

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**Doc. XVII**  
**n. 9**

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA 10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

**(Industria, commercio, turismo)**

*nella seduta del 18 novembre 1998*

*Relatore MACONI*

### **A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

*svolta nelle sedute del 7, 15, 22 e 29 maggio 1997, del 25 giugno 1997, del 9, 15, 29 e 30 luglio 1997, del 17 e 24 settembre 1997, del 2 e 8 luglio 1998; con sopralluoghi a Perugia (7 maggio 1997), Melfi (4-6 dicembre 1997) e Parigi-Lione (15-18 marzo 1998) e conclusa dalla Commissione nelle sedute del 30 luglio 1998, del 17 e 22 settembre 1998, del 10 e 18 novembre 1998*

### **SULLE MULTINAZIONALI CON SEDE IN ITALIA**

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

**Comunicato alla Presidenza il 24 novembre 1998**

ONOREVOLI SENATORI. – Dall'indagine conoscitiva condotta dalla 10<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato sono emersi due dati fondamentali:

1) l'insufficiente capacità di attrazione degli investimenti esteri da parte dell'Italia ed in particolare del Mezzogiorno e l'incidenza particolarmente bassa di quelli diretti a creare nuovi stabilimenti (i cosiddetti investimenti *green field*): a tale andamento fa riscontro una maggiore dinamicità degli investimenti italiani all'estero e, soprattutto, un allargamento del *club* degli investitori al settore delle piccole e medie imprese;

2) la difficoltà obiettiva, ma anche la necessità di prevenire e contrastare fenomeni di delocalizzazione selvaggia, con i connessi deleteri effetti di impoverimento della struttura produttiva nazionale ed i relativi inaccettabili costi sociali.

La Commissione ritiene quindi che, in presenza di accordi internazionali che sanciscono la libertà di movimento dei capitali, la politica italiana nei confronti delle imprese multinazionali debba muovere in due direzioni:

a) sul versante interno, si tratta di operare su tutti i fattori suscettibili di migliorare la capacità di attrazione degli investimenti e in particolare degli investimenti *green field*, suscettibili, in determinate condizioni, di esercitare impatti positivi sull'occupazione e sullo sviluppo tecnologico: apporti di capitale estero considerevoli risultano necessari anche per prevenire squilibri della bilancia dei pagamenti connessi ad una ulteriore prevedibile accentuazione del processo di internazionalizzazione delle imprese italiane, con la conseguente dilatazione della loro propensione ad effettuare investimenti oltre confine;

b) sul versante internazionale – nel pieno rispetto degli accordi sottoscritti – è necessario che l'Italia si impegni attivamente per l'individuazione di strumenti comuni di controllo dell'attività delle imprese multinazionali. L'enorme potere economico di cui vengono a disporre le imprese multinazionali – nel contesto dei processi di globalizzazione in atto e del ridursi della capacità di incidenza delle politiche nazionali – deve trovare il contraltare, infatti, nello sviluppo delle istituzioni e delle capacità di governo dell'economia a livello europeo e mondiale.

#### 1. ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI ESTERI IN ITALIA

Fra i principali fattori localizzativi che condizionano le scelte delle imprese multinazionali, nel corso dell'indagine conoscitiva sono stati individuati i seguenti:

a) efficienza delle pubbliche amministrazioni;

b) strumenti di incentivazione e strutture organizzative di promozione degli investimenti;

c) dotazione di infrastrutture e servizi;

d) situazione del mercato del lavoro;

e) pressione fiscale e modalità del prelievo;

f) sicurezza del territorio e assenza di criminalità organizzata.

La Commissione ritiene che occorra agire – seppure con differenti gradazioni e modalità – su ciascuno di essi. Alcuni passi nelle direzioni auspicabili, peraltro, sono stati recentemente compiuti dal Governo.

