalizzazioni*, cit. 124-126, secondo cui, in particolare, le norme in analisi, sebbene facciano esplicito riferimento agli interventi statali che integrano aiuti di Stato, non forniscono *"indizi tali da escludere la natura generale della misura nazionale"*, mancando, in particolare, alcun *"cenno alla selettività"*.

³⁰² Così, C. VALSIGLIO, *La revoca degli aiuti di Stato in caso di delocalizzazione*, in AA.VV., *Decreto dignità. Guida operativa alle nuove misure di contrasto al precariato e alla delocalizzazione delle imprese e di semplificazione fiscale*, Milano, 2018, 85, secondo il quale, in ogni caso, un supporto nella definizione di aiuto di Stato potrebbe rinvenirsi nel Registro nazionale degli aiuti di Stato, operativo dal 12 agosto 2017.

i criteri stabiliti all'articolo 107, par. 1, del TFUE (vd. *supra*, cap. 2, par. 3)³⁰³.

Ed infatti, posto che la disciplina in analisi utilizza la stessa terminologia di cui all'art. 107 TFUE (ove si parla di “*aiuti concessi dagli Stati*”), è alla relativa nozione, elaborata anche dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa comunitaria, che “*deve guardarsi per individuare le relative fattispecie*”³⁰⁴.

Le norme in analisi, in ogni caso, non chiariscono quale sia il percorso di verifica della compatibilità degli aiuti in questione, sicché, in assenza di indicazioni normative di segno diverso, viene a delinearsi un sistema di potenziale compresenza di aiuti notificati e di aiuti esentati³⁰⁵.

Come visto, poi, il legislatore nazionale, per entrambe le ipotesi decadenziali e sanzionatorie previste dall'art. 5 del Decreto dignità,

³⁰³ Una questione dibattuta potrebbe essere, al riguardo, quella concernente la possibilità di far rientrare all'interno delle fattispecie in analisi anche i cc.dd. aiuti “*de minimis*”, i quali, come noto, non soddisfano tutti i criteri di cui all'art. 107 del TFUE. Vd., da ultimo, il Regolamento n. 1407 del 18 dicembre 2013.

³⁰⁴ Così, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1636-1640, secondo il quale, con riferimento alla nozione di aiuto di Stato cui fa riferimento il legislatore nazionale, dunque, “*ragioni sia letterali, sia sistematiche, volte ad apprestare la più ampia tutela alle ragioni dell'Erario, depongono nel senso di ritenere che, in assenza di ulteriori specificazioni limitative, debba aversi riguardo alla definizione più ampia possibile di aiuto di Stato, assumendo in prima battuta come riferimento le più recenti acquisizioni del diritto europeo, come sistematizzate nella comunicazione della Commissione europea 2016/C 262/01 del 19 luglio 2016 sulla nozione di aiuto di Stato rilevante ai fini del divieto di cui all'art. 107, par. 1, TFUE*”. Anche le Schede di lettura del Decreto dignità - dopo aver evidenziato che, quanto alla formulazione complessiva dell'articolo in esame, il legislatore fa solo riferimento alla revoca, in caso di delocalizzazione, dell'aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio, “*non specificando ulteriormente le tipologie di contributi pubblici di sostegno, in cui l'aiuto si sostanzia, che sono oggetto di revoca*” - fanno riferimento, nell'individuazione della fattispecie, ai connotati essenziali del concetto giuridico di aiuti di Stato di cui all'ordinamento eurounitario.

³⁰⁵ In tal senso, L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 71-72, la quale, in senso critico, evidenzia che “*le previsioni italiane, nella loro genericità ed omnicomprensività, urtano se non altro con il principio di ragionevolezza delle ricadute di un'impropria assimilazione dei due percorsi*”.

stabilisce “note specializzanti” aggiuntive rispetto al mero riferimento alla nozione di aiuto di Stato.

In particolare, in ambo i casi, il legislatore fa riferimento solo agli aiuti di Stato che prevedono l’effettuazione di “*investimenti produttivi*” ai fini dell’attribuzione del beneficio, ovvero a quegli aiuti concessi per “*impiantare, ampliare e sostenere*” le attività economico-produttive delle imprese³⁰⁶.

Sono gli “investimenti produttivi”, dunque, che “*in positivo, qualificano e giustificano l’intervento statale e, in negativo, fondano il meccanismo sanzionatorio qualora l’attività economica connessa all’investimento venga, in tutto o in parte, smobilizzata*”³⁰⁷.

Tuttavia, ricorrendo, anche con riferimento a tale *species* del *genus* “aiuti di Stato”, alla normativa eurounitaria, va evidenziato come, nell’ambito di essa, non sia rinvenibile un “modello omogeneo” di aiuti di Stato agli investimenti produttivi, sicché non è semplice stabilire quali tipologie di aiuti possano aver ispirato il legislatore nazionale.

Come evidenziato in dottrina, se, da un lato, certamente resta ferma la percorribilità della tradizionale strada della notifica “*che consente di modellare ad libitum il beneficio*”, dall’altro, con specifico riferimento al percorso esentato, nel GBER “*manca un univoco riferimento agli aiuti per investimenti produttivi*”³⁰⁸.

³⁰⁶ Così, G.M. COMMITTERI, C. LO RE, *Le misure per contrastare la delocalizzazione delle imprese*, cit., 2398-2399. Il riferimento, pertanto, è “*non alla generalità dei possibili interventi pubblici in materia di imprese e concorrenza, bensì a quelle sole ipotesi in cui rilevino stanziamenti produttivi*”. Così, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 86, che evidenzia, ad esempio, come esulino dalla disciplina in commento gli aiuti disciplinati dal d.lgs. n. 150 del 2015.

³⁰⁷ Così, L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 72-73.

³⁰⁸ Così, ancora, L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 73, la quale evidenzia, in ogni caso, che, tentando di schematizzare, si possono comunque ricondurre a tale modello due tipologie di aiuti contemplati nel GBER che “interferiscono” con il fattore lavoro, sebbene in modo

Come precisato dalla Relazione illustrativa al Decreto dignità, in ogni caso, deve ritenersi che il vincolo alle delocalizzazioni previsto dalle norme in analisi vada applicato nei confronti delle imprese beneficiarie di qualsiasi aiuto di Stato agli investimenti, indipendentemente dalla “forma” sotto la quale è concesso (contributo, finanziamento agevolato, garanzia, aiuti fiscali, etc.) e dalle modalità di erogazione³⁰⁹.

Secondo la dottrina maggioritaria, inoltre, non è possibile includere, nell’ambito del concetto di aiuto di Stato che prevede l’effettuazione di investimenti produttivi, la Cassa integrazione guadagni, tra l’altro, perché “*nella CIGS per riorganizzazione aziendale (l’unica fattispecie che qui interessa), l’investimento produttivo non è la conseguenza ma il presupposto perché la integrazione salariale venga erogata*”³¹⁰.

Il comma 2 dell’art. 5 del Decreto dignità, invece, come visto, fa riferimento ad una categoria di aiuti di Stato ancor più specifica rispetto a quella di cui al comma 1 (una ulteriore *species* del *genus*³¹¹), ovvero

diverso, ovvero gli aiuti agli investimenti in favore delle PMI e gli aiuti a finalità regionale agli investimenti (vd. *supra*, cap. 2, par. 4).

³⁰⁹ Vd. il già menzionato art. 7 del d.lgs. n. 123 del 1998. Tra le numerose normative al riguardo, può menzionarsi, a titolo esemplificativo, il d.l. n. 69 del 21 giugno 2013 (rubricato “*Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia*”, c.d. “*Decreto fare*”), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013. Cfr., M. ARSÌ, *Il rilancio degli investimenti delle imprese*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, n. 12, 1143 ss.; M. ZANNI, *Le nuove misure agevolative per gli investimenti in beni strumentali e tecnologie delle PMI*, in *Fisco*, 2013, n. 34, 5240 ss.; R. FRISCOLANTI, B. PAGAMICI, *Sabatini-ter, contributi per l’acquisto di beni strumentali nuovi*, in *Coop. Enti non profit*, 2016, n. 6, 19 ss.

³¹⁰ Così, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela dell’occupazione*, cit., 995-996. Vd., anche, in tal senso, A. TURSI, *Delocalizzazioni e occupazione: il lato “oscuro” del decreto Dignità. Facciamo chiarezza*, in www.ipsoa.it, 15 dicembre 2018, secondo il quale, in altre parole, “*negli aiuti di Stato di cui alla legge 96/2018, gli investimenti produttivi sono il fine dell’aiuto, e l’aiuto è la condizione dell’investimento*”, mentre, “*all’opposto, nella CIGS il presunto aiuto (l’intervento della CIGS) è il fine dell’investimento, e l’investimento è la condizione dell’aiuto*”.

³¹¹ In tal senso, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 5.

a quegli aiuti che prevedono, ai fini dell'attribuzione del beneficio, l'effettuazione di investimenti produttivi “*specificamente localizzati*”.

Il riferimento, in questo caso, sembra essere proprio a quegli aiuti agli investimenti a finalità regionale che, come visto, sono individuati e disciplinati dal GBER (ad esempio, per quanto riguarda l'Italia, gli aiuti per gli investimenti nel Mezzogiorno).

6. Il concetto di “delocalizzazione” preso in considerazione dal Decreto dignità

Come anticipato, il comma 6 dell'articolo 5 del d.l. n. 87 del 2018 (come modificato dalla legge di conversione n. 96 del 2018) precisa che con il termine “delocalizzazione”, ai fini dell'operatività delle norme previste nel decreto-legge, si intende “*il trasferimento dell'attività economica specificamente incentivata o di una sua parte dal sito produttivo incentivato ad altro sito, da parte della medesima impresa beneficiaria dell'aiuto o di altra impresa che sia con essa in rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell'art. 2359 del Codice Civile*”.

Per quanto riguarda l'ubicazione del sito di destinazione, come visto, le “delocalizzazioni” prese in considerazione dalle due fattispecie decadenziali di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5 si differenziano per il fatto che la prima (la più gravosa) fa esclusivo riferimento al trasferimento dell'attività economica incentivata effettuato verso Stati non appartenenti all'Unione europea o, comunque, non aderenti allo Spazio economico europeo, mentre la seconda, relativa ai soli aiuti di Stato agli investimenti “specificamente localizzati”, fa esclusivo riferimento al

trasferimento che avviene dal sito incentivato *“in favore di unità produttiva situata al di fuori dell’ambito territoriale del predetto sito, in ambito nazionale, dell’Unione europea e degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo”*³¹².

Quanto al *“perimetro definitorio”* delle delocalizzazioni oggetto di analisi, come evidenziato in dottrina, il nodo interpretativo centrale ruota attorno al concetto di *“trasferimento”* dell’attività economica (o di una sua parte), che rappresenta il criterio primario in forza del quale identificare le delocalizzazioni rilevanti ai fini del Decreto dignità³¹³.

Al riguardo, vista la laconicità del dato normativo, e nell’assenza di ulteriori *“parametri qualificanti”*, sembrerebbe doversi presumere che l’intenzione del legislatore sia quella di colpire le delocalizzazioni indipendentemente dalla forma giuridica assunta dal trasferimento, e *“da qui l’adozione di una nozione a maglie larghe di delocalizzazione”*³¹⁴.

