



“Consiglio regionale della Campania”

XI LEGISLATURA

PROPOSTA DI LEGGE

N. REGISTRO GENERALE 48 del 26/02/2021

**MISURE DI CONTRASTO AL FENOMENO DELLA DELOCALIZZAZIONE PRODUTTIVA E DI
SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI IN REGIONE CAMPANIA.**

Firmato da: Gennaro Saiello



Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle

PROPOSTA DI LEGGE

**“MISURE DI CONTRASTO AL FENOMENO DELLA DELOCALIZZAZIONE PRODUTTIVA E DI SOSTEGNO
AGLI INVESTIMENTI IN REGIONE CAMPANIA”**

A firma dei Consiglieri

Gennaro Saiello

Salvatore Aversano

Michele Cammarano

Vincenzo Ciampi

Valeria Ciarambino

Luigi Cirillo

Maria Muscarà



**Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle**

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La presente proposta di legge, nel rispetto della Costituzione, dei principi fondamentali della legislazione nazionale e dell'ordinamento dell'Unione europea, nonché degli articoli 6 e 7 dello Statuto regionale, mira a introdurre specifiche misure di salvaguardia dell'occupazione sul territorio regionale e di tutela dai rischi connessi alla delocalizzazione industriale.

La proposta punta a riconoscere il ruolo fondamentale delle piccole e medie imprese nello sviluppo economico e sociale del territorio, mediante l'applicazione di una normativa uniforme per tutte le imprese italiane ed estere che, con stabilimenti insediati sul territorio regionale, beneficiano di contributi regionali, nazionali o comunitari, la cui erogazione è delegata alla Regione a qualunque titolo, sotto forma di incentivo o di finanziamento. Le finalità perseguite riguardano il sostegno all'attrattività del contesto territoriale mediante la promozione dello sviluppo sostenibile e la limitazione del consumo del suolo, il contrasto alla dispersione insediativa e alla delocalizzazione produttiva.

Il fenomeno della delocalizzazione produttiva di un'impresa all'estero ha radici lontane e si intende come lo spostamento di parte del processo produttivo in altri Paesi per guadagnare competitività. L'esperienza italiana in tal senso è molto diffusa e variegata. Un fenomeno che ha anche contribuito alla costruzione del divario tra Nord e Sud (del resto, a partire dal secondo dopoguerra, vi è stata una considerevole delocalizzazione interna al Paese).

Si consideri inoltre come fattore congiunturale la specifica realtà economica italiana, con la totalità o quasi delle imprese con meno di 50 addetti e di cui la stragrande maggioranza con meno di 10. D'altronde, con l'incedere dei fenomeni di globalizzazione, mondializzazione e glocalizzazione, è venuto meno il dogma secondo cui la produzione debba collocarsi in prossimità delle materie prime o comunque del consumatore finale: l'ubicazione del comparto produttivo risente, infatti, di altri elementi, come la logistica e i trasporti, il gravame fiscale, i diritti sindacali, il potere di acquisto e ovviamente il peso del costo del lavoro.

Tralasciando quelle delocalizzazioni produttive che consolidano posizioni di potere di aziende nel mercato globale e per le quali la delocalizzazione significa anche investimento diretto estero, è utile inquadrare il fenomeno anche per quelle delocalizzazioni di tipo *low cost seeking*, ossia quelle in cui l'impresa esporta parte delle lavorazioni per ottenere significativi vantaggi rispetto al costo della manodopera e in settore a basso valore aggiunto.

Dal punto di vista normativo, nel tempo si sono succeduti svariati provvedimenti legislativi che hanno tentato di incrementare le concessioni di aiuti per la delocalizzazione fuori dalla UE: tra tutti, si pensi alla legge n. 100 del 1990 (che istituì la SIMEST - Società Italiana per le imprese Miste all'Estero, con l'obiettivo di promuovere investimenti durevoli all'estero), alla legge n. 57 del 2001 sull'internazionalizzazione delle imprese e alle leggi nn. 56 e 80 del 2005.

Invero, agli innegabili effetti positivi sulla bilancia commerciale dovuti a un posizionamento più competitivo delle imprese italiane all'estero, hanno fatto spesso da contraltare risultati negativi sul fronte dell'occupazione e della finanza interna. Non a caso, già la legge 80/2005 ha colto - seppur parzialmente - il pericolo di un così



Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle

massiccio intervento statale verso l'incremento della competitività estera delle imprese italiane, disponendo, per quelle che manifestino l'intenzione di reinvestire in Italia, la possibilità di beneficiare delle medesime agevolazioni e degli stessi incentivi che le leggi riservano alle imprese straniere operanti nel nostro Paese.