### 1.1. *Semplificazioni burocratiche e sportello unico*

La frammentazione delle competenze, le lungaggini burocratiche e la mancanza di certezze circa i tempi di completamento dei procedimenti amministrativi connessi agli insediamenti e agli ampliamenti degli impianti produttivi, sono emersi fra gli ostacoli principali allo sviluppo degli insediamenti di imprese estere sul territorio nazionale. Si tratta di un problema, peraltro, che interessa anche le imprese italiane, ma che assume dimensioni macroscopiche nel contesto in esame, per le maggiori difficoltà ad accedere alla molteplicità dei soggetti istituzionali competenti per la richiesta delle necessarie autorizzazioni: amministrazioni centrali dello Stato, comuni, vigili del fuoco, ASL, regioni, eccetera.

Al riguardo meritano una valutazione positiva le misure recentemente introdotte con il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 e con il connesso regolamento di attuazione.

Nel loro ambito si è attribuito ai comuni, singolarmente o in forma associata con altri enti locali, il compito di istituire uno sportello unico, come struttura responsabile dell'intero procedimento per la realizzazione, l'ampliamento e la ristrutturazione di impianti industriali, e si sono previste procedure semplificate, fondate sull'autocertificazione o sul ricorso allo strumento della conferenza di servizi. La Commissione condivide la scelta del comune per la realizzazione dello sportello unico: esso rappresenta, infatti, il livello istituzionale più vicino alle problematiche territoriali e sociali connesse all'investimento e, insieme, l'ente titolare del maggior numero di procedimenti concessori od autorizzatori. Ritiene, inoltre, che le esigenze semplificatorie e di riconduzione ad unità dei procedimenti amministrativi che interessano la creazione di stabilimenti industriali siano state almeno in parte soddisfatte, nell'ambito del regolamento di attuazione citato, attraverso l'armonizzazione dei tempi procedurali della

valutazione di impatto ambientale con quelli del procedimento di autorizzazione alla localizzazione di impianti produttivi presso lo sportello unico.

L'assoluta rilevanza dell'obiettivo di garantire tempi certi per la realizzazione degli investimenti, richiede, però, l'adozione delle seguenti ulteriori garanzie a sostegno della concreta realizzazione del disegno semplificatorio:

a) appare innanzitutto necessaria una attività di attento monitoraggio da parte del Ministero dell'industria ed un particolare impegno, anche da parte delle regioni, per un adeguato supporto ai comuni nel compito della realizzazione dei previsti sportelli;

b) l'ampliato ricorso agli strumenti del silenzio-assenso e dell'autocertificazione non potrà, inoltre, andare disgiunto da un complessivo e coordinato miglioramento della capacità di controllo e di verifica dei dati da parte delle amministrazioni pubbliche.

### 1.2. *Razionalizzazione del sistema di incentivazione*

La complessità del sistema italiano di incentivazione alle attività produttive e la connessa difficoltà di conoscere l'insieme delle misure disponibili e le modalità per la loro attivazione contribuiscono a rendere meno appetibile l'investimento estero in Italia, in particolare nelle aree svantaggiate del Paese, ove agevolazioni e benefici sono resi disponibili.

Al riguardo, vanno valutate positivamente alcune innovazioni recentemente introdotte per rendere più coerenti i criteri e le modalità di concessione degli incentivi. Ci si riferisce in particolare alla devoluzione alle regioni del compito dell'erogazione dei benefici, delineata dal decreto legislativo n. 112, del 31 marzo 1998, mentre significative appaiono anche le novità introdotte con il decreto del Ministro della ricerca scientifica e tecnologica dell'8 agosto 1997, che ha previsto procedure semplificate per

l'ottenimento delle agevolazioni sul Fondo speciale ricerca applicata a favore di progetti presentati da parte delle piccole e medie imprese.

Ancora più rilevante, in proposito, è il disegno sotteso al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123, volto a realizzare una complessiva riorganizzazione e razionalizzazione dei meccanismi che regolano l'intervento pubblico a favore delle attività produttive. Con esso si regolano le tre tipologie di procedimenti, cui le amministrazioni competenti si devono attenere nel concedere i contributi, rispettivamente definite come procedura automatica, valutativa e negoziale. Si individuano, inoltre, una serie standardizzata di modelli per l'erogazione degli incentivi – contributo in conto capitale, credito di imposta, bonus fiscale, finanziamento agevolato, contributo in conto interessi e garanzia su prestiti – e si dettano una serie di norme stringenti per l'attività di ispezione, controllo e revoca dei benefici. Particolarmente significative sono, poi, nell'ambito del medesimo provvedimento, le norme relative alla programmazione triennale degli interventi, per la cui realizzazione si istituisce un collegamento con la Relazione che il Governo è tenuto ad inviare annualmente alle Camere, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 1997, n. 266, cosiddetta «legge Bersani».