³¹² Al riguardo, occorre evidenziare come la versione originaria del Decreto dignità, circolata in bozza prima della sua definitiva approvazione da parte del Consiglio dei ministri, prevedesse in un unico comma (l’allora art. 4, comma 1), quanto segue: *“fatti salvi i vincoli derivanti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato e di utilizzo dei fondi strutturali europei, le imprese italiane ed estere operanti nel territorio nazionale che abbiano beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l’effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell’attribuzione del beneficio decadono dal beneficio medesimo qualora l’attività economica interessata dallo stesso ovvero un’attività analoga o una loro parte venga delocalizzata in altro Stato entro cinque anni dalla data di conclusione dell’iniziativa agevolata. In caso di decadenza si applica anche una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l’importo dell’aiuto fruito”* (vd. la bozza del 2 luglio 2018, reperibile in www.ansa.it). Sicché, tale versione prevedeva un unico regime revocatorio (e soprattutto sanzionatorio) con riferimento a qualsiasi tipo di delocalizzazione internazionale (anche *intra* UE) effettuata dalle imprese beneficiarie di qualsiasi aiuto di Stato agli investimenti, e ciò, secondo alcuni, *“ingenuamente”*, poiché tale norma sarebbe stata *“del tutto incompatibile con l’ordinamento eurounitario”*. Così, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela dell’occupazione*, cit., 993.

³¹³ Cfr., V. BRINO, *Delocalizzazioni*, cit. 121.

³¹⁴ Così, ancora, V. BRINO, *Delocalizzazioni*, cit., 121, la quale evidenzia che il *“trasferimento”* potrà quindi realizzarsi per effetto sia di una delle numerose operazioni societarie che implicano la *“cessione ad altro soggetto”*, in tutto o in parte, dell’attività economica (trasferimento d’azienda, fusione, etc.), sia della *“costituzione di una nuova società all’estero a fronte della chiusura dell’attività in Italia con conseguente licenziamento*

Ciò che conta, in base all'interpretazione letterale del termine "trasferimento", è che vi sia una "rimozione (totale o parziale) di una attività dal proprio sito originario" e una "sua successiva dislocazione al di fuori delle aree consentite dall'aiuto"³¹⁵, e, dunque, uno spostamento "geografico" dell'attività economica incentivata.

Inoltre, il riferimento legislativo al "trasferimento" dal sito incentivato ad "altro sito", nonostante la mancanza di specificazioni al riguardo, sembrerebbe doversi interpretare nel senso di includere nel proprio ambito applicativo le sole delocalizzazioni che avvengono nel contesto di un'unica impresa (comunque, parrebbe, in un'ottica di gruppo, vd. *supra*, cap. 2, par. 5), e non anche gli altri modi attraverso cui la delocalizzazione produttiva potrebbe realizzarsi³¹⁶ (cc.dd. delocalizzazioni in senso ampio, vd. *supra*, cap. 1, par. 3)³¹⁷.

dei lavoratori coinvolti". L'Autrice, peraltro, evidenzia come, tuttavia, diverse siano, al riguardo, le implicazioni prodotte sul versante delle tutele azionabili dai lavoratori (e, in particolare, le criticità legate all'individuazione della legge applicabile in presenza di rapporti con elementi di internazionalità).

³¹⁵ Così, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 89-90, il quale evidenzia, ad esempio, che "la pura e semplice apertura di attività per mezzo dei know how e dell'avviamento acquisiti grazie all'intervento pubblico, non accompagnata dalla chiusura di quella inizialmente finanziata, resta fuori dalla nozione di delocalizzazione".

³¹⁶ Cfr., in tal senso, C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali*, cit., 1087, la quale ricorda che la delocalizzazione produttiva può realizzarsi, tra gli altri, anche in uno dei seguenti modi: (i) le importazioni di prodotti finiti realizzati all'estero sulla base di un'apposita licenza; (ii) l'*outsourcing* mediante il ricorso a subfornitori stranieri; (iii) le forme di partnership (*partnership* paritarie o *franchising*); (iv) le *joint ventures*; (v) il sistema del Traffico di Perfezionamento Passivo (TFP), soprattutto per le PMI, che consiste in un'esportazione di materie prime o semilavorate, con una conseguente garanzia di riacquisto e, quindi, di reimportazione del prodotto se la lavorazione è stata perfettamente eseguita.

³¹⁷ Vd. CGIL, *Commento al "decreto dignità"*, in www.cgil.it, 3 luglio 2018, ove si evidenzia quanto segue: "in questi anni di globalizzazione i processi di spostamento della produzione, di parte o di interi cicli di lavoro, verso i Paesi a basso costo del lavoro, hanno intrapreso molte e diverse vie. Tra queste la più rilevante riguarda il cosiddetto conto-terzismo, o forme analoghe, che consiste nell'affidamento di commesse di lavoro ad aziende locali già esistenti all'estero o appositamente costituite da imprenditori locali. Il danno occupazionale anche in questi casi è stato rilevante e per nulla secondario rispetto a quelli presi in esame dal Decreto che riguardano le delocalizzazioni verso stabilimenti collocati all'estero di proprietà delle aziende destinatarie da parte dell'Italia di aiuti di Stato".

Del resto, dal punto di vista soggettivo, come visto, il legislatore fa esplicito riferimento ai trasferimenti dell'attività economica effettuati dalle "imprese" direttamente "beneficiarie" degli aiuti nonché dalle altre "imprese" che siano con esse *"in rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell'art. 2359 del Codice Civile"*³¹⁸.

Come evidenziato in dottrina, il fatto che l'obbligo di restituzione dell'aiuto possa sorgere in capo ad un'impresa diversa rispetto a quella (controllata o collegata) che delocalizza riflette la volontà di colpire la decisione di delocalizzare indipendentemente dal soggetto che la assume, superando *"quei congegni giuridici ed organizzativi sovente impiegati dai gruppi societari per mettere sotto scacco i sistemi normativi entro cui operano"*³¹⁹.

Al riguardo, tuttavia, va evidenziato che il legislatore fa riferimento al solo *"criterio codicistico"*, il quale, però, non è *"pienamente sintonico"* con altre disposizioni, eurounitarie e nazionali, che disciplinano fenomeni (di abuso) analoghi³²⁰.

In particolare, tale riferimento non coincide né con la nozione di *"impresa unica"* di cui all'art. 2, par. 2, del Regolamento n. 1407 del

³¹⁸ Ai sensi dell'art. 2359 c.c. sono considerate società controllate *"1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa"* (comma 1), e sono considerate collegate *"le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole"* (che *"si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati"*) (comma 3).

³¹⁹ Così, V. BRINO, *Delocalizzazioni*, cit. 122. Sicché, l'inciso finale del sesto comma dell'art. 5 *"persegue un intento antielusivo, essendo diretto ad evitare che il fenomeno dei gruppi d'impresa consenta di aggirare i nuovi vincoli imposti dalla normativa in oggetto"*. Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 14.

³²⁰ In tal senso, vd., ancora, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 14.

2013 (sui cc.dd. aiuti “*de minimis*”)³²¹, né con la disposizione, di portata generale, dell’art. 31 del d. lgs. n. 150 del 2015 che, ai fini della fruizione degli incentivi all’occupazione, attribuisce rilevanza anche all’esistenza di “*assetti proprietari sostanzialmente coincidenti*” tra i due datori di lavoro³²².

Inoltre, com’è stato evidenziato, nonostante l’espressione legislativa sia certamente ispirata a formule di ricorrente utilizzo in funzione antielusiva, essa “*non brilla per chiarezza*”, poiché “*è qui riferita a non facilmente definibili collegamenti tra attività imprenditoriali anziché tra soggetti societari*”³²³.

Sicché, la nozione di delocalizzazione utilizzata dal legislatore sembrerebbe non comprendere quelle ipotesi in cui il trasferimento avviene a seguito di “cessione” dell’impresa convenuta tra parti non

³²¹ Secondo cui si intende, per impresa unica, “*l'insieme delle imprese fra le quali esiste almeno una delle relazioni seguenti: a) un'impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra impresa; b) un'impresa ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, direzione o sorveglianza di un'altra impresa; c) un'impresa ha il diritto di esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa in virtù di un contratto concluso con quest'ultima oppure in virtù di una clausola dello statuto di quest'ultima; d) un'impresa azionista o socia di un'altra impresa controlla da sola, in virtù di un accordo stipulato con altri azionisti o soci dell'altra impresa, la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di quest'ultima. Le imprese fra le quali intercorre una delle relazioni di cui al primo comma, lettere da a) a d), per il tramite di una o più altre imprese sono anch'esse considerate un'impresa unica*”.

³²² Secondo l’art. 31, comma 1, lett. d), gli incentivi all’occupazione “*non spettano con riferimento a quei lavoratori che sono stati licenziati nei sei mesi precedenti da parte di un datore di lavoro che, al momento del licenziamento, presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro che assume o utilizza in somministrazione, ovvero risulta con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo*”.

³²³ Così, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 93, secondo il quale “*se appare infatti corretto affermare che la delocalizzazione è tale quando posta in essere dalla medesima impresa beneficiaria dell’aiuto, perché in tal modo si scongiura la possibilità di elusione del vincolo semplicemente cedendo la medesima impresa ad altra società che poi provvederà a delocalizzare l’attività; è invece fuorviante il successivo riferimento alle operazioni di trasferimento poste in essere da imprese con essa in rapporto di collegamento e controllo ai sensi dell’art. 2359 c.c., in quanto la limitazione del divieto a questo specifico rapporto tra soggetti societari, sembra ridimensionare notevolmente la formulazione antielusiva della prima parte della norma rispetto a possibili rapporti societari non riconducibili alla previsione codicistica*”.

legate da rapporti di controllo o di collegamento societario, il che *“rappresenta di per sé un grave vulnus per l’effettività delle nuove misure, oltre ad un’occasione per il loro aggiornamento ricorrendo a schemi di triangolazione più o meno sofisticati”*³²⁴.

Il riferimento legislativo alla (delocalizzazione della) *“attività economica specificamente incentivata”* pone, poi, all’interprete ulteriori questioni problematiche da un punto di vista interpretativo-applicativo.

A titolo esemplificativo, una questione controversa potrebbe essere quella di comprendere se tale riferimento alla attività economica, anziché ai mezzi strumentali di produzione, possa consentire, in ipotesi, la chiusura della produzione incentivata e la delocalizzazione dei soli *“asset produttivi”* per la realizzazione di una attività diversa che, quindi, *“non nascerebbe dal trasferimento della precedente, bensì dal semplice utilizzo dei medesimi mezzi di produzione”*³²⁵.

³²⁴ Così, V. TORANO, *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni*, cit., 1640. Il recente disegno di legge n. 2021 del 12 novembre 2020 propone, anche al riguardo, di modificare la “nozione” di delocalizzazione rilevante ai fini delle disposizioni del Decreto dignità. In particolare, l’art. 1 di tale disegno di legge prevede che per delocalizzazione debba intendersi l’*“avvio”*, entro cinque anni dalla conclusione degli investimenti per i quali è stato concesso un contributo in conto capitale da parte di una pubblica amministrazione, *“presso un’unità produttiva ubicata in uno Stato estero anche appartenente all’Unione europea, della produzione di uno o più prodotti già realizzati con il sostegno pubblico presso un’unità produttiva ubicata in Italia, da parte dell’impresa beneficiaria del contributo stesso o di altra impresa con la quale vi sia un rapporto di controllo o collegamento ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile, in concomitanza con la riduzione dei livelli produttivi presso la predetta unità in Italia e la conseguente riduzione dei livelli di occupazione, anche laddove la delocalizzazione avvenga tramite cessione di ramo d’azienda o di attività produttive appaltate a terzi, con riduzione o messa in mobilità del personale dell’impresa”*.