Il riferimento tributario continua inevitabilmente ad avere un peso enorme per descrivere il fenomeno della delocalizzazione. Le normative che si sono susseguite nel corso degli anni non hanno saputo – soprattutto a livello comunitario – cercare il riavvicinamento del trattamento fiscale rispetto a quello delle società di fonte interna (soprattutto in relazione alla distinzione della distribuzione degli utili tra casa madre e società delocalizzata, alla gestione dell'imposta sul valore aggiunto in ottica comunitaria e al c.d. netto frontiera). La regolazione attraverso accordi bilaterali contro la doppia imposizione non è servita da deterrente alla delocalizzazione, e spesso l'inserimento di normative di recupero (v. scudo fiscale) hanno spento ogni tentativo di comprensione e regolazione del fenomeno.

Un cambio di paradigma sembra però essere intervenuto a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge n. 87 del 2018 (meglio conosciuto come "Decreto Dignità"), che ha introdotto alcuni specifici meccanismi per il contrasto alla delocalizzazione e la salvaguardia dei livelli occupazionali. È in un simile contesto che si colloca anche la presente proposta di legge, con la quale non si intende contrastare *tout court* la delocalizzazione, ma introdurre piuttosto una serie di disincentivi a una delocalizzazione "opportunistica", che può generarsi quando un'impresa beneficia di contributi e agevolazioni e delocalizza immediatamente dopo aver percepito tali incentivi.

Si tratta, più in dettaglio, di misure che consentono di salvaguardare la portata dell'intervento pubblico nel mercato, nel quadro complessivo di rispetto della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato: la restituzione dei contributi al verificarsi di una situazione di prematura delocalizzazione produttiva (arco temporale di cinque anni) consentirebbe infatti alla Regione di calibrare al meglio le decisioni sull'allocazione delle risorse, e allo stesso tempo non deprimerebbe il mercato con misure di contrasto eccessivamente penalizzanti per le imprese.

La proposta, che consta di 10 articoli, si focalizza sulle due seguenti aree di intervento:

- 1) interventi in tema di delocalizzazione produttiva;
- 2) strategie regionali di *back e near reshoring*.

Quanto alla prima area di intervento, la proposta – mutuando quanto già presente a livello nazionale (articolo 5 del decreto-legge n. 87/2018) e quanto già previsto in altre Regioni – punta a salvaguardare quei progetti che presuppongono un impegno durevole per lo sviluppo economico e occupazionale della Regione. Fatti salvi i vincoli derivanti dai trattati internazionali, le imprese italiane ed estere, operanti nel territorio regionale, che hanno beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio, decadono infatti dal beneficio medesimo, qualora l'attività economica interessata dallo stesso o una sua parte sia delocalizzata in Stati non appartenenti all'Unione europea (a eccezione degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo), entro cinque anni dalla data di conclusione dell'iniziativa agevolata.



**Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle**

In tal caso, la Regione provvede ad accertare la decadenza e irroga, secondo quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l'importo dell'aiuto fruito.

Per quanto riguarda invece le delocalizzazioni all'interno dello spazio comunitario e nazionale, fatti salvi i vincoli derivanti dalla normativa europea, le imprese italiane ed estere, operanti nel territorio regionale, che hanno beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi specificamente localizzati ai fini dell'attribuzione di un beneficio, decadono dal beneficio medesimo se l'attività economica interessata dallo stesso o una sua parte è delocalizzata dal sito incentivato in favore di unità produttiva situata al di fuori dell'ambito territoriale regionale, 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.

Si è scelto non a caso di intervenire gradualmente e per un arco di tempo di cinque anni: la restituzione è totale solo nel caso di delocalizzazione entro il triennio di riferimento e parziale fino al quinto anno. Questa scelta si fonda sull'esigenza di aumentare gli effetti di deterrenza verso la delocalizzazione, senza svilire l'attrattività del sistema economico e produttivo campano.

La seconda area, infine, favorisce le politiche di *back reshoring*, ossia le strategie volte a sostenere i processi di rilocalizzazione domestica di imprese che hanno optato in precedenza per la delocalizzazione produttiva.

