

Laura Tebano

Delocalizzazioni, occupazione e aiuti di Stato nel “Decreto Dignità”

Sommario: **1.** Introduzione: lo scenario. **2.** La delimitazione del campo di applicazione: alcune questioni preliminari. **3.** *Segue.* Gli aiuti per investimenti produttivi nel panorama europeo: un modello disomogeneo. **4.** Gli aiuti con impatto occupazionale: quale nesso con i modelli sovranazionali? **5.** L’ambito di applicazione oggettiva delle disposizioni nazionali. **6.** Qualche considerazione conclusiva.

1. *Introduzione: lo scenario*

Sulla scia dei precedenti sperimentati a livello nazionale e nell’ambito della legislazione regionale, il Governo ha introdotto due norme volte a contrastare taluni processi di delocalizzazione e di riduzione dell’occupazione, e segnatamente quei processi di frammentazione organizzativa e di contrazione degli organici messi in atto da imprese che abbiano beneficiato di aiuti di Stato. Tale intervento ha avuto un’enorme risonanza mediatica e ha suscitato reazioni disomogenee. Presentato dagli artefici come risposta alla scarsa efficacia e al ridotto ambito applicativo dei divieti contenuti nella legge di stabilità 2014¹, lo stesso è stato da taluno inteso come una spallata indiscriminatamente punitiva delle scelte imprenditoriali, priva di un doveroso *distinguo* tra operazioni fisiologiche e selvagge scomposizioni del ciclo produttivo²; da altri come un primo positivo tentativo di arginare un fenomeno negativo per l’economia e l’occupazione in Italia³.

¹ Cfr. *Relazione illustrativa del “Decreto Dignità” dei lavoratori e delle imprese*, bozza del 26 giugno 2018.

² *Audizione Confindustria - Camera dei Deputati*, 18 luglio 2018.

³ *Audizione CGIL - Camera dei Deputati*, 17 luglio 2018.

La nuova disciplina sicuramente risente 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), ma è ancora troppo presto per azzardare pronostici o bilanci, che inevitabilmente assumerebbero i caratteri della provvisorietà. Viceversa si palesa utile il tentativo di inquadrare le disposizioni in esame sullo sfondo dei modelli politico-economici che campeggiano sulla scena moderna; ciò al fine di mettere a fuoco i tratti più significativi delle nuove previsioni e provare a rintracciare la logica di fondo che ha guidato le scelte del Governo.

In tale ottica di ricognizione va segnalata un'inversione del processo di ascesa dell'ideologia neoliberale, dominante nell'ultimo terzo del '900 e nel primo decennio del nuovo secolo. Un simile declino deriva sicuramente dai numerosi guasti che tale ideologia ha provocato tanto sul versante della recessione economica, quanto sul piano della crescita delle diseguaglianze, sconfessando il mantra secondo cui "la ricchezza di pochi avvantaggia tutti"⁴. Come ha osservato Luciano Gallino a proposito del fallimento degli assiomi delle teorie neoliberali: "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"⁵.

Quanto alla globalizzazione sembra qui sufficiente ricordare che il superamento del paradigma territoriale dell'economia ha avuto un'inevitabile risonanza sul carattere statutale della produzione giuridica in generale e della disciplina lavoristica in particolare⁶. Essa ha disvelato drammaticamente i rischi di deresponsabilizzazione delle imprese e la necessità di ricorrere al principio di solidarietà "pour faire face aux problèmes écologiques, sociaux et monétaires

⁴ Cfr. BAUMAN, "La ricchezza di pochi, avvantaggia tutti" Falso!, Laterza, 2013.

⁵ Così GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, 2013, p. 256. Sulle contraddizioni del sistema economico globale al crepuscolo del matrimonio tra democrazia e capitalismo, v. da ultimo MARTELLONI, *Il colpo di Stato di banche e governi. Lavoro, diritto e democrazia. La norma giuslavoristica in cerca di legittimazione: rilievi critici*, Wolters Kluwer, 2018, p. 13.

⁶ Sul punto v. da ultimo BANO, *Sovranità regolativa e subordinazione del diritto del lavoro*, LD, 2017, p. 16. Sui percorsi regolativi adottati dalle imprese multinazionali, v. BRINO, *Hard and Soft Law Instruments for Regulating Multinational Enterprises: an Uphill Struggle towards Global Responsibility?*, in ALES, BASENGHI, BROMWICH, SENATORI (a cura di), *Employment Relations and Transformation of the Enterprise in the Global Economy*, Collana Fondazione Biagi, Giappichelli, 2015.

*engendrés par la globalisation et tracer ainsi les voies d'une véritable mondialisation, c'est -à- dire d'une civilisation du processus de globalisation*⁷.

Quanto alle delocalizzazioni, i sofisticati modelli organizzativi escogitati per incrementare la capacità competitiva hanno innescato un perverso meccanismo di concorrenza tra sistemi normativi finalizzato ad attrarre investimenti e/o a contrastare la fuga delle imprese verso aree geografiche a minor costo del lavoro⁸. Così, la complessità delle moderne dinamiche organizzative ha prodotto il duplice effetto di distorcere l'immagine dell'impresa (e del suo “interesse”) che viene accostata a “una *black box*, inaccessibile e non condizionabile, immersa nell'opacità del processo produttivo e delle sue logiche impenetrabili”⁹ e di azionare un consistente meccanismo di *dumping* normativo. Come ha in proposito osservato Catherine Barnard, infatti, “*social policy is the area where concerns about race to the bottom have been most clearly articulated and there are inevitable overlaps between employment law and company law*” dal momento che “*the Member States are using regulation or rather deregulation of labour standards as a tool of competition*”¹⁰. Il che trova conferma nella progressiva apertura alla logica del calcolo per verificare in quale misura la normativa nazionale risulti sintonica con i desiderata delle imprese e ne favorisca l'insediamento. Basti pensare in generale al rapporto *Doing Business* e in particolare alla sua versione 2018 ove, nel classificare l'attrattività delle

⁷ Cff. SUPLOT (sous la direction de), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015, p. 25.

⁸ Sulla liberalizzazione dei processi di esternalizzazione in Italia ad opera del legislatore del 2003 v. DE LUCA TAMAJO, *Ragioni e regole del decentramento produttivo*, in *DRI*, 2005, p. 307 secondo cui “ad una valutazione comparativa l'Italia presenta ancora oggi livelli di esternalizzazione decisamente bassi (23 miliardi di euro di valore annuo dei servizi esternalizzati nel 2003, contro i 448 per gli Stati Uniti e i 343 per l'Europa, con uno scarto negativo notevole rispetto a Gran Bretagna e Germania): una riduzione dei vincoli normativi in materia, lungi dall'essere anacronistica, restituisce al nostro sistema industriale una importante leva di competitività, particolarmente necessaria in una fase di evidente e pericoloso declino”. E v. anche ID., *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: scenari e strumenti*, in *RIDL*, 2007, p. 3 ss.; PERULLI, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: problemi e prospettive*, *ivi*, p. 29 ss.