³²⁵ Così, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 90, secondo il quale, tuttavia, sembrerebbe doversi ritenere che il richiamo testuale alla attività economica specificamente incentivata non possa essere valorizzato sino al punto di ignorare che ciò che gli incentivi vanno a favorire è, in primis, la realizzazione di un sito produttivo che, in quanto tale, va tutelato rispetto a tutte le relative potenzialità imprenditoriali (e, quindi, a prescindere dalla attività concretamente realizzata rispetto a quelle potenzialmente realizzabili).

In ogni caso, va evidenziato che il legislatore, facendo riferimento al solo trasferimento dell'attività economica (anche se quella specificamente incentivata³²⁶), in tutto o in parte, da un sito ad un altro, sembrerebbe fornire, in realtà, una definizione di delocalizzazione comunque ampia ed elastica, che, come evidenziato in dottrina, *“risente forse di una prospettiva eccessivamente sospettosa e diffidente nei confronti delle imprese e non tiene conto delle complesse dinamiche e delle diverse ragioni che possono essere alla base di una decisione di delocalizzazione dell'attività produttiva”*³²⁷ (vd. *supra*, cap. 1, par. 2).

Inoltre, l'ampiezza dell'ambito di applicazione delle norme in analisi, quanto al fenomeno della “delocalizzazione” preso in considerazione, risulta evidente anche comparandolo con quello precedentemente definito sia in ambito eurounitario che nazionale.

Ed infatti, come visto, l'art. 2, n. 61 *bis*, del Regolamento n. 651/2014 (inserito dal Regolamento n. 1084 del 2017), nel definire cosa debba intendersi per “delocalizzazione”³²⁸, precisa che vi è trasferimento solo *“se il prodotto o servizio nello stabilimento iniziale*

³²⁶ Al riguardo, va evidenziato che tale precisazione è stata inserita dalla legge di conversione n. 96 del 9 agosto 2018. Il comma 6 dell'articolo 5 originariamente faceva riferimento solo al *“trasferimento di attività economica o di una sua parte dal sito produttivo incentivato ad altro sito”*. Rilevi critici nei confronti di tale versione originaria erano stati sollevati, in particolare, da Confindustria, la quale aveva evidenziato la necessità di chiarire che la delocalizzazione rilevante per la restituzione dei benefici dovesse *“riguardare in modo specifico l'attività/investimento produttivo o il bene agevolato e non la complessiva attività economica dell'impresa”*. Così, Audizione parlamentare di Confindustria del 18 luglio 2018, in www.confindustria.it.

³²⁷ Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 12.

³²⁸ Ovvero, come visto, *“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)”*. Del resto, l'omesso riferimento al trasferimento di eventuali attività analoghe nella nozione italiana di delocalizzazione sembrerebbe consentire *“di colpire qualsiasi ipotesi in cui vi sia una comprovata connessione tra la chiusura di un sito incentivato e la apertura di una attività (in ipotesi anche del tutto differente), purché resa possibile proprio dalla chiusura di quella precedente”*. Così, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 90.

e in quello sovvenzionato serve almeno parzialmente per le stesse finalità e soddisfa le richieste o le esigenze dello stesso tipo di clienti”, e se, contestualmente, “vi è una perdita di posti di lavoro nella stessa attività o attività analoga in uno degli stabilimenti iniziali del beneficiario nel SEE”.

Del resto, proprio la rilevanza della “perdita di posti di lavoro” - con una conseguente maggiore aderenza rispetto alla normativa eurounitaria - è prevista, quale elemento costitutivo della fattispecie, anche dall’art. 1, comma 60, della legge n. 147 del 2013, ove si prevede la necessaria sussistenza di un nesso di causalità tra la delocalizzazione e la conseguente riduzione del personale di almeno il 50%³²⁹.

Le fattispecie di cui all’articolo 5 del Decreto dignità, invece, trovano applicazione indipendentemente dall’impatto della delocalizzazione sull’occupazione, posto che non è prevista alcuna misura minima di riduzione occupazionale quale presupposto di operatività della comminatoria delle decadenze e sanzioni³³⁰ (sebbene la tutela dell’occupazione, come già evidenziato, “resti il principale fine, seppure indiretto, della norma”³³¹).

Come visto, inoltre, la norma in analisi fa riferimento ai trasferimenti “totali” o “parziali” dell’attività economica incentivata,

³²⁹ Cfr., G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 13, secondo il quale, con riferimento al decreto dignità, “è, quindi, auspicabile, anche se tutt’altro che scontato, che, nell’interpretazione dell’art. 5 della legge di conversione, l’elemento della sussistenza o no di una riduzione del personale possa continuare ad essere considerato rilevante”. Nello stesso senso, vd. C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali*, cit., 1095.

³³⁰ Ed infatti, “la norma appare categorica e priva di clausole di salvaguardia” e, quindi, qualsiasi delocalizzazione di investimenti agevolati, “anche quella che non provocasse tagli occupazionali o che fosse compensata da investimenti alternativi, viene punita”. Così, A. SACRESTANO, *Sanzioni generalizzate per le delocalizzazioni di investimenti agevolati*, in *Corr. Trib.*, 2018, n. 37, 2813. Ciò, tuttavia, “rischia di focalizzare la ratio legis della norma più sui rapporti tra impresa e Stato che su quelli tra impresa e lavoro”. Così, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 91.

³³¹ Così, la Relazione illustrativa del Decreto Dignità.

non individuando, tuttavia, alcun “limite” con riferimento alla dimensione del trasferimento “parziale”, sicché la fattispecie rimane indefinita sotto il profilo quantitativo, potendo “*così ragionevolmente sostenersi che si verifichi la decadenza dell’aiuto laddove qualsiasi particella aziendale venga trasferita*”³³².

Del resto, come evidenziato in dottrina, se è vero che il trasferimento parziale dell’attività può mettere a rischio l’investimento e l’occupazione del personale, non è detto che sia sempre così, in quanto può accadere che il trasferimento parziale dell’attività presso un diverso sito sia necessario ed utile per l’impresa nel suo complesso e per lo stesso stabilimento agevolato³³³.

7. Le clausole di salvezza: i vincoli derivanti dai trattati internazionali e dalla normativa europea

L’*incipit* del comma 1 dell’art. 5 del d.l. n. 87 del 2018, che si riferisce alle sole delocalizzazioni che avvengono verso paesi *extra* UE (o SEE), fa salvi i “*vincoli derivanti dai trattati internazionali*”.

³³² Così, G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela*, cit., 994

³³³ Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 13-14, il quale evidenzia che il problema, in particolare, si pone, anche in questo caso, quando si tratta di distinguere l’ipotesi di un trasferimento “*opportunistico*” dall’ipotesi “*fisiologica*” della scelta dell’imprenditore di realizzare una “*nuova allocazione della produzione tra i diversi stabilimenti dell’impresa, o di avviare in uno stabilimento diverso da quello agevolato una attività analoga a quella svolta presso quest’ultimo*”.

Anche in questo caso, in realtà, la genericità del riferimento legislativo rende difficoltosa, per l'interprete, l'individuazione della portata esatta di tale "clausola di salvezza"³³⁴.

Al riguardo, tuttavia, le stesse Schede di lettura del Decreto dignità, del 3 agosto 2018, fanno esplicito riferimento, in particolare, all'accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio del 15 aprile 1994 (vd. *supra*, cap. 1, par. 6).

Tali Schede di lettura, in particolare, evidenziano che, come anticipato, il principio fondamentale sul quale si basa la OMC è quello della "non discriminazione" tra gli stati membri, dal quale discende la regola della c.d. "nazione più favorita" che deve essere garantita ed applicata da tutti gli Stati membri reciprocamente.

Orbene, come visto, ciò che caratterizza maggiormente la fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 87 del 2018 - oltre all'obbligo di "mantenimento" (o, meglio, di non trasferimento oltre i confini europei) di qualsiasi investimento produttivo agevolato nell'intero territorio nazionale - è la previsione di un regime sanzionatorio particolarmente stringente avverso la delocalizzazione, in tutto o in parte, dell'attività economica interessata in paesi *extra* UE (o SEE).

Tale limitazione del campo di applicazione della fattispecie, anzitutto, sembrerebbe escludere, in radice, possibili profili di incompatibilità della stessa con l'*acquis* comunitario e, in particolare,

³³⁴ Del resto, come noto, già a livello costituzionale è previsto che le leggi devono rispettare i "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" e gli "obblighi internazionali" (art. 117, comma 1, Cost.).

con le libertà economiche garantite dai Trattati europei nel mercato interno³³⁵.

Del resto, va evidenziato come nella normativa eurounitaria siano, comunque, rinvenibili norme che introducono regimi sanzionatori più stringenti nel caso di delocalizzazioni *extra* UE, come, ad esempio, quella prevista nell'art. 71, par. 2, del Regolamento n. 1303 del 2013³³⁶.

L'*incipit* del comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 87 del 2018, invece, anzitutto esclude esplicitamente dal proprio ambito di applicazione i casi previsti dal comma 1.

Pertanto, come già evidenziato, ove le imprese che abbiano beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi "specificamente localizzati" delocalizzino in un paese *extra* UE (o *extra* SEE), sarà applicabile il regime sanzionatorio di cui al comma 1.

Successivamente, lo stesso *incipit* in analisi fa salvi "*i vincoli derivanti dalla normativa europea*", facendo, evidentemente, riferimento, come sottolineato anche dalle stesse Schede di lettura del Decreto dignità, alle normative eurounitarie, già analizzate nel capitolo 2, che disciplinano i vincoli di stabilità e gli obblighi di mantenimento degli investimenti nell'ambito della politica europea di coesione regionale (vd., in particolare, l'art. 71, par. 1, del Regolamento n. 1303

³³⁵ In tal senso, C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali*, cit., 1086, Al riguardo, potrebbero sorgere, al più, profili di compatibilità della fattispecie con la libertà d'impresa, riconosciuta come fondamentale sia a livello nazionale che a livello europeo, sebbene la limitazione temporale (5 anni) del vincolo ivi previsto (che, del resto, è comunque collegato al previo beneficio di aiuti di Stato da parte dell'impresa), sembrerebbe poter superare l'eventuale vaglio di proporzionalità e ragionevolezza.

³³⁶ Come già evidenziato, la norma europea reca in sé un principio di maggiore sfavore nei confronti delle delocalizzazioni che avvengono al di fuori dei confini dell'Unione europea, che può essere ripreso anche dai legislatori nazionali dei singoli Stati membri. Si veda, anche, ad esempio, il Regolamento n. 1036 del 2016 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* da parte di paesi non membri dell'Unione europea.

del 2013 e, soprattutto, posto che la norma nazionale si riferisce solo agli aiuti di Stato, l'art. 14, par. 5, del GBER del 2014).

In realtà, il regime decadenziale di cui al comma 2 dell'articolo 5 sembrerebbe collocarsi più in una posizione di sovrapposibilità (e meno di complementarità) rispetto a tali normative eurounitarie, a tal punto da sollevare, in dottrina, dubbi in ordine ad una sua effettiva "utilità"³³⁷.

Tuttavia, sono, comunque, rinvenibili taluni profili problematicità in ordine alla compatibilità della fattispecie decadenziale di cui al comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 87 del 2018 (come, del resto, anche di quella prevista al comma 1 di tale articolo, applicabile altresì agli aiuti a finalità regionale) rispetto quelle previste dalle norme, analoghe, dell'ordinamento eurounitario.