La Commissione saluta con soddisfazione l'attivazione di tale strumento, recentemente introdotto su iniziativa parlamentare, nonché l'accentuazione del legame realizzata con il citato decreto legislativo tra valutazione a posteriori dell'efficacia degli interventi e programmazione delle azioni future. Essa auspica che dall'attività di continuo monitoraggio, che così si pone in atto, possa derivare un ridisegno del sistema di incentivazione improntato alla massima semplificazione, al privilegiamento degli incentivi automatici e ad una drastica diminuzione del numero degli incentivi. Anche la capacità di attrazione degli investimenti internazionali, infatti, verrebbe fortemente potenziata da una concentrazione delle risorse

disponibili – oggi ripartite su ben 44 misure di incentivazione – su pochi strumenti individuati come i più efficaci e i più coerenti con le esigenze del sistema imprenditoriale e con quelle dello sviluppo del paese.

### 1.3. *Promozione degli investimenti esteri: assetto organizzativo*

L'indagine conoscitiva ha evidenziato il sorgere negli ultimi anni in Italia di numerose iniziative a livello regionale e locale per la promozione degli investimenti esteri. L'impulso esercitato dal decreto-legge 25 marzo 1993, n. 78, convertito dalla legge 20 maggio 1993, n. 156, cosiddetta «legge Baratta» e, più recentemente, il dibattito sviluppatosi circa il ritardo del nostro Paese, hanno agito da elemento propulsore.

La Commissione considera meritevole di particolare valorizzazione il ruolo delle società e degli enti promozionali locali nella predisposizione di pacchetti localizzativi da offrire agli investitori sia nazionali che stranieri. Essa ritiene, però, necessario affermare l'esigenza dell'istituzione di un interlocutore unico a livello nazionale per incanalare le scelte localizzative delle imprese multinazionali verso il nostro Paese. In un recente sondaggio effettuato dalla Commissione delle Comunità europee, circa l'80 per cento delle aziende intervistate hanno risposto affermando che la loro scelta localizzativa si indirizza prima verso un determinato paese e solo successivamente verso una determinata area all'interno del paese stesso.

Alla luce di questi dati e in considerazione di quanto emerso dalla serie di audizioni effettuate nel corso dell'indagine conoscitiva, la Commissione – mentre valuta positivamente gli orientamenti del Governo in merito alla creazione dell'agenzia Sviluppo Italia, avente, fra gli altri, compiti di promozione delle attività produttive e di attrazione degli investimenti con particolare riferimento al Mezzogiorno ed alle altre aree svantaggiate – ritiene, comunque, opportuna

l'istituzione di un apposito organismo sul modello della *Delegation aux investissements internationaux (D.I.I.)* francese, con la specifica funzione di curare i collegamenti con le imprese straniere di grandi dimensioni, potenziali investitori in Italia.

Il prospettato organismo di promozione degli investimenti esteri in Italia dovrebbe essere dotato di una struttura molto agile – del tipo di quella della D.I.I. francese, composta, secondo le informazioni raccolte dalla Commissione, di soli quattro dirigenti, ciascuno dei quali responsabile dei rapporti con una specifica area geografica, sotto la supervisione del Presidente – e collocarsi alle dirette dipendenze del Ministro dell'industria.

In sintesi esso dovrebbe svolgere i seguenti compiti:

a) promozione all'estero dell'immagine dell'Italia come paese destinatario degli investimenti multinazionali e ricerca di potenziali investitori;

b) coordinamento e supporto alla promozione all'estero dei pacchetti localizzati predisposti da parte delle realtà territoriali, mettendo a disposizione la rete degli organismi italiani già operanti all'estero, nonché certificazione dei medesimi, sulla base di precisi *standard* di qualità;

c) individuazione e costruzione di una rete di interlocutori a livello regionale e locale;

d) promozione ed assistenza alla costituzione di strutture locali specializzate in attività di *marketing* territoriale di area;

e) realizzazione di forme di consultazione permanente con le imprese multinazionali già presenti in Italia per verificare gli eventuali problemi e difficoltà incontrate.