⁹ Cff. PERULLI, *L'idea del diritto del lavoro, oggi*, in PERULLI (a cura di), *L'idea del diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Cedam, 2016, LV. Per un invito a guardare dentro la scatola nera e a costruire modelli teorici convalidati da analisi empiriche v. BARBERA, *L'idea di impresa. Un dialogo con la giovane dottrina giuslavorista*, in PERULLI (a cura di), *op. cit.*, 673 s.

¹⁰ BARNARD, *Social dumping and race to the bottom: some lessons for the European Union from Delaware?*, in *European Law Review*, 2000, p. 57 ss.; EAD., *Social Dumping or Dumping Socialism?*, in *The Cambridge Law Journal*, 2008, vol. 67, No. 2, p. 262 ss.

discipline nazionali sulla base (anche) della *Labor market regulation*, viene segnalato come indice di progresso e frutto della collaborazione con l'ILO il passaggio da una valutazione della flessibilità della regolazione lavoristica basata esclusivamente su *the hiring and redundancy of employees and the scheduling of working hours* all'inclusione di fattori quali *the availability of at least five fully-paid days of sick leave a year, length of paid maternity leave, unemployment protection, gender nondiscrimination in hiring and equal remuneration for work of equal value*¹¹. Questi ultimi, beninteso, indiscriminatamente accorpati sotto l'unica voce *Job quality* ...

Il declino dell'ideologia neoliberista e l'esigenza di superare il *dumping* normativo o, per riprendere l'espressione di Supiot, il *darwinismo* normativo¹² ha massicciamente condizionato le più recenti elaborazioni teoriche generando voci di dissenso e rigurgiti di protezionismo.

Allo scetticismo di Dani Rodrik nei confronti della globalizzazione e al suo noto *trilemma dell'economia mondiale*¹³ si affianca così la più intransigente posizione di Ha-Joon Chang secondo cui il libero commercio, senza alcuna protezione, agevola i più forti: "i paesi ricchi costringono quelli in via di sviluppo ad aprire le frontiere esponendo le loro economie alle forze della competizione globale, condizionandoli con aiuti bilaterali e prestiti dalle istituzioni internazionali (FMI e Banca Mondiale) sotto il loro controllo e sfruttando l'influenza ideologica esercitata attraverso il dominio intellettuale"¹⁴. Secondo l'economista "malgrado la retorica della globalizzazione, la nazionalità di un'impresa è ancora la chiave per decidere dove verranno localizzate le attività di più alto livello"; e aggiunge "mentre è sbagliato un rifiuto cieco del capitale estero, sarebbe molto ingenuo delineare politiche economiche sulla base del mito che il capitale non ha più radici nazionali"¹⁵. E alla severa diagnosi si accompagna una drastica terapia: occorre ripensare il ruolo dello Stato, "l'intervento del governo, se correttamente studiato e

¹¹ Si tratta, come noto, del rapporto annuale della *World Bank Group*. Vedilo in <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2018>.

¹² SUPIOT, *Le droit du travail bradé sur le «marché des normes»*, in *DS*, 2005, p. 1987 ss.

¹³ Cfr. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Laterza, 2011 secondo cui esiste un'incompatibilità tra democrazia, autodeterminazione nazionale e globalizzazione economica. E v. da ultimo ID., *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*, Princeton University Press, 2017.

¹⁴ Cfr. CHANG, *23 cose che non ti hanno mai detto sul capitalismo*, il Saggiatore, 2010, p. 80. Nello stesso senso già ID., *Cattivi samaritani. Il mito del libero mercato e l'economia mondiale*, Università Bocconi, 2008.

¹⁵ Cfr. CHANG, *23 cose*, cit., p. 93 ss.

realizzato può aumentare il dinamismo economico incrementando l’offerta di risorse che il mercato non è capace di fornire (per esempio, ricerca e sviluppo o formazione lavoro), dividendo il rischio di progetti con alti ritorni sociali ma bassi ritorni privati”, e concorrendo alla creazione di “un sistema dotato di maggiore dinamismo, stabilità e più accettabili livelli di eguaglianza”¹⁶.

Mutatis mutandis l’economista francese Jean-Luc Gréau, muovendo dalla valorizzazione della solidarietà tra gli Stati (alla base del progetto europeo), agli inizi del nuovo secolo (e dunque prima di addivenire a posizioni più oltranziste¹⁷) proponeva una dissociazione dell’ambito di operatività della libertà di circolazione tra il mercato comune e quello mondiale: “*la libre circulation des capitaux, qu’il faudrait maintenir dès lors qu’elle permet d’apporter des ressources financières à des régions riches en hommes et pauvres en argent, et la libre circulation des marchandises, qu’il faudrait encadrer au sein de grands marchés continentaux ou régionaux*”¹⁸. Né, ad avviso di Gréau, la delimitazione spaziale della libera circolazione delle merci – mediante l’introduzione di regole dirette a proteggere questi mercati – rappresenterebbe un ostacolo alla concorrenza in quanto si tratterebbe di regole applicabili sia alle imprese locali sia a quelle straniere e strumentali a garantire investimenti di lungo periodo e a scoraggiare investimenti “volatili”.

Beninteso, gli effetti spiazzanti della iperglobalizzazione e la crescente disuguaglianza hanno generato anche visioni più articolate inclini a propugnare una riforma del capitalismo neoliberista rinnovando la fiducia verso un governo transnazionale. Così nel suo ultimo libro *Salviamo il capitalismo da se stesso*, Colin Crouch denuncia il contrasto interno al neoliberismo “oscillante tra l’irrealismo della versione del mercato puro e l’incoerenza della forma aziendalista”, ma osserva che tale diversità di posizioni può “rafforzare il neoliberismo anziché demolirlo”¹⁹. Nondimeno, conclude Crouch, la sua riforma potrà realizzarsi “solo se e quando i principali gruppi di interesse del capitalismo mondiale capiranno che flirtare con le forze xenofobe significa mettere a rischio i propri interessi di lungo periodo, peraltro già

¹⁶ Cfr. CHANG, *23 cose, cit.*, p. 244 ss.

¹⁷ GRÉAU, *La trahison des économistes*, Gallimard, 2008 e da ultimo *La Grande récession (depuis 2005)*, Folio actuel, 2012.