Anzitutto, la norma nazionale non prevede alcun tipo di proporzionalità con riferimento al *quantum* della restituzione, mentre l'art. 71, par. 1, del Regolamento n. 1303 del 2013, come visto, prevede che il recupero degli importi indebitamente percepiti debba avvenire in proporzione al periodo per il quale i requisiti non sono stati soddisfatti (e, dunque, solo al periodo coperto dalla delocalizzazione)³³⁸.

Inoltre, la norma nazionale non fa alcuna distinzione, con riferimento al vincolo temporale di localizzazione di 5 anni, tra PMI e grandi imprese, mentre l'art. 14, par. 5, del GBER, come visto, prevede, invece, che l'investimento debba essere mantenuto nella zona

³³⁷ Dubbio sollevato, in particolare, da M. LEONARDI, *Contrasto alla precarietà e delocalizzazioni*, cit., 171, il quale si domanda se si tratti di un mero "*repetita iuvant*". Sottolinea l'ambito di efficacia residuale della disposizione di cui al comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 87 del 2018, anche, C. GAROFALO, *La salvaguardia dei livelli occupazionali*, cit., 1089.

³³⁸ Al riguardo, vd., G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 8, secondo cui tale disposizione, nell'ordinamento eurounitario, "*sembra avere portata generale, in quanto non fa salve le eventuali diverse previsioni in materia di aiuti di Stato*".

beneficiaria per almeno cinque anni o per almeno tre anni nel caso delle PMI.

Al riguardo, secondo la Relazione illustrativa al Decreto dignità, non vi sarebbero profili di contrasto tra le due norme, in quanto quella europea definirebbe un termine solo “minimo” di mantenimento, che non escluderebbe, dunque, la possibilità, per i legislatori degli Stati membri, di poterlo innalzare.

Senonché, al riguardo, va segnalato come alcuni dubbi siano stati sollevati in dottrina, perché “*la circostanza che la norma europea fissi un periodo minimo non comporta, di per sé, che la legge nazionale possa fissare un periodo maggiore*”, in ragione del fatto che, come già evidenziato, il periodo minimo previsto dall’Unione europea è il frutto di un’opera di bilanciamento tra libertà d’impresa e interesse al mantenimento dell’investimento, ed è espressione di uno specifico orientamento di favore nei confronti delle PMI da parte del legislatore comunitario (vd. *supra*, cap. 2, par. 4)³³⁹.

8. Alcune riflessioni conclusive

³³⁹ In tal senso, vd., ancora, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 10, secondo il quale “*ne consegue che la fissazione da parte della legge nazionale di un periodo di mantenimento dell’investimento che per le PMI è (i) più lungo di quello previsto dal regolamento di esenzione e, inoltre, è (ii) identico a quello stabilito per le grandi imprese, potrebbe configurare una condizione difforme da quelle che, in base allo stesso regolamento di esenzione, devono essere rispettate perché l’aiuto di Stato sia sottratto all’obbligo di notificazione ex art. 108 del Trattato*”.

Le norme introdotte dal legislatore del 2018 hanno determinato “*divergenti reazioni*” tra chi ne ha esaltato le finalità di contrasto alle delocalizzazioni e chi, invece, ne ha evidenziato le criticità³⁴⁰.

A tale ultimo riguardo, in particolare, è stato evidenziato il rischio che tali norme, pur perseguendo il giusto obiettivo di voler limitare (sebbene indirettamente) il fenomeno in analisi, possano, tuttavia, rendere “*più incerto e imprevedibile il quadro delle regole in cui operano le imprese, disincentivando gli investimenti e limitando la crescita*”³⁴¹.

D'altra parte, la nuova disciplina sembra risentire di una “*redazione alquanto convulsa e di una certa smania di lanciare segnali di svolta dal suono deciso e rumoroso (più che preciso e nitido)*”³⁴².

Ed infatti, come visto, con riferimento alla stessa, numerosi sono i profili di criticità interpretativa ed applicativa, e, secondo alcuni, i regimi decadenziali e sanzionatori previsti dalle norme in analisi (in particolare da quella di cui al comma 1 dell'articolo 5), sarebbero guidati da un approccio eccessivamente punitivo, che renderebbe il nostro Paese poco attrattivo anche nei confronti degli investitori esteri³⁴³.

³⁴⁰ Vd., al riguardo, L. TEBANO, *Limiti alle delocalizzazioni*, cit., 123.

³⁴¹ Così, Audizione parlamentare di Confindustria del 18 luglio 2018, cit., 2. Vd., anche, CONFINDUSTRIA, *Decreto dignità: segnale molto negativo per le imprese*, in www.confindustria.it, 3 luglio 2018, ove si evidenzia che “*revocare gli incentivi per colpire situazioni di effettiva distrazione di attività produttive e di basi occupazionali dall'Italia è un conto; altro è, invece, disegnare regole punitive e dalla portata tanto ampia quanto generica*”. Ed infatti, com'è stato evidenziato, le norme in analisi potrebbero “*produrre effetti disincentivanti per gli investitori esteri*” e la genericità delle regole punitive introdotte “*rischia di delineare un panorama incerto e imprevedibile per le imprese*”. Così, G.M. COMMITTERI, C. LO RE, *Le misure per contrastare la delocalizzazione*, cit., 2398.

³⁴² Così, L. TEBANO, *Delocalizzazioni*, cit., 64.

³⁴³ In tal senso, ancora, Audizione parlamentare di Confindustria del 18 luglio 2018, cit., 8. Secondo M. LEONARDI, *Contrasto alla precarietà e delocalizzazioni*, cit., 170, le disposizioni in analisi potrebbero rivelarsi “*dannose*” nella misura in cui “*rischiano di dissuadere molte aziende dal sottoscrivere contratti di sviluppo o dall'accedere a strumenti agevolativi e di*

In particolare, come evidenziato in dottrina, emerge il rischio che tra le giuste finalità perseguite dal legislatore e gli effetti prodotti dalle dinamiche del mercato “si possa realizzare un imprevisto mismatching”, poiché, “se appare assolutamente condivisibile l’obiettivo di rafforzare le misure di contrasto all’uso opportunistico degli aiuti di Stato, resta il timore che la nuova normativa, anche a causa delle incertezze e dei dubbi interpretativi che pone, possa rappresentare un freno alla propensione delle imprese, soprattutto internazionali, ad investire nel nostro Paese, più di quanto possa stimolare comportamenti virtuosi da parte delle imprese beneficiarie degli aiuti agli investimenti”³⁴⁴.

Mutando la prospettiva, invece, può rilevarsi come, poiché la misura sanzionatoria più gravosa (i.e. quella di cui al comma 1 dell’art. 5 del d.l. n. 87 del 2018) trova applicazione solo nei confronti delle delocalizzazioni che avvengono verso i paesi che non appartengono allo Spazio Economico Europeo, anche a seguito dell’entrata in vigore del Decreto dignità, potrebbe continuare “l’emorragia degli insediamenti produttivi dal nostro Paese” verso i paesi dell’Europa centro-orientale, e ciò anche da parte di imprese che abbiano beneficiato di finanziamenti pubblici³⁴⁵.

Certamente, in ogni caso, il pregio delle norme anti-delocalizzazione contenute nel Decreto dignità è quello di aver “acceso

incentivazione messi a disposizione dallo Stato (considerati come aiuti) e oggi largamente utilizzati dalle imprese, i quali costituiscono importanti veicoli di attrazione degli investimenti in tutto il Paese e in particolare nel Sud Italia”.

³⁴⁴ Così, G. PROIA, *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, cit., 15-16.

³⁴⁵ In tal senso, vd. A. MINERVINI, *Il “decreto dignità” per i lavoratori e per le imprese*, cit. 359 ss. Evidenzia come le delocalizzazioni verso i paesi dell’Est Europa rappresentino “la più ampia porzione del fenomeno migratorio che continua a interessare gli Stati Europei a più alto costo del lavoro”, P. POZZAGLIA, *I limiti alla delocalizzazione*, cit., 87.

i riflettori” sul tema del fenomeno delle delocalizzazioni, il quale, soprattutto in ragione delle sue ricadute occupazionali, sembrerebbe, nonostante i suoi numerosi profili di estrema complessità, non poter più essere escluso dalle priorità dell’agenda politica europea e nazionale.

Bibliografia

AA.VV., *Il diritto del lavoro al tempo della crisi. Atti del XVII Congresso nazionale di diritto del lavoro. Pisa, 7-9 giugno 2012*, Milano, 2013

AA.VV., *La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro. Atti delle giornate di studio nel cinquantenario della nascita dell'associazione. Bologna, 16-17 maggio 2013*, Milano, 2014

AA.VV., *Retribuzione e occupazione*, in A. VALLEBONA (a cura di), *Colloqui Giuridici sul Lavoro*, 2014, n. 1

ACEVEDO M., *El derecho de trabajo en el marco de la deslocalización de las empresas*, in AA.VV., *IV Pre Congreso de Especialistas de Estudios del Trabajo*, Mendoza, 2009

AHLERS E., OEZ F., ZIEGLER A., *Company Relocation: The Consequences for Employees - An Analysis of the WSI Works Council Survey*, in *WSIDiskussionspapier*, 2007, n. 151

AHLERS E., OEZ F., ZIEGLER A., *Company Relocation: The Consequences for Employees - An Analysis of the WSI Works Council Survey*, in *WSIDiskussionspapier*, 2007, n. 151

ALBANO T., VOLPICELLI S., *Il mancato sviluppo: le conseguenze sugli individui e gli stati delle patologie della migrazione*, in S. SAQUELLA, S. VOLPICELLI (a cura di), *Migrazione e sviluppo: una nuova relazione?*, Roma, 2012

ALESSI C., *L'art. 4 della Costituzione e il diritto al lavoro*, in *Jus*, 2006, 127 ss.

AMATORI F., COLLI A., *Storia d'impresa. Complessità e comparazioni*, Milano, 2011

AMITI M., WEI S.J., *Fear of Service Outsourcing: Is it Justified?*, in *NBER Working Paper Series*, n. 10808, 2004

ANDREFF W., *Outsourcing in the new strategy of multinational companies: foreign investment, international subcontracting and production relocation*, in *Papeles de Europa*, 2009, 18, 5 ss.

ANTENUCCI F., *Protezionismo e delocalizzazioni: perché la politica di Trump è sbagliata*, in www.economiapolitica.it, 11 gennaio 2019

ARENA A., BESTAGNO F., ROSSOLILLO G., *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Torino, 2020

ARSÌ M., *Il rilancio degli investimenti delle imprese*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, n. 12, 1143 ss.

ARTÍS M., RAMOS R., SURIÑACH J., *Job Losses, Outsourcing and Relocation: Empirical Evidence Using Microdata*, in *IZA DP*, 2007, n. 2978

BACON K., *European Union Law of State Aid*, Oxford, 2017

BAGARINI M., BONETTI A., *Politiche regionali e fondi strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Catanzaro, 2005

BALDI C.E., *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, Rimini, 2016

BALLARINO T., BELLODI L., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1997

BALLESTRERO M.V., *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia “bilancia” il diritto di sciopero*, in *Lav. Dir.*, 2008, n. 2, 371 ss.

BALSAMO TAGNANI S., *Mobilità transnazionale e stabilimento delle società nell’odierno mercato unico europeo*, in *Contr. Impr. Eur.*, 2015, 285 ss.