#### 1.4. *Miglioramento delle infrastrutture e dei servizi*

La dotazione di un'adeguata rete di infrastrutture e di servizi riveste un ruolo progressivamente più importante nelle scelte di

localizzazione delle imprese multinazionali. In tale contesto la competitività dell'Italia, come «sistema-paese», va valutata alla luce della situazione esistente negli altri paesi industrialmente avanzati.

Nel campo delle infrastrutture, il ritardo accumulato dal nostro Paese va colmato secondo le linee annunciate dal Governo e approvate dal Parlamento nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 (DPEF), e cioè principalmente attraverso:

a) la realizzazione di programmi di riqualificazione e sviluppo infrastrutturale di aree oggetto di patti territoriali e contratti d'area da sostenere in via prioritaria;

b) la definizione di interventi sulle grandi reti di trasporto stradali, idriche, dell'energia e dell'informatica.

Dato l'ingente impegno finanziario richiesto (265.000 miliardi di lire, secondo un recente studio del Ministero dei lavori pubblici) sarà indispensabile mobilitare allo scopo risorse europee aggiuntive, attraverso un più oculato utilizzo degli strumenti finanziari comunitari. In particolare l'ormai ravvicinata scadenza della contrattazione dei nuovi Quadri Comunitari di Sostegno per il periodo 2000-2006 e la prevedibile riduzione delle risorse a disposizione dell'Italia, cui la riforma dei fondi strutturali darà luogo, rende necessaria da parte del Governo una attenta e selettiva ricognizione delle azioni da inserire nei programmi comunitari sulla base di precisi criteri di priorità e di efficienza allocativa.

È inoltre auspicabile che si realizzino – come previsto nel DPEF citato – misure di vitalizzazione della finanza di progetto, atte a mobilitare e a convogliare verso il miglioramento della rete infrastrutturale nazionale anche rilevanti risorse private.

Nel campo dei servizi, poi, occorre perseguire iniziative rivolte a migliorare le condizioni della concorrenza ed a sostenere l'innovazione e la razionalizzazione a favore dell'utenza. I processi in atto nei settori del commercio e del credito – settori in cui

la concorrenza internazionale sta stimolando recuperi di efficienza e misure di razionalizzazione - appaiono significativi. Anche nel settore delle telecomunicazioni sembra essersi avviata una fase innovativa, non ancora accompagnata, però, da benefici riscontrabili sul versante dei prezzi. In altri settori, invece, e in particolare in quello dei trasporti, il processo di apertura alla concorrenza e di liberalizzazione delle regole di mercato appare del tutto insufficiente e necessita di una positiva accelerazione, mentre nel settore elettrico lo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria sul mercato interno dell'energia, di recente messo a punto dal Governo, si colloca nella giusta direzione.

#### 1.5. Mercato del lavoro

Secondo quanto emerso dall'indagine conoscitiva, il costo del lavoro rappresenta un fattore importante, ma non determinante, nell'orientare le scelte di investimento delle imprese multinazionali. L'Italia, infatti, come si è detto, si trova a dover competere con gli altri paesi industrialmente avanzati; con paesi, cioè, caratterizzati da un costo del lavoro equiparabile, e in taluni casi superiore, a quello italiano. La risposta del nostro Paese alle pressioni della concorrenza estera non può basarsi, quindi, sull'adattamento verso il basso del costo del lavoro e sul ricorso a forme di flessibilità selvaggia. D'altra parte, la politica di concertazione ha rappresentato un elemento essenziale per il controllo della dinamica salariale e l'aggancio dei salari nominali all'inflazione programmata ha contribuito in maniera determinante alla flessibilizzazione delle retribuzioni.