¹⁸ GRÉAU, *L’avenir du capitalisme* », Gallimard, 2005, p. 221 ss.

¹⁹ CROUCH, *Salviamo il capitalismo da se stesso*, il Mulino, 2018, p. 83 ss.

sotto la minaccia delle loro stesse azioni a breve termine; e se e quando la politica democratica potrà davvero estendersi al di sopra del livello dello stato-nazione”²⁰.

In uno scenario così caratterizzato l’analisi delle previsioni nazionali verrà condotta assumendo come unica angolazione tematica la disciplina degli aiuti di Stato, tralasciando la distinta problematica degli aspetti qualificatori e regolativi delle operazioni di delocalizzazione²¹. Proprio la fruizione di aiuti di Stato rappresenta, infatti, nell’impostazione del legislatore la pre-condizione di operatività dei meccanismi sanzionatori connessi ai processi di decentralizzazione in senso stretto²².

Tanto premesso verranno, quindi, dapprima affrontate alcune questioni qualificatorie, quindi saranno definite le caratteristiche degli aiuti per investimenti produttivi nelle pertinenti disposizioni europee, e ciò al fine di individuare le tipologie di aiuti che potrebbero avere ispirato la normativa italiana. In seguito si esaminerà la complessa disposizione interna relativa alle “misure di aiuto che prevedono la valutazione dell’impatto occupazionale” mettendone in luce la profonda distonia con il quadro europeo.

2. *La delimitazione del campo di applicazione: alcune questioni preliminari*

La disamina della disciplina anti-delocalizzazione contenuta nel d. l. 12 luglio 2018, n. 87, conv. dalla l. n. 96/2018 (d’ora in poi Decreto Dignità) con le lenti della disciplina degli aiuti di Stato rappresenta una vera e propria cartina di tornasole delle direttrici di politica del diritto del Governo legapentastellato. È vero, infatti, che l’intervento legislativo è soltanto un capitolo del più ampio programma approntato dal Governo²³; è altresì vero che la normativa sugli aiuti statali ha una connotazione spiccatamente settoriale, ma è altrettanto vero che proprio dall’approccio a questa disciplina traspare

²⁰ CROUCH, *op. cit.*, p. 103 s.

²¹ Sul punto si rinvia al contributo di BRINO, *Le misure volte a contrastare le delocalizzazioni*, in FIORILLO-PERULLI (a cura di), “Decreto Dignità” e Corte Costituzionale n. 194/2018, Giappichelli, 2019, p. 115 ss.

²² In contrapposizione ai processi di decentralizzazione in senso lato che comprendono anche il sistema di reclutamento della forza lavoro, su cui v. DE LUCA TAMAJO, *Diritto del lavoro*, cit., p. 7; PERULLI, *Diritto del lavoro*, cit., p. 29 ss.

²³ Per un più ampio esame cfr. L. ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, in *WP C.S.D.L.E. n. 377/2018*.

l’opzione di fondo sul ruolo che si intende assegnare allo Stato nell’equilibrio con il mercato o, se si preferisce, sul modello di relazione tra governo e imprese.

Muovendo da tale premessa, non pare difficile scorgere nelle previsioni nazionali tracce dei più generali fenomeni di rigetto del neoliberismo cui si è accennato in apertura. Un primo segnale di diffidenza nei confronti di una realtà priva di confini e di resistenza agli effetti spiazzanti dell’economia globalizzata si rinviene proprio nei presupposti di applicazione della disciplina anti-delocalizzazione e nella disposizione diretta alla salvaguardia dell’occupazione nelle imprese beneficiarie di aiuti.

Procedendo con ordine, gli artt. 5 e 6 del Decreto Dignità prevedono una sanzione di decadenza dal beneficio, e conseguente obbligo di restituzione, degli aiuti erogati a imprese italiane ed estere che:

a) hanno beneficiato di aiuti per la realizzazione di investimenti produttivi e delocalizzano “entro 5 anni dalla data di conclusione dell’iniziativa agevolata” (art. 5, comma 1 e 2)

b) hanno beneficiato di aiuti che prevedono una valutazione dell’impatto occupazionale e riducono in misura superiore al 50% i livelli occupazionali degli addetti all’unità produttiva o all’attività interessata dal beneficio “nei cinque anni successivi alla data di completamento dell’investimento” (art. 6, comma 1)²⁴.

In entrambi i casi affiora un atteggiamento del legislatore ostile a opzioni organizzative troppo “disinvolute” rispetto alle esigenze del territorio vuoi perché si smantella l’attività economica, vuoi perché si riducono i livelli occupazionali nell’unità produttiva o nell’attività interessata dal beneficio. E alla disapprovazione si accompagna la predisposizione di un meccanismo che denota una certa confusione circa le condizioni di applicazione della disciplina europea.

Stando alla lettera dei menzionati artt. 5 e 6, infatti, il meccanismo sanzionatorio approntato dal legislatore scatta soltanto al cospetto di interventi statali che integrano aiuti di Stato²⁵. Senonchè tale conclusione, apparentemente scon-

²⁴ In alternativa si prevede una riduzione del beneficio in proporzione alla riduzione del livello occupazionale quando questo sia stato decurtato in misura inferiore al cinquanta per cento, ma superiore al dieci per cento.

²⁵ Un cenno agli artt. 5 e 6 del cd. Decreto Dignità in DIAMANTI, *Aiuti di Stato, misure generali di politica economica e sociale ed incentive assunzionali*, in *W.P.C.S.D.L.E. n. 369/2018*.

tata, non lo è affatto in quanto nelle previsioni del Decreto Dignità non si rintracciano indizi tali da escludere la natura generale della misura nazionale.

Basti considerare che, come noto, il *distinguo* tra aiuti di Stato e misure generali di politica economica si fonda sul criterio della selettività e che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, per qualificare una misura come “selettiva” occorre stabilire se, nell’ambito di un dato regime giuridico, un provvedimento statale sia tale da favorire “talune imprese o talune produzioni” rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga (tenuto conto dell’obiettivo perseguito da tale regime) e che sono quindi oggetto di un trattamento differenziato idoneo, in sostanza, ad essere qualificato come discriminatorio²⁶.

Sicuramente i percorsi logico-argomentativi che guidano l’interprete nella valutazione sono tutt’altro che lineari e – come è stato osservato – *all of them are sometimes windy and uncertain in their conclusions*²⁷. Così il carattere selettivo della misura può ricavarsi dall’individuazione di una categoria di imprese aventi caratteristiche specifiche²⁸ o può desumersi dal tipo di operazione economica, perché in fondo 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)²⁹. Ancora, per valutare la selettività di una misura si può adottare come contesto giuridico di riferimento il territorio dello Stato membro nella sua interezza, oppure anche la porzione di territorio nel quale un’autorità regionale o locale esercita la competenza che le deriva dalla Costituzione o dalla legge³⁰.