BALZANELLI M., VALCARENGHI G., *Iper-ammortamento con vincolo di “nazionalità”*, in *Fisco*, 2018, n. 31, 3031 ss.

BANO F., *Diritto del lavoro e libera prestazione di servizi nell’Unione europea*, Bologna, 2008

BANO F., *Sovranità regolativa e subordinazione del diritto del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2017, 15 ss.

BARIATTI S. (a cura di), *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998

BARNARD C., *Social Dumping and the Race to the Bottom: Some Lessons for the European Union from Delaware?*, in *European Law Review*, 2000, 57 ss.

BARONCHELLI G., *La delocalizzazione nei mercati internazionali. Dagli IDE all’offshoring*, Milano, 2007

BAUMGARTENA D., IRLACHERB M., KOCHC M., *Offshoring and non-monotonic employment effects across industries in general equilibrium*, in *European Economic Review*, 2020, vol. 130, 103583

BECK U., *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Milano, 2000

BERNACIAK M. (ed. by), *Market Expansion and Social Dumping in Europe*, Londra, 2015

BERTA G., ONIDA F., PERUGINI M., *Vecchie e nuove imprese multinazionali italiane*, in G. TONIOLO (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Venezia, 2013

BIANCHI L., MARIOTTI I., *La delocalizzazione delle imprese italiane nel Mezzogiorno e nei paesi dell'Europa sud-orientale. Due sistemi in competizione?*, in *Riv. Econ. Mezzogiorno*, 2002, n. 4, 745 ss.

BIONDI A., *Gli aiuti di Stato*, in A. FRIGNANI, R. PARDOLESI (a cura di), *La concorrenza*, in G. AJANI, G.A. BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Torino, 2006, 447 ss.

BONCINELLI V., CARETTI P., *Sviluppo regionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale. Tomo IV*, Milano, 2007, 1999 ss.

BONDONIO D., *Gli effetti occupazionali delle politiche di aiuto alle imprese: una valutazione comparativa tra diverse modalità di agevolazione*, in *Polis Working Papers*, 2007, n. 101

BORG-BARTHET J., *The Governing Law of Companies in EU Law*, Oxford, 2012

BOSETTI L., *Corporate governance e mercati globali*, Milano, 2010

BOTTINI N., ERNST C., LUEBKER M., *Offshoring and the labour market: What are the issues?*, in *Economic and Labour Market Paper*, ILO, 2007, n. 11

BRAINARD V.L., LITAN R.E., *“Offshoring” Service Jobs: Bane or Boon and What to Do?*, in www.brookings.edu, 1 aprile 2004

BRAKMAN S., GARRETSEN H. (ed. by), *Foreign Direct Investment and the Multinational Enterprise*, Cambridge, 2008

BRAMUCCI A., CIRILLO V., EVANGELISTA R., GUARASCIO D., *Offshoring, industry heterogeneity and employment*, in www.isigrowth.eu, maggio 2017

BRAN E., *“Custodia attiva” dell’azienda fallita e mantenimento di contributi pubblici*, in *Dir. Fall.*, 2017, n. 2, 659 ss.

BRANCASI A., *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Dir. Pubbl.*, 2010, 195 ss.

BRINO V., *Delocalizzazioni e misure di contrasto*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *“Decreto Dignità” e Corte Costituzionale n. 194 del 2018*, 2019, Torino, 115 ss.

BRINO V., *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Torino, 2020

BRINO V., *Diritto del lavoro, concorrenza e mercato. Le prospettive dell’Unione Europea*, Padova, 2012

BRINO V., PERULLI A., *Delocalizzazioni produttive e dumping sociale. Presentazione*, in *Lav. Dir.*, 2011, 3 ss.

BRINO V., *Spiragli di fair trade nel commercio internazionale*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2011, 419 ss.

BROLLO M., MARAZZA M. (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, Padova, 2015

BRUZZO A., DOMORENOK E., *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Firenze, 2009

BUENDÍA SIERRA J.L., *'Small On Small': Towards a Two-Speed State Aid Control?*, in *EStAL*, 2016, n. 4, 501 ss.

BURROWS F., *Free Movement in European Community Law*, Oxford, 1987

BURSI T., GALLI G., *Offshoring e reshoring nelle strategie di internazionalizzazione*, Milano, 2020

CAGNIN V., *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Padova, 2018

CAMPAGNOL D., TATTARA G., *Delocalizzazione produttiva e ammortizzatori sociali. La tessitura Mosti Spa*, in *Econ Soc. Reg.*, 2008, 64 ss.

CAPIK P., DEJ M. (ed. by), *Relocation of Economic Activity. Contemporary Theory and Practice in Local, Regional and Global Perspectives*, Berlino, 2019

CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Ravenna, 2015

CARABBA M., *Spesa pubblica ed iniziativa imprenditoriale. Le erogazioni pecuniarie a favore dell'attività economica*, Milano, 1968

CARABELLI U., *Europa dei mercati e conflitto sociale*, Bari, 2009

CARABELLI U., *Note critiche a margine delle sentenze della Corte di giustizia nei casi Laval e Viking*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2008, 160 ss.

CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., *Il rapporto di lavoro subordinato*, Torino, 2016

CARINCI M.T., *Il rapporto di lavoro al tempo della crisi: modelli europei e "flexicurity" "all'italiana" a confronto*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2012, 527 ss.

CARINCI M.T., *Le delocalizzazioni produttive in Italia: problemi di diritto del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2006, n. 44

CARLONI A., *Le politiche di sviluppo territoriale e la coesione economica e sociale*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2000, 1325 ss.

CAROLI M.G., *Globalizzazione e localizzazione dell'impresa internazionalizzata*, Milano, 2000

CARRIERI D., *Le relazioni industriali possono aiutare a regolare il mercato globale?*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2011, 25 ss.

CARTA M.C., *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, Napoli, 2018

CARUSO B., *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (Prime riflessioni a*

ridosso dei casi Laval e Viking), in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 2008, n. 61

CARUSO B., *La fattispecie "giustificato motivo oggettivo" di licenziamento tra storie e attualità*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2017, n. 323

CASSANO G., CATRICALÀ A., CLARIZIA R., *Concorrenza, mercato e diritto dei consumatori*, Torino, 2018

CASSAR S., *La nuova prestazione di lavoro a progetto nei call center: "a passo di gambero" sul tortuoso percorso interpretativo della disciplina speciale. Il ruolo delle parti sociali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2014, 159 ss.

CASSESE S., *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2018, n. 2, 579 ss.

CATALDO M., *Il ruolo dei fondi strutturali nello sviluppo economico del paese*, Roma, 2003

CAVALLINI G., *I confini dell'impresa nella disciplina dei licenziamenti collettivi. Stabilimento, unità produttiva e impresa controllata eterodiretta tra nozioni europee e nazionali*, in A. PERULLI (a cura di), *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Padova, 2016, 539 ss.

CAZZOLA G., *Un protocollo sui call center nel tentativo di limitarne la delocalizzazione*, in www.bollettinoadapt.it, 8 maggio 2017

CERNAT L., MUSTILLI F., *Trade and labour adjustment in Europe: what role for the european globalization adjustment fund?*, in www.trade.ec.europa.eu, 2017

CESE, *Analisi settoriale delle delocalizzazioni: quadro fattuale di riferimento, Relazione finale 19 maggio 2006*, 2006, in www.reckon.co.uk

CESE, *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese (2005/C 294/09)*, Bruxelles, 14 luglio 2005

CGIL, *Commento al "decreto dignità"*, in www.cgil.it, 3 luglio 2018

CHANG H.J., *23 cose che non ti hanno mai detto sul capitalismo*, Milano, 2010

CHIECO P., FARINA G., *I contratti di collaborazione nei call center dopo la riforma Monti-Fornero*, in www.bollettinoadapt.it, 8 gennaio 2013

CIMINI S., D'ORSOGNA M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011

CIPPITANI R., *La sovvenzione come rapporto giuridico*, Perugia, 2013

COLETTA G., *La tutela dei diritti sociali in tempo di crisi economica*, in *Rass. Dir. Pubbl., Eur.*, n. 2, 37 ss.

COMMITTERI G.M., LO RE C., *Credito d'imposta R&S: ineleggibilità dei costi sostenuti per l'acquisto di beni immateriali infragruppo*, in *Fisco*, 2018, n. 32-33, 3124 ss.

COMMITTIERI G.M., LO RE C., *Le misure per contrastare la delocalizzazione delle imprese e tutelare i livelli occupazionali*, in *Corr. Trib.*, 2018, n. 31, 2398 ss.

CONDINANZI M., *La libertà di stabilimento*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2017, 175 ss.

CONDOLEO E., *Internazionalizzazione e delocalizzazione. Strategie e processi per la migrazione delle aziende*, Milano, 2015

CONFINDUSTRIA, *Decreto dignità: segnale molto negativo per le imprese*, in www.confindustria.it, 3 luglio 2018

CONTE G., *Recenti sviluppi sulla nozione di selettività in materia di aiuti di Stato*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 210 ss.

CORAZZA L., *Note su conflitto collettivo e democrazia industriale nell'economia postindustriale*, in L. NOGLER, L. CORAZZA (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro. Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, Milano, 2012, 95 ss.

CORAZZA L., ROMEI R. (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014

CORAZZA L., *Verso un nuovo diritto internazionale del lavoro?*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2019, 487 ss.

CORÒ G., *Delocalizzazione internazionale e crescita competitiva delle imprese*, in M. BERTONCIN, D. MARINI, A. PASE (a cura di), *Frontiere*

mobili. *Delocalizzazione e internazionalizzazione dei territori produttivi*, Venezia, 2009, 131 ss.

CORTESE B., *Riflessioni sull'autonomia come limite: l'equilibrio tra libertà e condizionamento nel diritto dell'Unione europea, tra Unione, Stati membri ed individui*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018

CORTESI A. (a cura di), *Innovazione e delocalizzazione? Solo qualche volta*, Milano, 2007

COSIO R., CURCURUTO F., FOGLIA R. (a cura di), *Il licenziamento collettivo in Italia nel quadro del diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2016

COSIO R., *Licenziamento individuale per motivi economici e controllo giudiziario nella riforma del lavoro*, in *Lav. Giur.*, 2013, n. 3, 255 ss.

CRESPI S., *Trasferimento di sede all'estero, cambiamento della lex societatis e tutela dei lavoratori a seguito delle sentenze Cartesio e Vale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2016, I, 189 ss.

CUOCO A., MARTINICO G., *Il requisito della selettività degli aiuti di Stato in una recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2017, I, 217 ss.

D'ANGELO F., *Relazioni organizzative, coamministrazione, principio di cooperazione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2017, n. 5, 1185 ss.

D'ANTONA M., *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, 311 ss.

D'ANTONA M., *The right to work in the Italian Constitution and in the European Union*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 2002, n. 1

DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2019

DAUER J.L., *A summary of Issues Raised in "Offshoring" Legislation*, in *40 Procurement Law* 10, n. 13, 2005

DE LUCA TAMAJO R., *I processi di terziarizzazione intra moenia ovvero la fabbrica "multisocietaria"*, in *Dir. Merc. Lav.*, 1999, n. 1, 49 ss.

DE LUCA TAMAJO R., *La flessibilità nel diritto del lavoro: dalla articolazione del tipo alla gestione deregolata del rapporto*, in *AA.VV., Diritto del lavoro e mercato globale. Atti del Convegno in onore di Paolo Tosi (Torino, 11-12 aprile 2014)*, Napoli, 2014

DE LUCA TAMAJO R., *Ragioni e regole del decentramento produttivo*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2005, n. 2, 307 ss.