Anche nel campo delle regole di funzionamento del mercato del lavoro, si sono registrati, negli ultimi anni, mutamenti in direzione di una maggiore flessibilità. La legge 24 giugno 1997, n. 196, cosiddetto «pacchetto Treu», ha completato la gamma delle forme di lavoro flessibile previste nel no-

stro ordinamento (apprendistato, contratti a termine, lavoro *part-time*, lavoro interinale, lavoro stagionale, contratti di formazione e lavoro) in maniera complessivamente soddisfacente. In tale quadro appaiono tuttora auspicabili misure di incentivazione per la diffusione del *part-time*, mentre ulteriori passi avanti vanno compiuti nel settore del collocamento, segnatamente in direzione di una più compiuta regionalizzazione e dell'apertura dell'intermediazione nel mercato del lavoro, agli operatori privati. Pari merito auspicabile è una legislazione di supporto della contrattazione collettiva che assecondi lo sviluppo di forme di flessibilità della prestazione lavorativa sul versante degli orari e dei turni di presenza sul luogo di lavoro, concordate tra le parti sociali.

Un aspetto particolare, segnalato dai rappresentanti delle stesse imprese multinazionali, è, poi, rappresentato dalle difficoltà che esse incontrano nell'assunzione di cittadini extracomunitari con funzioni dirigenziali. La Commissione auspica, al riguardo, una forte semplificazione delle procedure, per facilitare l'utilizzo di conoscenze e competenze non sempre disponibili sul mercato italiano.

#### 1.6. Pressione fiscale e rapporti con l'amministrazione finanziaria

Il livello dell'imposizione fiscale e le misure agevolative di natura tributaria, anche per il loro carattere di automaticità, rappresentano un importante elemento di valutazione nelle scelte degli investitori. La Commissione rileva, pertanto, la necessità di ridurre gradualmente la pressione fiscale in Italia, una volta compiutamente risolti i problemi di disavanzo della finanza pubblica.

Gli strumenti attivati dal Governo nelle zone meno sviluppate e segnatamente nel Mezzogiorno appaiono, comunque, fin da ora tali da offrire alle imprese condizioni di rilevante vantaggio, pur nel rispetto dei vincoli stabiliti dalla normativa europea. L'Ita-

lia, come gli altri paesi dell'Unione europea, del resto, ha rinunciato ad una quota rilevante di sovranità nazionale in materia. È suo precipuo interesse - stante la concorrenza che, per tale via, viene condotta da altri paesi membri - operare per una puntuale applicazione del cosiddetto «pacchetto Monti», approvato dal Consiglio Ecofin il 1° dicembre scorso e contenente un preciso impegno al rispetto di un «codice di condotta», che comporta l'obbligo di non introdurre nuove misure fiscali, considerate distorsive della concorrenza, e di smantellare quelle esistenti.

Per quanto riguarda più specificamente il rapporto tra amministrazione finanziaria e imprese multinazionali, la Commissione auspica che vengano presto portate a positiva conclusione le negoziazioni avviate dal Ministero delle finanze per la revisione dei trattati bilaterali vigenti con i principali paesi dell'OCSE, tese ad evitare il fenomeno della doppia imposizione conseguente alla non detraibilità della nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). È parimenti opportuna l'istituzione presso il Ministero delle finanze, o presso la prospettata Agenzia nazionale di promozione degli investimenti esteri, di uno specifico sportello di supporto e di guida per le imprese multinazionali che operano in Italia, a fronte della complessità del nostro sistema fiscale, che persiste tuttora, nonostante le recenti misure introdotte dal Governo, e di cui è auspicabile la massima semplificazione.

### 1.7. *Sicurezza del territorio e criminalità organizzata*

Alla luce delle audizioni effettuate dalla Commissione, è apparso indubbio l'impatto negativo che la presenza e il radicamento della criminalità organizzata in vaste aree del Paese esercita sull'immagine dell'Italia e sulla sua capacità di attrarre gli investimenti esteri soprattutto nel Mezzogiorno.