²⁶ Cfr. C. Giust. 28 giugno 2018, cause riunite C-236/16 e 237/16, *ANGED c. Diputación General de Aragón*, punti 25-36; C. Giust. 28 giugno 2018, C-203/16 P, *Dirk Andres c. Commissione*, punti 80-83; C. Giust. 21 dicembre 2016, C-20/15 P e C-21/15 P, *Commissione c. World Duty Free Group e a.*, punto 54; C. Giust. 15 novembre 2011, C-106/09 P e C-107/09 P, *Commissione e Spagna c. Government of Gibraltar e Regno Unito*, punto 74 e giurisprudenza ivi citata.

²⁷ KURCZ-VALLINDAS, *Can general measures be ... selective? Some thoughts on the interpretation of a State aid definition*, *Com. mark. law rev.*, 2008, p. 181. Sul criterio della selettività v. anche più recentemente QUIGLEY QC, *European State Aid Law and Policy*, Hart Publishing, 2015, p. 63 ss.; PIERNAS LÓPEZ, *The Concept of State Aid under EU Law. From internal market to competition and beyond*, Oxford University Press, 2015, p. 11-13.

²⁸ Cfr. C. Giust. 7 novembre 2014, T-219/10, *Autogrill España c. Commissione*, punti 64-78; C. Giust. 7 novembre 2014, T-399/11, *Banco Santander e Santusa c. Commissione*, punti 68-72.

²⁹ Conclusioni dell’Avvocato generale Melchior Wathelet, 28 luglio 2016 cause riunite C-20/15 P e C-21/15 P, *Commissione c. World Duty Free Group e a.*, punto 11.

³⁰ Cfr. C. Giust. 28 giugno 2018, *ANGED*, cit., punto 29.

Nondimeno è certo che tra gli elementi costitutivi di un aiuto di Stato si collochi la selettività della misura presa in esame. In altre parole, quale che sia l’approccio adottato, resta il fatto che nell’intervento nazionale devono ravvisarsi elementi tali da introdurre fattori di differenziazione tra i beneficiari e i non beneficiari dell’intervento statale. Se è vero quindi che può discutersi delle modalità di verifica della selettività e della loro affidabilità, è altrettanto vero che non si può prescindere da tale criterio essendo indispensabile – ai fini della configurabilità di un aiuto di Stato – che la misura introduca differenziazioni tra imprese (o tra imprese che pongono in essere determinate operazioni economiche).

Ebbene, nulla di tutto ciò si rintraccia negli artt. 5, e 6 del Decreto Dignità. 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”. Come dire che il nuovo meccanismo sanzionatorio, pur riferendosi agli aiuti, non lascia trasparire alcunché circa i fattori di differenziazione tra le imprese idonei a connotare in maniera inequivoca l’intervento nazionale; sicché viene lasciata aperta la strada a una contestazione diretta a pervenire all’opposta qualificazione dei benefici in termini di misure generali, sì da neutralizzare l’operatività della decadenza (e del conseguente obbligo di restituzione).

Certo, qualora, capovolgendo la prospettiva, si ritenga che il riferimento agli aiuti vada inteso in senso atecnico e che in realtà il legislatore intendesse genericamente riferirsi a misure generali di politica economica, il problema dell’interazione con la disciplina europea risulterebbe neutralizzato. In tal caso il sistema nazionale finirebbe con l’essere immunizzato e i vincoli sopranazionali assumerebbero le sembianze di armi spuntate. Questa seconda interpretazione, tuttavia, non convince perché si risolverebbe in un tentativo di ricomposizione sistemica basato su una distanza abissale tra gli attrezzi tecnico-concettuali disponibili e la loro attuazione concreta.

Né maggiore chiarezza di idee circa gli assi portanti della disciplina europea in tema di aiuti di Stato si registra sul versante del percorso di verifica della compatibilità degli aiuti evocati negli artt. 5 e 6 del Decreto Dignità. In assenza di indicazioni normative di segno diverso, infatti, viene a delinearsi un sistema di potenziale compresenza di aiuti notificati e di aiuti esentati. I primi, come noto, 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 stessa³¹. Gli aiuti esentati, viceversa, 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. Da questo angolo visuale le previsioni italiane, nella loro genericità ed omnicomprensività, urtano se non altro con il principio di ragionevolezza delle scelte legislative e denotano una certa superficialità nella valutazione delle ricadute di un’impropria assimilazione dei due percorsi. Non sembra allora azzardato concludere che, al di là di ogni valutazione di merito politico, la soluzione sposata palesa una certa incongruenza tecnica in quanto finisce con l’accomunare situazioni molto diverse: gli aiuti notificati e quelli esentati viaggiano a due velocità vuoi sotto il profilo della tempistica, vuoi dal punto di vista della procedura da seguire e sarebbe stato forse opportuno tenerli separati³².

3. Segue. *Gli aiuti per investimenti produttivi nel panorama europeo: un modello disomogeneo*

Poste queste premesse, è utile tentare di circoscrivere l’ambito applicativo dell’art. 5, rubricato “Limiti alla delocalizzazione delle imprese beneficiarie di aiuti”, e chiarire subito che il co. 1 fa riferimento al caso in cui l’aiuto statale preveda la realizzazione di investimenti produttivi; mentre il co. 2 riguarda l’ipotesi in cui l’aiuto preveda l’effettuazione di investimenti produttivi specificamente localizzati. Elemento comune ai due segmenti normativi è, dunque, il richiamo agli investimenti produttivi che, in positivo, qualificano e giustificano l’intervento statale e, in negativo, fondano il mec-

³¹ Sulla responsabilità dello Stato per violazione dell’obbligo di previa notifica e l’azione di risarcimento danni da parte di un privato v. C. Giust. 23 gennaio 2019, C- 387/17, *Presidenza del Consiglio dei Ministri c. Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA*, ove, valorizzando l’efficacia pratica di tale obbligo, la Corte ha sottolineato che una decisione della Commissione che dichiari un aiuto non notificato compatibile con il mercato interno non ha l’effetto di sanare gli atti di esecuzione prematura (sicché “l’azione di risarcimento danni può essere accolta anche qualora, al momento in cui il giudice nazionale statuisce sulla domanda, la Commissione abbia già approvato l’aiuto” punti 59-60) e pertanto gli enti statali non possono avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento (punti 70 e 76).