DE PASQUALE P., *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, Napoli, 2014, 1643 ss.

DE PASQUALE P., *Libera concorrenza ed economia sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2009, 85 ss.

DEAKIN S., *La concorrenza fra ordinamenti in Europa dopo Laval*, in *Lav. Dir.*, n. 3, 2011, 467 ss.

DI MAGGIO P. (a cura di), *The Twenty-First-Century Firm. Changing Economic Organization in International Perspective*, Princeton, 2001

DI NANNI L.F., VACCA G., FUSCO G., *Depenalizzazione e sanzioni amministrative. Commento teorico - pratico*, Napoli, 1982

DI NOIA F., *“Lo chiamavano Dignità”: prime note su tecnica e politica a margine del d.l. n. 87/2018, conv. in l. n. 96/2018*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2018, n. 381

DIAMANTI R., *Aiuti di Stato, misure generali di politica economica e sociale ed incentivi assunzionali*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2018, n. 369

DIAMANTI R., *Commento all’art. 5 del d.l. n. 87/2018*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Milano, 2020

DORSSEMONT F., *L’esercizio del diritto all’azione collettiva contro le libertà economiche fondamentali dopo i casi Laval e Viking*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2008, n. 3, 493 ss.

EMILCAR J., *A Proposal to Prevent Offshoring: An Analysis of the Latest Anti-Offshoring Proposals*, in *Journal of International Business and Law*, 2012, vol. 11, 205 ss

EMILIANI S.P., *Recupero degli aiuti di Stato, termine di prescrizione e principio di eguaglianza*, in *Arg. Dir. lav.*, 2009, 1355 ss.

ERNE R., *I sindacati europei dopo la crisi globale*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2011, 157 ss.

EUROFOUND, *ERM Annual Report 2013. Monitoring and managing restructuring in the 21st century*, Lussemburgo, 2013, in www.eurofound.europa.eu

EUROFOUND, *ERM Annual Report 2016: Globalisation slowdown? Recent evidence of offshoring and reshoring in Europe*, Lussemburgo, 2016, in www.eurofound.europa.eu

EUROFOUND, *ERM Report 2007. Restructuring and employment in the EU: The impact of globalisation*, Lussemburgo, 2007, in www.eurofound.europa.eu

EUROFOUND, *ERM Report 2008. More and better jobs: Patterns of employment expansion in Europe*, Lussemburgo, 2008, in www.eurofound.europa.eu

EUROFOUND, *ERM Report 2009. Restructuring in recession*, Lussemburgo, 2009, in www.eurofound.europa.eu

EUROFOUND, *ERM Report 2010. Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*, Lussemburgo, 2010, in www.eurofound.europa.eu

EUROFOUND, *ERM Report 2012. After restructuring: Labour markets, working conditions and life satisfaction*, Lussemburgo, 2012, in www.eurofound.europa.eu

EUROFOUND, *ERM report 2018: Impact of restructuring on working conditions*, Lussemburgo, 2018, in www.eurofound.europa.eu

EUROFOUND, *ERM Report 2020: Restructuring across borders*, Lussemburgo, 2020, in www.eurofound.europa.eu

EUROFOUND, *Relazione 2020 dell'ERM: ristrutturazioni transfrontaliere. Sintesi*, in www.eurofound.europa.eu, 10 novembre 2020

EUROFOUND, *Restructuring and employment in the EU: Concepts, measurement and evidence*, Lussemburgo, 2006, in www.eurofound.europa.eu

EURWORK, voce *Offshoring*, in www.eurofound.europa.eu, 6 dicembre 2009

EURWORK, voce *Restructuring*, in www.eurofound.europa.eu, 2 dicembre 2019

FABBRI E., *Primo bilancio del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione: le istanze di una maggiore partecipazione delle parti sociali alla Governance*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2010, n. 1, 275 ss.

FABOZZI R., *Il salario minimo legale. Tra la dimensione europea e le compatibilità ordinamentali*, Bari, 2020

FALCONE N., *I regolamenti di esenzione per categoria nel settore degli aiuti di Stato*, in *Conc. Merc.*, 2001, 355 ss.

FERRANTE V., *Lavoro decente e responsabilità delle imprese multinazionali per le produzioni delocalizzate: panorama della legislazione italiana*, in *Lex social*, 2020, vol. 10, n. 2, 224 ss.

FERRANTI G., *La perdita dell'iper ammortamento in caso di delocalizzazione dei beni: le questioni da risolvere*, in *Fisco*, 2018, n. 32-33, 3112 ss.

FERRANTI G., *Quando non si applicano le penalizzazioni per i beni iper-ammortizzabili delocalizzati*, in *Fisco*, 2018, n. 35, 3307 ss.

FERRARA M.D., *Diritto al lavoro e libertà di stabilimento: quale è il pilastro e quale il basamento?*, in *Var. Dir. Lav.*, 2017, 1111 ss.

FERRARESE M.R., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002

FERRARESI M., *Il giustificato motivo oggettivo di licenziamento. Dalla legge 604 del 1966 al contratto a tutele crescenti*, Torino, 2016

FERRI D., PIERNAS LÓPEZ J.J., *The Social Dimension of EU State Aid Law and Policy*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, n. 21, 75 ss.

FERRONI B., RAVERA M., *I nuovi limiti alle delocalizzazioni delle attività produttive*, in *Fisco*, 2018, n. 31, 3025 ss.

FILÌ V., *Decreto legge n. 87 del 2018 convertito nella legge n. 96 e dignità dei lavoratori*, in *Lav. Giur.*, 2018, n. 10, 869 ss.

FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *“Decreto Dignità” e Corte costituzionale n. 194 del 2018. Come cambia il Jobs Act*, Torino, 2019

FORGES DAVANZATI G., *La spirale perversa delle delocalizzazioni*, in www.economiaepolitica.it, 24 novembre 2010

FORTE R., RIBEIRO R., *The Impact of Offshoring on Home Country's Employment*, in *Estud. Econ.*, São Paulo, 2019, vol. 49, n. 4, 751 ss.

FRANZA G., POZZAGLIA P., *Il Decreto dignità. Commento alle norme lavoristiche*, Torino, 2018

FREEDLAND M.R., PRASSL J.A., *Viking, Laval and Beyond*, Oxford, 2016

FRISCOLANTI R., PAGAMICI B., *Sabatini-ter, contributi per l'acquisto di beni strumentali nuovi*, in *Coop. Enti non profit*, 2016, n. 6, 19 ss.

FUJITA M., KRUGMAN P.R., VENABLES A.J., *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, 1999

FUMAGALLI C., MOTTA M., *Does relocation of economic activities hurt labour in the home country?*, in *Giorn. Econ. Ann. Econ.*, 2001, vol. 60, n. 1, 97 ss.

GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2006

GALGANO F., MARRELLA F., *Diritto del commercio internazionale*, Padova, 2011

GALGÓCZI B., KEUNE M., WATT A. (ed. by), *Jobs on the Move. An Analytical Approach to 'Relocation' and Its Impact on Employment*, Bruxelles, 2008

GALLINO L., *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Milano, 2013

GALLIZIOLI G., *I fondi strutturali delle comunità europee*, Padova, 1992

GAMBACCIANI M., *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, Roma, 2017

GAMBERINI G., PASQUINI F., *Il futuro dei call center dopo la riforma Monti-Fornero tra delocalizzazioni e fuga nel sommerso*, in *Bollettino ADAPT*, 2012, n. 18

GAROFALO C., *La salvaguardia dei livelli occupazionali nel "decreto dignità"*, in *Lav. Giur.*, 2018, n. 12, 1085 ss.

GAROFALO D., *Strumenti di flessibilità alternativi alle riduzioni del personale (il contratto di solidarietà difensivo)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2010, 353 ss.

GIANNINI M.S., *Diritto Amministrativo*, Milano, 1993

GIANNINI M.S., *Il finanziamento delle imprese con risorse della collettività*, in *Giur. Comm.*, 1977, I, 5 ss.

GIARDINIERI G., *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione come strumento solidaristico dell'Unione*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2016, n. 3, 527 ss.

GIARDINIERI G., *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione fra potenzialità e scarso utilizzo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2013, n. 1, 79 ss.

GIUBBONI S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *Inf. prev.*, 2006, 287 ss.

GIUBBONI S., ORLANDINI G., *Dentro la crisi. Spunti comparati sull'impatto delle "riforme strutturali" nel diritto del lavoro in Italia, Portogallo e Spagna*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2018, n. 4, 643 ss.

GIUNTA F., *Economia aziendale*, Padova, 2018

GOTTARDI D., *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2010, 511 ss.

GOTTARDI D., *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2010, 518 ss.

GUARRIELLO F., *Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2016, 3 ss.

GUAZZAROTTI A., *Delocalizzare (non) stanca: il caso Embraco e la vibrante protesta del ministro*, in *www.lacostituzione.info*, 21 febbraio 2018

GUPTA A., SAO D., *Anti-Offshoring Legislation and United States Federalism: The Constitutionality of Federal and State Measures Against Global Outsourcing of Professional Services*, in *Texas International Law Journal*, 2009, 629 ss.

GYÖRFFI M., OREN G., *Relocation of EU Industry. An Overview of Literature*, in *www.europarl.europa.eu*, dicembre 2006

HAMMAMI R., FREIN Y., HADJ-ALOUANE A.B., *Supply chain design in the delocalization context: Relevant features and new modeling tendencies*, in *International Journal of Production Economics*, 2008, vol. 113

HARVEY D., *Breve storia del neoliberismo*, Milano, 2007

HENCKEL K.C., *Cross-border transfers of undertakings*, University of Groningen, 2016

HIJZEN A., SWAIM P., *Does offshoring reduce industry employment?*, in *Nional Institute Economic Review*, 2007, n. 201, 86 ss.

HOFFMANN H., MICHEAU C. (ed. by), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, 2016

HORVÁTH I., HUNGLER S., RÁCZ R., PETROVICS Z., *Dialogo sociale e crisi economica globale in alcuni Paesi dell'Europa centrale e orientale*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2020, n. 1, 183 ss.

HOS N., *The principle of proportionality in Viking and Laval: an appropriate standard of judicial review?*, in *Eur. Lab. Law Jour.*, 2010, 2, 236 ss.

IMPICCIATORE M.A., *Commento all'art. 45 TFUE*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2018

IMPICCIATORE M.A., *Commento all'art. 49 TFUE*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2018

ISARD W., *Localizzazione e spazio economico. Una generale teoria relativa alla localizzazione industriale, aree di mercato, uso della terra, commercio e struttura urbana*, Milano, 1956

ISTAT, *Censimento permanente delle imprese 2019: i primi risultati*, 7 febbraio 2020, in www.istat.it

KIRKEGAARD J.F., *Offshoring, Outsourcing, and Production Relocation - Labor-Market Effects in the OECD Countries and Developing Asia*, in *PIIE Workin Paper Series*, luglio 2007

KOŁODZIEJSKI M., *Aiuti di Stato a finalità regionale*, in www.europarl.europa.eu, dicembre 2020

KRUGMAN P., *Development, economic geography and economic theory*, Cambridge, 1995

KURCX B., VALLINDAS D., *Can general measures be ... selective? Some thoughts on the interpretation of a State aid definition*, in *Common Market Law Review*, 2008, vol. 45, 159 ss.