Il fenomeno della contro-delocalizzazione è – come detto – molto sentito e in forte crescita. Nato come necessità derivante dall'effetto finanziario della crisi mondiale, che ha fortemente penalizzato gli investimenti diretti esteri, si sta concretizzando anche in relazione a un recupero di efficienza produttiva e a un forte ritorno di immagine collegato alla qualità del *made in Italy*. Le motivazioni che incentivano il *back-reshoring* sono principalmente il valore aggiunto percepito del *made in Italy*, la scarsa qualità della manodopera locale delocalizzata, le difficoltà di coordinamento personale/fornitori esteri, quantità minime e il rischio di perdita di competenze manifatturiere (dati Uni-CLUB MoRe Back-reshoring, *Indagine esplorativa sulle strategie di (ri)localizzazione delle attività produttive nel settore calzaturiero italiano*, Novembre 2014).

La letteratura sul punto è molto ampia e secondo parte di essa la Campania si pone tra le regioni poco resilienti, ma con presenza di fenomeni di *back-reshoring* (2 casi), laddove per resilienza si intende la capacità di adattamento delle Regioni nel sopportare lo shock dovuto a una recessione economica (ex multis v. R. Lagravinese, *Regional Resilience and rising gaps North-South: the case of Italy*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society Advance Access, 2015 e R. Martin, *Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks*, Journal of Economic Geography, 2011).

Una novità assoluta nel panorama normativo riguarda principalmente l'attenzione verso strategie di *near reshoring*, ossia misure di incentivazione alla rilocalizzazione di prossimità, fenomeno molto noto e conosciuto in campo produttivo e industriale. Si tratta della possibilità per la Regione di concludere accordi e forme di partenariato con Paesi o Regioni limitrofe anche di altri Stati per riavvicinare le produzioni delocalizzate,



***Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle***

mantenendo attraverso accordi bilaterali e multilaterali canali privilegiati con le imprese di riferimento.

Il progetto di legge prevede altresì l'istituzione di un Osservatorio sulla delocalizzazione produttiva e sui fenomeni di *back* e *near reshoring*, nonché una clausola valutativa.



Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

La presente proposta di legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

L'Osservatorio di cui all'articolo 6 non comporta oneri aggiuntivi, in quanto la partecipazione è a titolo gratuito e il funzionamento è garantito senza maggiori oneri a carico del bilancio regionale, anche in considerazione della recente soppressione degli organismi ex articolo 2, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2016.

All'articolo 9 è prevista una norma finanziaria che stabilisce l'invarianza di spesa. Essa prevede altresì che le somme disponibili derivanti dalle sanzioni applicate ai sensi della legge confluiscono in un apposito capitolo dell'entrata del bilancio regionale, così da essere riassegnate al finanziamento di contratti di sviluppo finalizzati alla riconversione del sito produttivo in disuso a causa della delocalizzazione dell'attività economica, eventualmente anche sostenendo l'acquisizione da parte degli ex dipendenti.



Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle

SOMMARIO

Art. 1	Oggetto e finalità
Art. 2	Definizioni
Art. 3	Misure di contrasto alla delocalizzazione delle imprese beneficiarie di aiuti
Art. 4	Accesso ad altri contributi
Art. 5	Strategia <i>“Back e near reshoring Campania”</i>
Art. 6	Osservatorio per il controllo sulle delocalizzazioni produttive e sui fenomeni di <i>back reshoring e near reshoring</i>
Art. 7	Regolamento di attuazione
Art. 8	Clausola valutativa
Art. 9	Destinazione del risparmio e norma finanziaria
Art. 10	Entrata in vigore



Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle

Art. 1

Oggetto e finalità

1. La Regione, nel rispetto della Costituzione, dei principi fondamentali della legislazione nazionale e dell'ordinamento dell'Unione europea, nonché degli articoli 6 e 7 dello Statuto regionale, promuove la salvaguardia dell'occupazione sul territorio regionale e la tutela dai rischi connessi alla delocalizzazione industriale.
2. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano in conformità con quanto previsto dalla normativa nazionale e comunitaria sul conferimento di contributi alle imprese e, in particolare, con gli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di aiuti concessi dagli Stati.
3. La Regione riconosce il ruolo rilevante delle imprese nello sviluppo economico e sociale del territorio e applica la presente normativa a tutte le imprese italiane ed estere che, con stabilimenti insediati sul territorio regionale, beneficiano di contributi regionali, nazionali o comunitari, la cui erogazione è delegata alla Regione a qualunque titolo, sotto forma di incentivo o di finanziamento.
4. Per le finalità di cui alla presente legge, la Regione:
 - a) sostiene l'attrattività del contesto territoriale mediante la promozione dello sviluppo sostenibile e la limitazione del consumo del suolo, il contrasto alla dispersione insediativa e alla delocalizzazione produttiva;
 - b) introduce nuovi strumenti di promozione per nuovi investimenti;
 - c) sostiene lo sviluppo del sistema produttivo, anche al fine di sostenere e tutelare l'occupazione;
 - d) attua misure di semplificazione a favore dello sviluppo delle imprese;
 - e) sostiene le specializzazioni produttive.

Art. 2

Definizioni

1. Ai fini della presente legge si intendono:
 - a) per delocalizzazione, 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'articolo 2359 del codice civile;
 - b) per *back-reshoring*, il processo di rilocalizzazione all'interno del territorio regionale di attività di produzione precedentemente delocalizzate all'estero;
 - c) per rilocalizzazione produttiva di prossimità o *near reshoring*, la strategia promossa da imprese che, dopo aver delocalizzato la produzione all'estero, decidono di rilocalizzare in Paesi limitrofi o comunque prossimi al Paese di appartenenza.

Art. 3



Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle

Misure di contrasto alla delocalizzazione delle imprese beneficiarie di aiuti

1. Ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, le imprese italiane ed estere, operanti nel territorio regionale, che hanno beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi ai fini dell'attribuzione del beneficio, decadono dal beneficio medesimo se l'attività economica interessata dallo stesso o una sua parte è delocalizzata in Stati non appartenenti all'Unione europea, a eccezione degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo, entro cinque anni dalla data di conclusione dell'iniziativa agevolata. In tal caso, la Regione provvede ad accertare la decadenza e irroga, secondo quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (*Modifiche al sistema penale*), una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma in misura da due a quattro volte l'importo dell'aiuto fruito.
2. Fuori dai casi previsti dal comma 1 e fatti salvi i vincoli derivanti dalla normativa europea, le imprese italiane ed estere, operanti nel territorio regionale, che hanno beneficiato di un aiuto di Stato che prevede l'effettuazione di investimenti produttivi specificamente localizzati ai fini dell'attribuzione di un beneficio, decadono dal beneficio medesimo se l'attività economica interessata dallo stesso o una sua parte è delocalizzata dal sito incentivato in favore di unità produttiva situata al di fuori dell'ambito territoriale regionale, 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.
3. Ferma l'applicazione delle sanzioni previste al comma 1, nei casi di decadenza di cui ai commi 1 e 2, le imprese restituiscono i benefici fruiti, con applicazione degli interessi legali di cui al comma 3 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 87/2018, nella misura:
 - a) del 100 per cento, se realizzano la delocalizzazione entro tre anni dalla concessione dei benefici;
 - b) del 75 per cento, se realizzano la delocalizzazione nel periodo tra il terzo e il quarto anno dalla concessione dei benefici
 - c) del 50 per cento, se realizzano la delocalizzazione nel periodo tra il quarto e il quinto anno dalla concessione dei benefici.
4. Per i benefici già concessi o per i quali sono stati pubblicati i bandi, nonché per gli investimenti agevolati già avviati alla data di entrata in vigore della presente legge, 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 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2014*).



Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle

Art. 4

Accesso ad altri contributi

1. Le imprese interessate dalle procedure di restituzione di cui all'articolo 3 non possono essere beneficiarie di aiuti regionali allo stesso titolo erogati entro i cinque anni successivi ai casi di decadenza.

Art. 5

Strategia "Back e near Reshoring Campania"

1. Per salvaguardare la disponibilità produttiva diffusa nel territorio regionale e il patrimonio di conoscenze e la qualità delle produzioni, la Regione avvia una strategia regionale di rilocalizzazione domestica di produzioni precedentemente delocalizzate all'estero, denominata *"Back e near Reshoring Campania"*.