³² Per una valutazione critica del sistema a due velocità v. BUENDÍA SIERRA, *Small on Small: Towards a Two-Speed State Aid Control*, EStAL, 2016, p. 501.

canismo sanzionatorio qualora l’attività economica connessa all’investimento venga, in tutto o in parte, smobilizzata.

Ebbene tale previsione pare emblematica di un atteggiamento di “chiusura” che il legislatore nazionale oppone alla disinvolta mobilità delle imprese. Ora, che attraverso le politiche di investimento lo Stato intenda incidere indirettamente sul mondo industriale è del tutto legittimo, ma che per il perseguimento di tale finalità si utilizzi una strategia di difesa nazionale disarmonica rispetto alle logiche che animano il funzionamento del mercato interno sembra discutibile. Il che è tanto più vero se si considera che l’Europa – come si tenterà di illustrare – ha dimostrato una certa “sensibilità” rispetto al tema delle delocalizzazioni e lo ha fatto proprio nella disciplina degli aiuti di Stato.

Prima di esaminare la risposta europea alle delocalizzazioni sembra, tuttavia, opportuno muovere dalla nozione di aiuti per investimenti produttivi richiamata nel Decreto Dignità e rilevare l’assenza di un modello omogeneo di tale tipologia di aiuti: per un verso resta ferma la percorribilità della “vecchia” e tradizionale strada della notifica che consente di modellare *ad libitum* il beneficio; per altro verso nel GBER n. 651/2014 manca un univoco riferimento agli aiuti per investimenti produttivi. Tentando di schematizzare e focalizzando l’attenzione sul percorso esentato si possono ricondurre a tale modello due tipologie di aiuti contemplati nel GBER n. 651/2014 che “interferiscono”, sia pure in misura diversa, con il fattore lavoro: gli aiuti agli investimenti a favore delle PMI e gli aiuti a finalità regionale³³.

Con riguardo agli aiuti agli investimenti a favore delle PMI (previsti e regolati nell’art. 17 GBER n. 651/2014), altrove ho cercato di chiarire che in tal caso i posti di lavoro creati costituiscono una variante (del tutto possibile, ma non necessaria) dei costi ammissibili³⁴. Per questa tipologia di aiuti, cioè, l’investimento in posti di lavoro non rappresenta un elemento necessario per fruire dell’esenzione e inoltre l’eventuale opzione per la creazione di posti di lavoro prescinde totalmente dalle caratteristiche soggettive del lavoratore. Proprio in ragione di tale peculiarità questa tipologia di aiuti può essere qualificata aiuti all’occupazione *tout court*: la creazione di posti di lavoro è mera-

³³ Gli investimenti sono infatti richiamati anche in altre disposizioni (es. nella Sezione 7 “Aiuti per la tutela dell’ambiente”), ove però non si registra un riferimento all’occupazione. Ma v. anche considerando 67.

³⁴ Tebano, *Aiuti (dir. lav.)*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale - aggiornamento*, (a cura di) BelloMo, Cian, Ferri Jr, Santosuosso, Tesauro F, Utet, 2015.

mente eventuale ed è sganciata da qualsivoglia connotazione soggettiva dei lavoratori. Al contempo, qualora si opti per la variante che coinvolge il fattore lavoro, i posti di lavoro creati dal progetto di investimento *devono* comportare un aumento netto del numero di dipendenti e la verifica di tale aumento deve essere operata con riferimento a tutti i dipendenti, cioè all'intero organico. Sul piano temporale, poi il GBER fornisce indicazioni proprio (e solo) in ordine a tale eventualità: per un verso la creazione dei posti di lavoro deve aver luogo “entro tre anni dal completamento dell'investimento”; per altro verso gli stessi posti di lavoro devono essere “mantenuti per un periodo minimo di tre anni a partire dalla data in cui sono stati occupati per la prima volta”.

Quanto agli aiuti a finalità regionale agli investimenti (di cui all'articolo 14 GBER n. 651/2014), lo schema non differisce in maniera significativa dagli aiuti agli investimenti a favore delle PMI nella misura in cui una porzione del beneficio interessi la forza lavoro³⁵. Ed infatti anche qui si richiede un incremento netto di occupazione, anche qui si individua un termine entro il quale procedere all'assunzione, anche qui scatta un obbligo di mantenimento. Non mancano tuttavia alcune divergenze rispetto all'art. 17 GBER n. 651/2014 che meritano di essere rimarcate. La prima riguarda la durata dell'obbligo di mantenimento dell'occupazione che risulta diversificato in ragione delle dimensioni dell'impresa beneficiaria: i posti di lavoro creati direttamente da un progetto di investimento nell'impostazione dell'art. 14 devono essere mantenuti per un periodo minimo di tre anni in caso di PMI; di cinque anni negli altri casi³⁶. La seconda, più rilevante, attiene alla previsione dell'obbligo di mantenimento dell'investimento nella zona beneficiaria (a prescindere dall'eventualità che tra i costi di realizzazione dell'investimento sia presente il fattore lavoro) per almeno cinque anni o tre anni in caso di PMI³⁷. Un'ultima, ancor più pertinente differenza, è stata introdotta nel 2017 e attiene proprio alle scelte organizzative dell'impresa e, segnatamente, al-

³⁵ Cfr. poi art. 2, par. 40 quanto alla definizione degli aiuti a finalità regionale agli investimenti e cioè aiuti a finalità regionale concessi per un investimento iniziale o per un investimento iniziale a favore di una nuova attività economica.

³⁶ Cfr. art. 14, par. 9, lett. c).

³⁷ Cfr. art. 14, par. 5. Giova peraltro precisare che, ai sensi del part. 3, nelle zone assistite gli aiuti possono essere concessi alle PMI per qualsiasi forma di investimento iniziale; mentre alle grandi imprese possono essere concessi solo per un investimento iniziale a favore di una nuova attività economica nella zona interessata.

l’impegno del beneficiario a non delocalizzare nei due anni successivi al completamento dell’investimento iniziale per il quale è richiesto l’aiuto³⁸.

L’analisi fin qui svolta consente di aggiungere alcune considerazioni sul ruolo del fattore lavoro nell’ambito degli aiuti a finalità regionale agli investimenti. Alla luce di una lettura complessiva dell’art. 14 GBER n. 651/2014 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. In altre parole in caso di aiuti a finalità regionale agli investimenti, il regolamento di esenzione ha operato una scelta ben precisa e cioè ha escluso che il beneficiario possa sganciare il fattore lavoro dagli altri fattori produttivi (così che procedano su binari distinti). Nel fornire una nozione di delocalizzazione, la normativa europea nel 2017 sembra infatti aver introdotto un obbligo di mantenimento dell’occupazione anche nell’eventualità in cui manchi un nesso tra investimento e nuovi posti di lavoro. Come dire che pure se l’investimento non comporta creazione di nuova occupazione, il beneficiario non può mantenere l’attività produttiva nella zona interessata e ridurre la forza lavoro.