LAMBERTI F., *I fondi strutturali e di investimento europei*, Venezia, 2020

LEONARDI M., *Contrasto alla precarietà e delocalizzazioni nel Decreto Dignità*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *“Decreto Dignità” e Corte Costituzionale n. 194 del 2018*, 2019, Torino, 165 ss.

LEPORE A., *Il trasferimento d’impresa tra legge e “case law”. Italia e Gran Bretagna a confronto*, Napoli, 2012

LEPORE A., *Le delocalizzazioni aziendali tra ragioni dell'economia e tutela dei lavoratori*, in *Lav. Giur.*, 2010, n. 11, all. 1, 42 ss.

LEPORE A., voce *Esternalizzazioni (dir. lav.)*, in *www.treccani.it*, 2014

LIBERTINI M., *Gli aiuti pubblici alle imprese e il diritto comunitario della concorrenza*, in R. COSTI, M. LAMBERTINI (a cura di), *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all’industria*, Milano, 1982

LIMARDO E., *Diritti fondamentali e coesione economica e sociale. L’azione dei fondi strutturali*, Venezia, 2007

LO FARO A., *Diritto al conflitto e conflitto di diritti nel mercato unico: lo sciopero al tempo della libera circolazione*, in *Rass. Dir. Pub. Eur.*, 2010, 45 ss.

LOY G. (a cura di), *Diritto del lavoro e crisi economica. Misure contro l'emergenza ed evoluzione legislativa in Italia, Spagna e Francia*, Roma, 2011

LUENGO F., ÁLVAREZ I., *Impact of international offshoring on the labour market. A reflection on the conceptual and methodological aspects*, in *Papeles de Europa*, 2009, n. 18, 50 ss.

LYON CAEN A., *A proposito di dumping sociale*, in *Lav. Dir.*, 2011, 7 ss.

LYON-CAEN A., *Censure*, in *Revue de Droit du Travail*, 2014, 221

LYON-CAEN A., PERULLI A. (a cura di), *Liberalizzazione degli scambi, integrazione dei mercati e diritto del lavoro*, Padova, 2005

MACEK W., *The delocalization of production to Poland*, in *Production Engineering Archives*, 2019, 48

MACIEJEWSKI M., RATCLIFF C., MCGOURTY A., *Il mercato interno: principi generali*, in www.europarl.europa.eu, dicembre 2020

MALINCONICO C., *Aiuti di Stato*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, Tomo I, Milano, 2007, 65 ss.

MANZELLA G.P., *Il decreto legislativo n. 123/98 nel contesto delle modifiche alla legislazione di ausilio all'iniziativa economica*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1998, n. 3, 887 ss.

MANZELLA G.P., *La razionalizzazione degli ausilii finanziari alle imprese*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1998, n. 9, 853 ss.

MARESCA A., *Concorrenza tra ordinamenti e diritto del lavoro*, in A. PLAIA (a cura di), *La competizione tra ordinamenti giuridici*, Milano, 2007

MARINI M. (a cura di), *Le politiche di coesione territoriale. Un confronto tra Italia e Stati Uniti*, Catanzaro, 2017

MARTINES F., *Il mercato interno dell'Unione europea. Le quattro libertà. Raccolta commentata di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Rimini, 2016

MARTONE A., *Reshoring. Come e perché far rientrare la produzione in Italia*, Milano, 2016

MASSA C., *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in AA.VV., *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, Milano, 149 ss.

MASSI E., *Call center: ostacoli legali alla delocalizzazione*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2017, n. 12, 689 ss.

MASTROMATTEO A., SANTACROCE B., *Beni immateriali infragruppo senza bonus ricerca & sviluppo*, in *Fisco*, 2018, n. 31, 3036 ss.

MASTRONARDI F., *L'Europa della coesione. I Fondi strutturali comunitari 2000-2006: origini, funzionamento, prospettive*, Perugia, 2000

MAZZOTTA O., *Commento all'art. 4 Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2018

MERINO F., *Offshoring, outsourcing and the economic geography of Europe*, in *Papers in Regional Science*, vol. 96, n. 2, 2017

MIDELFART-KNARVIK K.H., OVERMAN H.G., *Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?*, in *Economic Policy*, 2002, vol. 17, n. 35, 321 ss.

MIGLIORINI S., *Delocalizzazioni di imprese e azioni sindacali secondo la sentenza Viking*, in *Riv. Dir. Int.*, 2008, 776 ss.

MINERVINI A., *Il “decreto dignità” per i lavoratori e per le imprese e la nuova disciplina del contratto a termine*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, 359 ss.

MITRA D., RANJAN P., *Offshoring and unemployment*, in *NBER Working Paper*, n. 13149, 2007

MORDECAI A., *Anti-Offshoring Legislation: The New Wave of Protectionism- The Backlash Against Foreign Outsourcing of American Service Jobs*, in *Richmond Journal of Global Law & Business*, 2005, 85 ss.

MOSER C., URBAN D., DI MAURO B., *Offshoring, Firm Performance and Establishment-level Employment – Identifying Productivity and Downsizing Effects*, in www.wto.org, agosto 2010

MOUHOUD E.M., *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, Parigi, 2006

MUCCIARELLI F.M., *Società di capitali, trasferimento all'estero della sede sociale e arbitraggi normativi*, Milano, 2010

NATULLO G., *Il licenziamento collettivo. Interessi, procedure, tutele*, Milano, 2004

NICOLINI C.A. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Milano, 2018

NOTARMUZI C., *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014, n. 6, 563 ss.

OECD, *Offshoring and employment. Trends and impacts*, 2007, in www.oecd.org

OLIVIERI A., *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, 2017

OLSEN K.B., *Productivity Impacts of Offshoring and Outsourcing: A Review*, in *STI Working Paper*, 2006, n. 1

ORLANDI M., *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Napoli, 1995

ORLANDINI G., *Libertà di stabilimento versus diritto del lavoro: ancora un bilanciamento “sbilanciato” tra libertà economiche e diritti dei lavoratori*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2017, 203 ss.

ORNAGHI C., VAN BEVEREN I., VANORMELINGEN S., *The impact of service and goods offshoring on employment: Firm-level evidence*, in *NBB Working Paper*, 2017, n. 319

OSSERVATORIO FILAS, *Delocalizzazione: perché le imprese puntano sull'estero?*, in www.filas.it

OTTAVIANO G., *Offshoring and the migration of jobs*, in *IZA World of Labor*, luglio 2015

PALLINI M., *Law shopping e autotutela sindacale nell'Unione europea*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2008, II, 3 ss.

PARLAMENTO EUROPEO, *Come gestire la globalizzazione: le risposte dell'UE*, 11 settembre 2019, in www.europarl.europa.eu

PARLAMENTO EUROPEO, *Come gestire la globalizzazione: le risposte dell'UE*, in www.europarl.europa.eu, 11 settembre 2019

PARLAMENTO EUROPEO, *Relazione sulle delocalizzazioni nel contesto dello sviluppo regionale*, 30 gennaio 2006, in www.europarl.europa.eu

PASTORE J., *Industrial Relocation and Labour Relations: The Case of Central and Eastern Europe*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2007, vol. 23/1, 35 ss.

PEDERSEN T., *European Union and the EFTA Countries: Enlargement and Integration*, Londra, 1994

PEDERSINI R., *Relocation of production and industrial relations*, in *EIROOnline*, 2006

PELLENBARG P.H., VAN WISSEN L.J.G., VAN DIJK J., *Firm relocation: state of the art and research prospects*, in *Research Report 02D31*, University of Groningen, 2002

PERATHONER C., *Le "Regioni" nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 7

PERNAZZA F., *La mobilità delle società in Europa da Daily Mail a Fiat Chrysler Automobiles*, in *Dir. Comm. Int.*, 2015, n. 2, 439 ss.

PERSIANI M., *Diritto del lavoro e sistema di produzione capitalistico*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, I, p. 279 ss.

PERSIANI M., LIEBMAN S. (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro. La legge n. 92 del 2012 (cd. "riforma Fornero") dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 99 del 2013*, Torino, 2013

PERULLI A. (a cura di), *Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo*, Torino, 2017

PERULLI A., *Delocalizzazione produttiva e relazioni industriali nella globalizzazione. Note a margine del caso Fiat*, in *Lav. Dir.*, 2011, n. 2, 343 ss.

PERULLI A., *Diritti sociali e commercio internazionale: riflessioni in occasione di un centenario*, in V. FERRANTE (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti. L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a cent'anni dalla sua fondazione*, Milano, 2020, 65 ss.

PERULLI A., *Globalizzazione e dumping sociale: quali rimedi?*, in *Lav. Dir.*, 2011, 13 ss.

PERULLI A., *L'idea del diritto del lavoro, oggi*, in A. PERULLI (a cura di), *L'idea del diritto del lavoro. Oggi*, Padova, 2016

PESSI R., *Diritto del lavoro e "regole" costituzionali*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, 26 ss.

PESSI R., *Dumping sociale e diritto del lavoro*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2011, 617 ss.

PESSI R., *Lavoro, mercato, "ordine spontaneo", regolazione transnazionale*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 2009, 277 ss.

PESSI R., *Lezioni di diritto del lavoro*, Torino, 2016

PESSI R., SIGILLÒ MASSARA G. (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Torino, 2017

PIERNAS LÓPEZ J.J., *The Concept of State Aid under EU Law. From internal market to competition and beyond*, Oxford, 2015

PISAPIA A., *Aiuti di Stato: profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, Padova, 2012

PIZZOFERRATO A., *Libertà di concorrenza e diritti sociali nell'ordinamento Ue*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010, 523 ss.

PODDIGHE F., *La localizzazione. Aspetti e riflessi economico-aziendali*, Pisa, 1990

PORCHIA O., *Aiuti di Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., IV, Torino, 2010, 1 ss.

POZZAGLIA P., *I limiti alla delocalizzazione e la salvaguardia dell'occupazione nel caso di fruizione di aiuti di Stato*, in G. FRANZA, P. POZZAGLIA, *Il Decreto dignità. Commento alle norme lavoristiche*, Torino, 2018, 85 ss.

PREDIERI A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1995

PROIA G. (a cura di), *Divieto di licenziamenti e libertà d'impresa nell'emergenza Covid. Principi costituzionali*, Torino, 2020

PROIA G., *Le misure per il contrasto alla delocalizzazione*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2019, n. 1, 3 ss.

PROIA G., *Manuale del nuovo corso del diritto del lavoro*, Padova, 2013

PROSPERETTI G., *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2017, n. 2, 301 ss.

REGALIA I., *Riflettendo sul futuro delle relazioni industriali in epoca di globalizzazione*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2011, 33 ss.

RICCIARDI A., PASTORE P., RUSSO A., TOMMASO S., *Strategie di back-reshoring in Italia: vantaggi competitivi per le aziende, opportunità di sviluppo per il Paese*, in *www.aisre.it*, 2015

RODRIK D., *La globalizzazione intelligente*, Bari, 2011

ROMEO C., *Le ambizioni del "decreto dignità" e della sua definitiva conversione in legge*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2018, n. 6, 1371 ss.

ROSSI DAL POZZO F., *Codice degli aiuti di Stato*, Torino, 2019

ROZA M., VAN DEN BOSCH F., VOLBERDA H.W., *Offshoring strategy: Motives, functions, locations, and governance modes of small, medium-sized and large firms*, in *International Business Review*, 2011, 314 ss.