Si rende pertanto necessario un impegno coordinato di tutte le istituzioni per la salvaguardia o il ristabilimento delle condizioni di sicurezza del territorio, che costituiscano il substrato per lo sviluppo dell'imprenditorialità locale e che pongano il Mezzogiorno in condizioni di competere con paesi e regioni dotati di un livello di infrastrutture e di un assetto del mercato del lavoro paragonabili. Nelle aree interessate dagli istituti della contrattazione programmata occorrerà, poi, prevedere l'inserimento, accanto e in aggiunta all'insieme degli interventi economico-finanziari ed infrastrutturali, di specifiche e circostanziate misure per il controllo della legalità.

### 2. STRUMENTI DI CONTROLLO DELL'ATTIVITÀ DELLE IMPRESE MULTINAZIONALI

Un aspetto fondamentale del rapporto tra lo Stato italiano e le imprese multinazionali è rappresentato dall'attivazione di strumenti di garanzia di una certa durata degli investimenti e del mantenimento dei livelli occupazionali, specie nei casi in cui l'investimento sia stato realizzato a seguito dell'erogazione di incentivi pubblici. Al riguardo la Commissione ritiene che il Governo debba prestare particolare attenzione alle finalità ed alle strategie degli investitori esteri interessati ad acquisire imprese nazionali, onde evitare acquisizioni orientate ad un mero sfruttamento di marchi per fini commerciali, senza alcun apporto per la base produttiva e per l'occupazione nel nostro Paese.

L'introduzione di condizioni e di vincoli nell'ambito della legislazione nazionale, però, appare in evidente contrasto con l'obiettivo dell'attrazione degli investimenti; senza contare che una tale ipotesi potrebbe entrare in contraddizione con gli accordi internazionali che l'Italia ha sottoscritto. Il problema, quindi, non può che essere affrontato a livello delle diverse organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte. Al

medesimo livello va ricondotto il problema della concorrenza fondata sui bassi salari corrisposti nei paesi meno sviluppati da parte delle imprese multinazionali e del corrispondente fenomeno del «dumping sociale».

Appaiono del tutto fuorvianti, infatti, le affermazioni secondo le quali la nostra economia sarebbe minacciata dalla concorrenza dei paesi a bassi salari e i cambi fissi penalizzerebbero le imprese esposte alla concorrenza internazionale. Il processo di delocalizzazione delle fasi *labour intensive* delle attività manifatturiere, lungi dal rappresentare un elemento negativo di per sè, può in realtà rivelarsi funzionale ad un aumento della competitività del nostro sistema produttivo.

La globalizzazione dei mercati, quindi, può trasformarsi da fattore di sfida in opportunità da cogliere, ove si rifugga da misure protezionistiche nazionali, che sarebbero inutili e dannose e si persegua l'adozione di strumenti a livello internazionale capaci di diffondere le condizioni di benessere sociale e di contrastare il «dumping sociale».

La Commissione sottolinea, pertanto, l'esigenza che il Governo adotti le opportune iniziative internazionali affinché siano raggiunti i seguenti obiettivi:

- a) potenziamento degli strumenti di contrattazione sindacale a livello europeo;
- b) adozione di codici di condotta delle imprese multinazionali;
- c) istituzione di sistemi di certificazione di conformità sociale dei prodotti;
- d) diffusione a livello mondiale di sistemi di solidarietà sociale simili a quelli esistenti nei paesi più avanzati.

### 2.1. *Contrattazione sindacale a livello europeo*

Negli anni più recenti, la consapevolezza dei problemi posti dall'accelerazione dei processi di globalizzazione, ha spinto l'Unione europea ad adottare specifiche misure per rafforzare la tutela dei lavoratori

dipendenti da imprese dislocate in più Stati membri. Così la direttiva 94/45/CE del 22 settembre 1994, in corso di recepimento in Italia, ha imposto alle imprese e ai gruppi di imprese di dimensioni comunitarie di istituire un Comitato aziendale europeo, con precui compiti di informazione e consultazione dei lavoratori, pur permanendo il potere negoziale in capo ai sindacati nazionali.

Al riguardo, appare opportuno che il Governo si faccia promotore, a livello comunitario, di un'accelerazione del processo di riconoscimento dei coordinamenti europei delle strutture sindacali, affinché essi possano svolgere sempre più importanti compiti nel campo del diritto all'informazione sulle scelte strategiche delle imprese e contribuire all'affermazione di un sistema di relazioni industriali fondato su una maggiore partecipazione dei lavoratori all'impresa, secondo varie formule e modalità.