Provando a tirare le fila si possono identificare – sia pure in maniera un po’ sintetica – tre ipotesi. La prima si configura allorché l’investimento implichi la creazione di posti di lavoro (e in tal caso il regolamento prevede un obbligo di mantenimento riferibile *esattamente ai posti creati*). La seconda ipotesi si configura quando l’investimento *non* determina la creazione di nuova occupazione (e in tal caso l’obbligo di mantenimento scaturisce dall’impegno a non delocalizzare – introdotto con il regolamento n. 1084 del 2017 – e riguarda *tutta* la forza lavoro alle dipendenze del beneficiario). La terza si configura in caso di combinazione delle due precedenti ipotesi perché i costi ammissibili vengono spalmati tra costi salariali e costi per investimenti (materiali e immateriali³⁹).

³⁸ Cfr. art. 14, par. 6 introdotto dal Regolamento n. 1084 del 14 giugno 2017 che modifica il Regolamento n. 651/2014. La norma prevede altresì che il beneficiario confermi pure che non ha effettuato una delocalizzazione verso lo stabilimento in cui deve svolgersi l’investimento iniziale per il quale è richiesto l’aiuto nei due anni precedenti la domanda di aiuto.

³⁹ Sulla cui definizione v. oltre par. 5.

4. *Gli aiuti con impatto occupazionale: quale nesso con i modelli europei?*

L'art. 6, rubricato "Tutela dell'occupazione nelle imprese beneficiarie di aiuti", prevede – come anticipato – la decadenza e l'obbligo di restituzione degli aiuti qualora le imprese (italiane o estere), beneficiarie di aiuti che prevedono una valutazione dell'impatto occupazionale, riducano (fuori dei casi riconducibili a giustificato motivo oggettivo) in misura superiore al 50% i livelli occupazionali degli addetti all'unità produttiva o all'attività interessata dal beneficio "nei cinque anni successivi alla data di completamento dell'investimento".

Osservando la previsione nazionale nella prospettiva della disciplina degli aiuti di Stato, occorre ribadire che gli aiuti evocati possono transitare per il tradizionale percorso della notifica alla Commissione europea. Qualora, invece, si assuma l'ottica del canale dell'esenzione – ferma l'eventuale operatività del regolamento sugli aiuti *de minimis* – occorre considerare che nel GBER n. 651/2014 gli aiuti con impatto occupazionale riguardano prevalentemente categorie di soggetti che incontrano difficoltà nell'accedere, riaccedere o rimanere nel mercato del lavoro.

Il riferimento è agli artt. 32-35 GBER che riguardano gli aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori con disabilità e che sono diretti a "coprirne" i costi salariali ovvero a compensare i sovraccosti connessi all'occupazione dei diversamente abili o, ancora, i costi dell'assistenza fornita ai lavoratori svantaggiati. E' appena il caso di ricordare che tali misure di sostegno non richiedono *a priori* un incremento netto del numero di dipendenti dell'impresa interessata, essendo prioritario l'aumento del livello occupazionale di queste categorie di soggetti⁴⁰.

In questa chiave, anche a voler immaginare che nella disposizione nazionale il riferimento a "misure di aiuto che prevedono la valutazione dell'impatto occupazionale" possa essere riferito non già a un effetto incrementale, ma a una qualsivoglia ricaduta occupazionale, residuano due elementi che inducono a ritenere "fuori gioco" gli artt. 32-35 GBER. Il primo è, evidentemente, l'assenza – nell'art. 6 del Decreto Dignità – di una caratterizzazione sotto il profilo soggettivo, vale a dire di un sostegno mirato all'integrazione dei più deboli: una simile connotazione manca sia con riguardo a quanti *inizialmente* concorrono a una positiva ricaduta occupazio-

⁴⁰ Cfr. art. 32, par. 3; art. 33, par. 3 e considerando nn. 52 e 54.

nale sia con riguardo a quanti *successivamente* sono coinvolti in una riduzione dell’organico. Il secondo elemento ostativo di un’assimilazione agli aiuti di cui agli artt. 32-35 GBER è l’esplicito nesso con l’investimento realizzato dall’impresa beneficiaria. Insomma nell’impostazione nazionale per un verso si mette in relazione l’aiuto con il fattore lavoro mediante il rinvio a una valutazione dell’impatto occupazionale; per altro verso la scelta imprenditoriale di riduzione dei livelli occupazionali viene temporalmente collegata al completamento di un investimento.

Ora nel GBER sia la definizione di investimento iniziale sia quella di investimento iniziale a favore di una nuova attività economica fanno riferimento ad attivi consistenti in terreni, immobili e impianti, macchinari e attrezzature ovvero ad attivi diversi da attivi materiali o finanziari che consistono in diritti di brevetto, licenze, know-how o altre forme di proprietà intellettuale⁴¹. In entrambi i casi manca un riferimento al fattore lavoro, sicché un margine di operatività delle norme del GBER in tema di aiuti all’assunzione potrebbe al più residuare con riguardo ai lavoratori disabili qualora (tralasciando il dato soggettivo) si ritenga che la nozione di investimento sia idonea a ricomprendere ad esempio i costi relativi all’adeguamento o all’acquisto di attrezzature o ancora i costi connessi all’installazione o all’ammodernamento delle unità di produzione dell’impresa interessata⁴².

Il che desta, tuttavia, notevoli perplessità dal momento che l’operatività dell’esenzione presuppone la soddisfazione di tutte le condizioni fissate nel GBER e a questa regola generale non sfugge di certo la connotazione soggettiva dei lavoratori da assumere che – come si legge nei considerando – rappresenta un obiettivo fondamentale delle politiche socioeconomiche dell’Unione e degli Stati membri⁴³.

Tali rilievi suggeriscono, pertanto, una qualche “vicinanza” degli aiuti con impatto occupazionale di cui al Decreto Dignità con gli aiuti per investimenti produttivi (nella duplice variante, sondata nel precedente paragrafo, degli aiuti agli investimenti a favore delle PMI e degli aiuti a finalità regionale) piuttosto che una forzata e inverosimile similitudine con gli aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e disabili.

⁴¹ Cfr. art. 2, parr. 49-50 per la definizione di investimento iniziale e investimento iniziale a favore di una nuova attività economica; parr. 29-30 per la definizione di attivi materiali e immateriali.