RUGAUX M., *Droit du travail ou droit de la concurrence sociale? Essai sur un droit de la dignité de l'Homme au travail (re)mises en cause*, Bruxelles, 2009

RUSCIANO M., *Diritti dei lavoratori e mutamenti economico-produttivi*, Napoli, 2014

SACCHETTO D., *Mobilità della forza lavoro e del capitale. Alcune note a partire dalle esperienze dell'Europa orientale*, in D. SACCHETTO, M. TOMBA (a cura di), *La lunga accumulazione originaria. Politica e lavoro nel mercato mondiale*, Verona, 2008

SACHS T., WOLMARK C., *L'ambition contrariée du dispositif «Florange» (à propos de la recherche d'un repreneur en cas de fermeture de site)*, in E. PESKINE, G. BORENFREUND (a cura di), *Licenciements pour motifs économiques et restructuration*, 2015, Parigi, 135 ss.

SACRESTANO A., *Sanzioni generalizzate per le delocalizzazioni di investimenti agevolati*, in *Corr. Trib.*, 2018, n. 37, 2813 ss.

SAIDÉ A., *Abuse of EU Law and Regulation of the Internal Market*, Oxford, 2014

SALOMONE R., *Preferenze tariffarie generalizzate e core labour standards*, in *Lav. Dir.*, 2011, 105 ss.

SANTANIELLO R., *Il mercato unico europeo*, Bologna, 2007

SANTONI F., *Crisi dell'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1996, 63 ss.

SANTORO-PASSARELLI G., *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, 2020, 599 ss.

SARTORI A., *Prime osservazioni sul decreto "dignità": controriforma del Jobs Act con molte incognite*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2018, I, 651 ss.

SCARCELLI L., *Finanziamenti comunitari e politiche dello sviluppo. I fondi strutturali dalla programmazione comunitaria all'attuazione regionale e locale*, Bari, 2001

SCARPELLI F., *Convertito in legge il "decreto dignità": al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi*, in *GiustiziaCivile.com*, 3 settembre 2018

SCARPONI S., *Gli accordi transnazionali a livello di impresa: uno strumento per contrastare il social dumping?*, in *Lav. Dir.*, 2011, 119 ss.

SCARPONI S., *Globalizzazione e responsabilità sociale delle imprese transnazionali*, in *Lav. Dir.*, 2006, 149 ss.

SCHEPISI C. (a cura di), *La “modernizzazione” della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011

SCHIATTARELLA R., *Delocalizzazione internazionale e occupazione: un’analisi per i settori tradizionali italiani*, in F.R. PIZZUTI (a cura di), *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale*, Roma, 1999

SCHIAVETTI F., *L’outsourcing e la delocalizzazione transnazionale dell’impresa*, in A. PERULLI (a cura di), *L’idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Padova, 2016, 648

SCHRODER E., *Offshoring, employment, and aggregate demand*, in *Journal of Evolutionary Economics*, 2020, 179 ss.

SCIARRA S., *L’Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Bari, 2013

SCIARRA S., *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lav. Dir.*, 2008, n. 2, 245 ss.

SITZIA A., DE LUCA G., *Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?*, in www.bollettinoadapt.it, 27 aprile 2020.

SLEUWAEGEN L., PENNINGS E., *Relocation and public aid. A first report*, in J. DUNNING, J.L. MUCCHIELLI (ed. by), *Multinational Firms: The Global-Local Dilemma*, Londra, 2002, 178 ss.

SLEUWAEGENNAND L., PENNINGS E., *International relocation of production: where do firms go?*, in *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 53, n. 4, 2006, 430 ss

SPAGNUOLO VIGORITA V., *Problemi giuridici dell'ausilio finanziario pubblico ai privati*, Napoli, 1964

SPASIANO M., *Profili giuridico-amministrativi in ordine all'emergenza dell'utilizzo dei fondi europei da parte degli enti locali territoriali*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario AIPDA 2005*, Milano, 2006, 129 ss.

SPERDUTI G., *La libertà di circolazione e di stabilimento nei paesi della Comunità economica europea*, Roma, 1973

SPITALERI F., *Commento all'art. 349 del TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, 2529 ss.

STAVICZKY P., *Sensitive Issues in the Regulation of Regional Aid and Its Application*, in *EStAL*, 2017, n. 4

STEFANOVA B.M., *The Political Economy of Outsourcing in the European Union and the East-European Enlargement*, in *Business and Politics*, 2006, 8(2), 1 ss.

STROZZI G., *Gli aiuti di Stato*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2017, 381 ss.

SUPIOT A. (diretto da), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Parigi, 2015, 25

SUPIOT A., *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lav. Dir.*, 2011, n. 3, 501 ss.

TARTAGLIONE A., *Le scelte di delocalizzazione produttiva nell'Europa centro-orientale*, Roma, 2009.

TATARELLI M., *Il licenziamento individuale e collettivo. Lavoro privato e pubblico*, Padova, 2015

TATTARA G., CORÒ G., VOLPE M., *Andarsene per continuare a crescere. La delocalizzazione internazionale come strategia competitiva*, Roma, 2006

TEBANO L., *Aiuti (dir. lav.)*, in S. BELLOMO, M. CIAN, G. FERRI JR., D.U. SANTOSUOSSO, F. TESAURO (a cura di), *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale - Aggiornamento*, 2015

TEBANO L., *Delocalizzazioni, occupazione e aiuti di Stato nel "Decreto Dignità"*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2019, I, 63 ss.

TEBANO L., *Diritto del lavoro e aiuti all'occupazione: verso una (parziale) convergenza valoriale*, in *Lav. Dir.*, 2016, 341 ss.

TEBANO L., *Limiti alle delocalizzazioni e modelli di aiuti*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *"Decreto Dignità" e Corte Costituzionale n. 194 del 2018*, 2019, Torino, 123 ss.

TEBANO L., *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato "compatibili"*, Padova, 2012

TEBANO L., *State Aid for Employment after the New General Block Exemption Regulation*, in *EStAL*, 2015, n. 21

TELLJOHANN V., DA COSTA I., MÜLLER T., REHFELDT U., ZIMMER R., *Accordi quadro internazionali: un nuovo strumento di relazioni industriali transnazionali*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2011, 145 ss.

TEUBNER G., *Costituzionalismo della società transnazionale*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 4

TIRABOSCHI M., *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002

TONELLI R., *Incentivi alle imprese e misure di contrasto alla delocalizzazione produttiva*, in *Studium Iuris*, 2019, n. 11, 1303 ss.

TORANO V., *Le nuove misure amministrative di contrasto alle delocalizzazioni e di salvaguardia dei livelli occupazionali nelle imprese beneficiarie di aiuti pubblici*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, 2019, 1633 ss.

TORINO R., *Diritto di stabilimento delle società e trasferimento transnazionale della sede. Profili di diritto europeo e italiano*, in AA.VV., *Aspetti di interesse notarile nel diritto dell'Unione europea*, Viterbo, 2012

TREU T., *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, in *Lav. Dir.*, 1999, 191 ss.

TREU T., *Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2011, 51 ss.

TREU T., *Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2017, n. 133

TRIGGIANI E., *Aiuti di Stato (diritto dell’Unione europea)*, in Enc. Dir., ann., IV, Milano, 2013, 19 ss.

TULLINI P., *Concorrenza ed equità nel mercato europeo: una scommessa difficile (ma necessaria) per il diritto del lavoro*, in Riv. It. Dir. Lav., 2018, I, 199 ss.

TULLINI P., *De-localizzazioni industriali e tutela dell’occupazione. Qualche riflessione*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, vol. III, *Diritto della previdenza sociale e del mercato del lavoro. Diritto europeo – Lavoro pubblico*, Napoli, 2011, 1329 ss.

TURSI A., *Delocalizzazioni e occupazione: il lato “oscuro” del decreto Dignità. Facciamo chiarezza*, in www.ipsoa.it, 15 dicembre 2018

URIARTE O.E., *Deslocalización, globalización y derecho del trabajo*, in IUSLabor, 2007, n. 1

URIARTE O.E., *La crisi finanziaria globale e il diritto del lavoro*, in Lav. Dir., 2010, 279 ss.

VALENTE L., *I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali*, in Dir. Rel. Ind., 2017, n. 3, 729 ss.

VALENTE P., RIZZARDI R., *Delocalizzazione, migrazione societaria e trasferimento sede*, Milano, 2014

VALLEBONA A., *Covid: norme per proteggere l'occupazione*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2020, n. 2, 443 ss.

VALLEBONA A., *Evoluzione del diritto del lavoro ed economia*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2019, n. 2, 391 ss.

VALSIGLIO C., *La revoca degli aiuti di Stato in caso di delocalizzazione*, in AA.VV., *Decreto dignità. Guida operativa alle nuove misure di contrasto al precariato e alla delocalizzazione delle imprese e di semplificazione fiscale*, Milano, 2018

VAN PIJE T., *Collective Labour Law after Viking, Laval, Rüffert, and Commission v. Luxembourg*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2009, 81 ss.

VANDENBROUCKE F., BARNARD C., DE BAERE G., *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, 2017

VECCHI A. (ed. by), *Reshoring of Manufacturing. Drivers, Opportunities, and Challenges*, Berlino, 2017

VECCHIETTI V., *Il processo di modernizzazione della normativa sugli aiuti di Stato con particolare riferimento al nuovo regime delle responsabilità nazionali e delle imprese nella sistematica degli aiuti di Stato*, in L. VASSALLO (a cura di), *La politica della concorrenza e degli aiuti di Stato in Europa. Quali strumenti di garanzia per l'evoluzione del mercato interno?*, Lussemburgo, 2014, 53 ss.

VIGNEAU C., *Social Dumping at the Core of National Labour Law Reforms*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, 871 ss.

VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2011

VINCENTI E., *Commento all'art. 41 Cost.*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. La Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, Milano, 2017

VINTI S., *I possibili rimedi sanzionatori in materia di finanziamenti agevolati*, in *Riv. Amm. It.*, 1999, 253 ss.

VIOTTO A., *Il recupero del beneficio del c.d. iper-ammortamento*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *“Decreto Dignità” e Corte costituzionale n. 194 del 2018. Come cambia il Jobs Act*, Torino, 2019, 135 ss.

VIOTTO A., *Le modifiche alla disciplina del credito d'imposta per ricerca e sviluppo*, in FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di), *“Decreto Dignità” e Corte costituzionale n. 194 del 2018. Come cambia il Jobs Act*, Torino, 2019, 145 ss.

VITTORI R., *Export, delocalizzazione, internazionalizzazione. Un'opportunità delle aziende per superare la crisi*, Milano, 2013

VOLPE M., *Delocalizzazione e dumping sociale. La prospettiva delle teorie economiche*, in *Lav. Dir.*, 2011, n. 1, 45 ss.

WERNER P., VEROUNDEN V. (ed. by), *EU State Aid Control. Law and Economics*, Alphen aan den Rijn, 2017

WOLSZCZAK-DERLACZ J., PARTEKA A., *Does off shoring affect industry employment? Evidence from a wide European panel of countries*, in *Journal of International Studies*, 2015, vol. 8, n. 1, 41 ss.

ZAMPINI G., *Delocalizzazioni e tutela dell'occupazione nel governo multi-livello del mercato globale. Problemi e prospettive*, in *Arg. dir. lav.*, 2019, n. 5, 980 ss.

ZANNI M., *Le nuove misure agevolative per gli investimenti in beni strumentali e tecnologie delle PMI*, in *Fisco*, 2013, n. 34, 5240 ss.

ZITTI S., *Commento all'art. 107 TFUE*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2018

ZOLI C., *Commento all'art. 41 Cost.*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2018

ZOPPOLI L., *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2018, n. 377