### 2.2. *Codici di condotta delle imprese multinazionali*

Un imprescindibile strumento per condizionare l'attività delle imprese multinazionali è da rinvenirsi nell'adozione di appositi codici di condotta volontari e nella contestuale predisposizione di strumenti capaci di esercitare una pressione morale sulle imprese. È recentissima, al riguardo, la raccomandazione del Parlamento europeo per l'elaborazione di un «codice di buona condotta» per le multinazionali europee, la cui efficacia sarebbe rafforzata dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità dell'elenco delle imprese che si impegnano a rispettarlo (Risoluzione del 15 gennaio 1998).

La Commissione industria, commercio, turismo del Senato condivide tale orientamento e ritiene che il Governo italiano dovrebbe attivarsi per la sua concreta realizzazione, oltre che per l'inserimento nel prospettato codice europeo di adeguate garanzie nei confronti delle delocalizzazioni in-



controllate e degli investimenti orientati alla semplice acquisizione di marchi industriali.

Altrettanto auspicabile è un'azione del Governo italiano volta ad ottenere che nei nuovi regolamenti sui fondi strutturali comunitari - i cui progetti sono all'esame del Consiglio dei ministri dell'Unione europea - sia inserita una clausola che condizioni l'erogazione degli incentivi comunitari a favore di gruppi industriali che si insedino sul territorio dell'Unione, all'impegno di restare nel medesimo sito per un periodo di durata minima. Pena, in caso di mancato rispetto dell'impegno, il rimborso alla Comunità delle somme percepite. L'adozione di una norma di questo tipo a livello comunitario - con effetto, quindi, per tutti i paesi membri - non è suscettibile di produrre quegli effetti di dissuasione della scelta localizzativa che ne sconsigliano l'adozione a livello nazionale.

In ambito OCSE, poi, è necessario che, nel quadro dei negoziati in corso per la conclusione di un Accordo Multilaterale sugli Investimenti (AMI), il Governo italiano si faccia promotore dell'inserimento di apposite clausole di garanzia contro comportamenti scorretti da parte delle imprese. Allo stesso modo è auspicabile che l'Italia si faccia portatrice dell'esigenza di procedure per la composizione delle controversie più incisive della semplice pressione morale attualmente esercitata dal Comitato sull'Investimento Internazionale e le Imprese Multinazionali (CIME), nei confronti delle imprese che non rispettino il codice di condotta su base volontaria attualmente vigente a livello OCSE. La Commissione condivide in pieno, ed auspica che il Governo faccia propri, i contenuti della risoluzione approvata dal Parlamento europeo l'11 marzo 1998, nella quale si invitavano i Governi e Parlamenti degli Stati dell'Unione a non sottoscrivere l'ipotesi di accordo a quella data delineatasi, ed a perseguire modalità del tutto differenti, ricontrattando l'intera materia.

In tale attesa, appare comunque opportuna una valorizzazione e un potenziamento

del «punto di contatto dell'OCSE per le imprese multinazionali», operante in sede nazionale presso il Ministero del bilancio, come luogo di incontro e sede di risoluzione dei conflitti tra imprese multinazionali e sindacati dei lavoratori per il mancato rispetto del suddetto codice.

### 2.3. *Certificazioni di conformità sociale dei prodotti*

La Commissione ritiene necessario che l'Italia si impegni attivamente per l'affermazione anche nei paesi del terzo mondo del rispetto dei diritti dei lavoratori e per la messa al bando dello sfruttamento del lavoro, con particolare riguardo alla manodopera minorile. Vanno perciò individuati strumenti idonei ad assicurare il rispetto da parte delle imprese multinazionali delle convenzioni internazionali vigenti, anche a prescindere dalla loro concreta attuazione nell'ordinamento interno dei paesi meno avanzati.