⁴² Cfr. art. 34, par. 2, lett. c), d), f).

⁴³ Cfr. considerando n. 52.

5. *L'ambito di applicazione oggettiva delle disposizioni nazionali*

Una volta messi a fuoco i tratti salienti delle tipologie di aiuti connessi a investimenti contemplati nella disciplina europea e preso atto della difficoltà di tracciare un netto distinguo tra l'oggetto delle due disposizioni nazionali si può tentare di ricostruire l'ambito di applicazione degli artt. 5 e 6 del Decreto Dignità. Anzitutto, si è già osservato che l'art. 6 presenta una qualche affinità con gli aiuti per investimenti produttivi, sicché la definizione del relativo campo di operatività può essere accomunato a quello del co. 1 dell'art. 5 ove si fa più chiaramente riferimento al caso in cui l'aiuto statale preveda l'effettuazione di investimenti produttivi, a prescindere da una precisa localizzazione.

Diversamente, il co. 2 dell'art. 5 riguarda l'ipotesi in cui l'aiuto preveda la realizzazione di investimenti produttivi specificamente localizzati. Focalizzando l'attenzione su quest'ultima disposizione, si può sostenere che – proprio in ragione del riferimento al profilo territoriale – essa sembra evocare gli aiuti a finalità regionale agli investimenti (di cui articolo 14 GBER n. 651/2014).

Se così è, se cioè si conviene con quest'ipotesi interpretativa che prospetta la volontà del legislatore italiano di richiamare (sia pur in via non esclusiva) gli aiuti regolati nell'art. 14 GBER, pare agevole registrare l'anomalia contenuta nella relazione illustrativa del Decreto Dignità. Qui, infatti, si legge che la disposizione “trova applicazione indipendentemente dall'impatto sull'occupazione: se la tutela di quest'ultima resta il principale fine, seppure indiretto, della norma, non è, infatti, richiesta una misura minima di riduzione dell'occupazione quale presupposto per la comminatoria della decadenza e delle altre sanzioni”. Eppure, nella ricostruzione della relazione tra investimento e fattore lavoro poc'anzi presentata con riguardo all'art. 14 GBER si è evidenziato che l'impegno a non delocalizzare implica un obbligo di mantenimento in quanto tra gli elementi costitutivi della nozione di delocalizzazione vi è proprio la “perdita di posti di lavoro nella stessa attività o attività analoga in uno degli stabilimenti iniziali del beneficiario”⁴⁴. In altri termini, sebbene non sia predeterminata la misura della ricaduta occupazionale, nell'impostazione sovranazionale l'impatto dell'operazione economica sulla forza lavoro è *in re ipsa* e non può essere obliterata.

⁴⁴ Cfr. art. 2, punto 61 *bis* introdotto dal Regolamento n. 1084 del 14 giugno 2017 che modifica il Regolamento n. 651/2014.

Più complessa appare la delimitazione dell’ambito di applicazione del co. 1 dell’art. 5. Utilizzando la prospettiva prescelta dal regolamento di esenzione appare verosimile che la disposizione nazionale chiami in causa, sebbene implicitamente, gli aiuti agli investimenti a favore delle PMI (previsti e regolati nell’art. 17 GBER n. 651/2014). Il che, in tal caso, crea un’armonia tra l’impostazione interna e quella europea: l’indicazione presente nella relazione illustrativa del Decreto Dignità – che, come si è osservato, esclude l’indefettibilità di una ricaduta occupazionale – si sposa bene con le caratteristiche degli aiuti di cui all’art. 17 GBER che prevede un obbligo di mantenimento dell’occupazione solo nell’eventualità in cui dal progetto di investimento derivi la creazione di posti di lavoro, escludendola nei casi in cui i costi salariali non entrino proprio in gioco. Ma emergono vistose disarmonie: l’aiuto esentato non contempla un impegno del beneficiario a non delocalizzare⁴⁵ e l’art. 17 GBER, come si evince dall’inequivoca rubrica, è riferibile solo alle imprese di piccole o medie dimensioni. Diversamente una siffatta delimitazione della cerchia dei destinatari non si registra nel co. 1 dell’art. 5, l. n. 96/18: qui, infatti, non si rinviene una selezione delle imprese beneficiarie né dal punto di vista territoriale, né su base settoriale, né tanto meno con riguardo al profilo dimensionale⁴⁶.

Alla luce di tali rilievi residuano ampi margini per l’esercizio esegetico che qui non è possibile sviluppare, ma che meritano almeno di essere richiamati: è lecito interrogarsi sulla praticabilità del percorso esentato specialmente con riguardo al co. 1 dell’art. 5, l. n. 96/18; ci si può domandare a quale differenza concettuale corrisponda la distinzione lessicale di cui all’art. 5 (conclusione dell’iniziativa agevolata nel co. 1, conclusione dell’iniziativa o completamento dell’investimento agevolato nel co. 2) da cui decorre il *dies a quo* dei cinque anni nei quali non si può realizzare una delocalizzazione; appare tutta da indagare l’irrelevanza (ai sensi dell’art. 6, co. 1) della riduzione dei livelli occupazionali nei casi in cui tale ridimensionamento sia riconducibile a giustificato motivo oggettivo; resta incerto infine l’ambito soggettivo di applicazione dell’art. 5, co. 2. Basti qui considerare che, nell’impianto del-

⁴⁵ Obbligo previsto invece nell’art. 14 GBER.

⁴⁶ Peraltro nella norma nazionale la durata del vincolo gravante sul beneficiario è interamente tarata sulle grandi imprese, il che – come rilevato da LEONARDI, *Contrasto alla precarietà e delocalizzazioni nel Decreto Dignità*, in FIORILLO, PERULLI (a cura di), *op. cit.*, p. 170 – ha l’effetto di scoraggiare le imprese a investire in Italia.

l'art. 5, se il co. 1 fa salvi i vincoli derivanti dai trattati internazionali, il co. 2 con l'apertura "fuori dai casi previsti dal co. 1 e fatti salvi i vincoli derivanti dalla normativa europea" lascia aperto ad esempio il dubbio sulla riferibilità della disposizione a Paesi terzi come l'Ucraina che vanta la firma di un accordo di associazione con l'Europa (*EU Ukraine Treaty*)⁴⁷.