2. La strategia di cui al comma 1 è fondata sui seguenti principi:

- a) sostegno delle attività artigiane, industriali e manifatturiere italiane attraverso il recupero di vantaggi localizzativi;
- b) creazione di distretti produttivi tecnologici ed ecologicamente attrezzati in grado di:
 - 1) recuperare la piena gestione dei processi produttivi;
 - 2) incentivare la qualità delle produzioni attraverso la riduzione della distanza spaziale tra centri di ideazione e realizzazione;
 - 3) riconfigurare la catena di distribuzione (*supply chain*) per ridurre barriere di comunicazione, costi occulti e mancanza di trasparenza dei processi amministrativi e burocratici;
 - 4) aumentare il rapporto di fiducia e la rapidità della risposta nelle relazioni con consumatori e utenti;
- c) definizione di incentivi fiscali e riduzione della pressione tributaria per le aziende che riportano o portano la produzione o parte di essa nel territorio regionale;
- d) sviluppo di sinergie tra università, centri di ricerca e imprese, orientate alla creazione di forme di partenariato nell'ambito dell'innovazione tecnologica e commerciale.

2. La Giunta regionale, entro il mese di novembre di ciascun anno, sentito l'Osservatorio per il controllo sulle delocalizzazioni produttive e sui fenomeni di *back reshoring* e *near reshoring* istituito all'articolo 6, approva il piano triennale delle attività inerenti alla strategia *"Back Reshoring Campania"*, di seguito definito *"piano triennale"*, contenente l'insieme delle misure volte a monitorare, promuovere e incentivare le attività di rilocalizzazione domestica industriale nel territorio campano.

3. La Regione, nel quadro della strategia di cui al comma 1 e secondo le modalità previste nel piano triennale, può concludere accordi internazionali con Paesi esteri o



Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle

con le entità sub-statali ivi presenti per l'avvio e il monitoraggio di misure di rilocalizzazione produttiva di prossimità (*near reshoring*).

Art. 6

Osservatorio per il controllo sulle delocalizzazioni produttive e sui fenomeni di back reshoring e near reshoring

1. È istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, l'Osservatorio sulle delocalizzazioni produttive e sui fenomeni di *back* e *near reshoring*, di seguito denominato "Osservatorio", con il compito di acquisire i dati e le informazioni relativi al fenomeno delle delocalizzazioni industriali, avanzando proposte in grado di neutralizzare le incidenze negative di tale fenomeno, nonché i flussi di rilocalizzazione domestica e di prossimità.
2. L'Osservatorio, anche avvalendosi delle strutture amministrative regionali, opera una ricognizione semestrale delle imprese che operano in Regione Campania, con particolare attenzione alle attività di delocalizzazione produttiva.

Art. 7

Regolamento di attuazione

1. Con regolamento da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sono definiti:
 - a) i tempi e le modalità per il controllo del rispetto dei vincoli previsti all'articolo 3;
 - b) la composizione e le modalità di organizzazione e funzionamento dell'Osservatorio istituito all'articolo 6.

Art. 8

Clausola valutativa

1. La Giunta regionale, anche sulla base dei dati elaborati dall'Osservatorio istituito all'articolo 6, relaziona annualmente al Consiglio regionale sullo stato di attuazione della presente legge.
2. La Giunta regionale trasmette e illustra una relazione annuale contenente i dati statistici e quali-quantitativi su:
 - a) quali e quante azioni sono state intraprese in attuazione della presente legge;
 - b) quante imprese hanno fatto richiesta di contributi regionali a qualsiasi titolo erogati in relazione alle azioni di cui alla lettera a);
 - c) quali e quante imprese hanno delocalizzato la produzione dal territorio campano e dove hanno delocalizzato;
 - d) quante imprese hanno subito la revoca i contributi loro erogati in attuazione dell'articolo 3;



Consiglio regionale della Campania
Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle

- e) quante imprese hanno rilocalizzato la produzione o parte di essa in Regione Campania a seguito delle strategie di cui all'articolo 5;
- f) quante riunioni dell'Osservatorio di cui all'articolo 6 si sono svolte nell'anno di riferimento.

Art. 9

Destinazione del risparmio e norma finanziaria

1. La presente legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.
2. Le somme disponibili derivanti dalle sanzioni applicate ai sensi della presente legge confluiscono in un apposito capitolo dell'entrata del bilancio regionale per essere riassegnate 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.
3. Alle finalità di cui al comma 2 si provvede con legge di bilancio mediante istituzione di apposito capitolo di entrata e di spesa nel bilancio di previsione della Regione Campania per il triennio di riferimento.

Art. 10

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.