La sede più adeguata per l'individuazione di un quadro giuridico sovranazionale vincolante è quella dell'Unione europea. È auspicabile che il Governo italiano eserciti un'adeguata pressione nei confronti delle istituzioni comunitarie competenti per l'introduzione di un marchio europeo di conformità sociale, attraverso un apposito regolamento, di ispirazione analoga a quella del regolamento CEE n. 880/92 del 23 marzo 1992, che ha istituito il sistema comunitario di assegnazione del marchio di qualità ecologica.

In attesa della auspicabile applicazione uniforme in tutti i paesi dell'Europa comunitaria così realizzabile, è opportuno che l'Italia si doti autonomamente di uno strumento legislativo nazionale che, nel rispetto degli accordi internazionali sottoscritti e fondandosi sui principi della volontarietà e dell'autocertificazione per le imprese, le consenta di fare da «battistrada» in tale direzione. La possibilità per le imprese multi-

nazionali che commercializzano i loro prodotti in Italia di dotarsi di un marchio di garanzia particolarmente attraente per il consumatore e la contestuale subordinazione delle agevolazioni previste dalla legislazione italiana per l'internazionalizzazione delle imprese ad un'apposita autodichiarazione in tal senso, possono costituire un forte incentivo al rispetto delle convenzioni internazionali anche nei paesi che ancora non si sono attrezzati per assicurare il conseguimento di tale obiettivo.

#### 2.4. *Diffusione dei sistemi di solidarietà sociale*

La Commissione ritiene che sia dovere dei paesi economicamente e socialmente più avanzati favorire l'adozione di legislazioni di assistenza e previdenza a favore dei lavoratori anche nei paesi del terzo mondo.

Il basso costo del lavoro che contraddistingue le economie di tali paesi costituisce – come è noto – un potente fattore di attrazione per taluni tipi di investimento da parte delle imprese multinazionali. Si tratta di un fenomeno che non merita di per sé di essere contrastato: se opportunamente orientato, infatti, esso può contribuire alla diffusione del benessere e ad una più equa divisione internazionale del lavoro. All'interno delle componenti del costo del lavoro, però, sembra opportuno distinguere fra le diversità riconducibili al salario percepito e alla pressione fiscale – da considerarsi positive per lo sviluppo del commercio mondiale e per la diffusione graduale del benessere – e quelle, invece, da attribuirsi ai minori oneri sociali. È evidente come queste ultime possono costituire un fattore di disturbo della concorrenza internazionale, e come il «dumping sociale» che così si realizza, impedisca l'innalzamento del livello di prote-

zione sociale dei paesi poveri e tenda ad esercitare una pressione verso il basso di quella dei paesi più avanzati.

La Commissione ritiene auspicabile, quindi, che il Governo italiano si faccia portatore nelle diverse sedi internazionali competenti dell'adozione di *standard* minimi di protezione sociale e della parallela istituzione di sistemi tariffari penalizzanti per i prodotti provenienti dai paesi che non rispettano tali *standard*.

La gestione del ricavato di tali tariffe doganali andrebbe affidata all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), o ad altra organizzazione internazionale idonea, e destinata all'erogazione di aiuti da devolversi a favore degli stessi paesi esportatori, subordinatamente all'introduzione nel loro ordinamento interno di misure di carattere sociale. In tal modo si eserciterebbe un sicuro stimolo per la realizzazione di adeguati sistemi di protezione sociale nei paesi indempienti e un corrispondente freno allo sfruttamento dei lavoratori da parte delle imprese multinazionali.

Il suggerimento – avanzato in un recente convegno sulla globalizzazione dei mercati e gli orizzonti del capitalismo da un noto economista italiano – può apparire forse complesso e di non facile realizzazione concreta. La Commissione ritiene, però, che la sfida posta in atto dalle grandi imprese multinazionali richieda una buona dose di fantasia e un notevole sforzo per l'affermarsi di strumenti di controllo e di condizionamento a livello globale. Solo in tal modo si potrà fronteggiare il rischio che i processi di liberalizzazione e di globalizzazione dei mercati in corso si traducano in una riduzione del livello di civiltà per tutti, anziché essere, come possono e devono diventare, fonte di maggiori opportunità e di diffusione del benessere.

MACONI, *relatore*