6. *Qualche considerazione conclusiva*

Animate dal nobile proposito di controllare l'utilizzo delle risorse pubbliche e di valorizzare le ricadute occupazionali degli interventi di sostegno alle imprese, le nuove disposizioni, come evidenziato nelle pagine precedenti, trasudano un certo nazionalismo e disvelano un approccio piuttosto protezionistico⁴⁸. Tale ispirazione ideologica riflette una più ampia tendenza – descritta in apertura (v. § 1) – di reazione alle ingiustizie sociali generate dal neoliberalismo, reazione sovente foriera di un risveglio del nazionalismo o dell'identitarismo come spiega bene Byung-Chul Han nel suo libro *L'espulsione dell'altro*⁴⁹.

Se, quindi, questa porzione del Decreto Dignità risulta innervata dalla preoccupazione di apprestare qualche rimedio all'impatto di strategie aziendali indotte dall'incalzante competizione globale, sul piano tecnico sorprende l'armamentario all'uopo utilizzato; armamentario vistosamente asimmetrico

⁴⁷ Cfr. l'Accordo di libero scambio UE-Ucraina (in sigla DCFTA) – in GUUE L161/3 del 29.05.2014 – integrato nell'ottobre 2017 dalle misure commerciali autonome (ATM) per l'Ucraina. Il 9 luglio 2018, peraltro, Donald Tusk, presidente del Consiglio europeo, Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, e Petro Poroshenko, presidente dell'Ucraina, hanno discusso le prossime tappe nell'attuazione dell'*Association Agreement* e il sostegno dell'UE all'ambizioso programma di riforme dell'Ucraina. Sulla disciplina degli aiuti di Stato in Ucraina cfr. STUART-ROGINSKA, *State Aid Regulation and Future Industrial Policy in Ukraine*, in *ESTAL*, 2016, 59 ss. Sulle caratteristiche dei diversi tipi di Accordi con Paesi Terzi stipulati dall'UE e sull'impegno a un progressivo allineamento delle disposizioni nazionali con la disciplina degli aiuti di Stato da parte di Paesi candidati all'adesione v. BIONDI, *Brexit and state aid control: four quartets*, in *Competition Law Journal*, 2018, Vol. 17, No. 1, p. 6-8.

⁴⁸ Sulla matrice socialdemocratica piuttosto che neoliberale delle disciplina europea in tema di aiuti di Stato v. TARRANT-BIONDI, *Labour's programme and EU law*, in *Renewal*, vol. 25, 3-4, 2017, p. 74.

⁴⁹ Cfr. BYUNG-CHUL HAN, *L'espulsione dell'altro*, Nottetempo, 2017, 21. L'A. collega tali tendenze al dominio del Globale e sottolinea: "Non è dunque un caso che i sostenitori della destra non solo siano ostili agli stranieri, ma siano anche critici nei confronti del capitalismo".

rispetto alle aperture (e chiusure) sollecitate e giustificate dall’Europa. Come dire che tutto sommato bastava seguire la linea tracciata nel GBER n. 651 e “all shall be well and all manner of thing shall be well”⁵⁰.

Potrà magari dubitarsi dell’opportunità del regime a due velocità approntato a livello europeo e dell’efficienza di un modello – come quello dell’esenzione – basato sull’autocontrollo da parte delle autorità nazionali che concedono l’aiuto, ma certo non può negarsi che qualche antidoto a operazioni troppo disinvolve si ritrova anche nel contesto sovranazionale.

In questa chiave va letto il considerando 36 del GBER secondo cui “È opportuno che gli aiuti a finalità regionale agli investimenti non siano esentati dall’obbligo di notifica nel caso in cui siano concessi a un beneficiario che, nei due anni precedenti la domanda di aiuti a finalità regionale agli investimenti, abbia chiuso la stessa o un’analoga attività nello Spazio economico europeo o che, al momento della domanda di aiuti, abbia concretamente in programma di cessare l’attività nella zona interessata entro due anni dal completamento dell’investimento iniziale oggetto dell’aiuto nella zona interessata”. In pratica il suggerimento proveniente dall’Europa è di sondare *ex ante* l’affidabilità del beneficiario di aiuti (nella specie a finalità regionale agli investimenti) vuoi evitando in tali casi di transitare per il percorso dell’esenzione in luogo di quello tradizionale della notifica alla Commissione vuoi verificando la sussistenza di precedenti (o contestuali) comportamenti che fungano da veri e propri biglietti da visita delle imprese.

Dunque, può dirsi che il tradizionale percorso dell’esenzione assolve meglio la funzione di valutazione del rapporto costi-benefici al cospetto di anomale strategie imprenditoriali antecedenti o contemporanee rispetto alla richiesta di aiuto. Al contempo non v’è chi non veda che il profilo temporale funge da spartiacque nella scelta dell’approccio regolatorio: le vicende emblematiche dell’instabilità del beneficiario si riferiscono a una fase che precede l’erogazione dell’aiuto (o al più contemporanee). Diver-

⁵⁰ Ben si adatta a quanto sin qui rilevato la formula ironicamente utilizzata, seppur in altro contesto, da BIONDI, *op. cit.*, p. 12. Cfr. Anche TARRANT-BIONDI, *Labour’s*, cit., p. 72 ove si sottolinea che *state aid rules do not prevent government spending to restructure the economy, but rather channel it in particular ways. Indeed, in one important respect these developments actively protect government spending generally by targeting state-sponsored tax evasion. These developments have been at the behest of the member states which renegotiated the Treaties to make it clear to the EU institutions – against the wishes of the then-British government – that competition was a tool, not a goal, of the European Union.*

samente il legislatore italiano sagoma il meccanismo sanzionatorio con riguardo a un momento successivo a quello dell'attribuzione del beneficio.

Ma proprio su quest'ultimo fronte il GBER – sempre per gli aiuti a finalità regionale agli investimenti – ha creato un *link* tra investimento e occupazione introducendo un obbligo di mantenimento dei posti di lavoro riferibile all'organico nel suo complesso (cfr. § 3).

Abstract

Il saggio analizza le recenti norme di contrasto ai processi di delocalizzazione e riduzione dell'occupazione collocandole nel contesto dei modelli politico-economici presenti sulla scena moderna. Tali norme vengono analizzate con la lente della disciplina europea degli aiuti di Stato e rivelano una significativa distanza rispetto all'approccio europeo così come delineato nel GBER che pure appresta degli antidoti alle delocalizzazioni.

The article deals with the recent rules against the processes of relocation and reduction of employment, by placing them in the context of the political-economic models present on the modern scene. These rules are analysed from the point of view of the European framework for State aid and reveal a significant distance from the European approach as outlined in the GBER, which also contains antidote to relocations.

Key words

Delocalizzazione, sanzioni, aiuti per investimenti produttivi, aiuti con impatto occupazionale, approccio protezionistico.

Relocation, Sanctions, Aid for productive investments, Aid with an impact on employment, Protectionist approach.

