ERMENEGILDO MARIO APPIANO

Parlamento Europeo e Commissione a confronto sulle delocalizzazioni industriali

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La posizione iniziale del Parlamento Europeo. – 3. La posizione iniziale della Commissione. – 4. Il compromesso.

1. – Sulla delicata questione delle delocalizzazioni ([1]) industriali, sussisteva una riguardevole distanza tra la posizione assunta dal Parlamento Europeo e quella della Commissione. Ciò al punto che fra le due istituzioni la divergenza di opinione su tale fenomeno non concerneva solo il giudizio di valore, cosa poi condizionante l'individuazione delle eventuali reazioni da attuare, ma verteva addirittura sulla sua stessa percezione.

Tale conflitto, da cui è scaturita un'interessante *querelle* a distanza tra le due istituzioni valorizzando il ruolo democratico del Parlamento, si è composto con un compromesso solo verso la metà dell'anno 2006, in occasione dell'approvazione delle misure di riforma sui Fondi strutturali europei. L'adozione dei relativi regolamenti ha necessariamente coinvolto anche il Consiglio, istituzione che sino a questo momento si era tenuta prudentemente fuori da tale dibattito.

Prima di illustrare le posizioni su cui erano inizialmente attestati i no-

([1]) Il tema delle delocalizzazioni è affrontato nella letteratura con tagli molto diversi. Tra le opere più recenti: CORÒ, *Verso una governance dei processi di delocalizzazione produttiva*, in *Quaderni rassegna sindacale*, 2004, n. 2, p. 79; CORÒ-TATTARA-VOLPE, *Andarsene per continuare a crescere: la delocalizzazione internazionale come strategia competitiva*, Roma, 2006; FINTONI, *Produrre e distribuire moda: sourcing e delocalizzazione in un contesto globale: dove, come, con chi*, Milano, 2005; FORUM INTERNAZIONALE «*Testa a testa. Lavoro versus capitale*», Roma, aprile 2004 (pubblicato a Milano nel 2005); GOMIERATO, *Le delocalizzazioni dell'abbigliamento in Romania: il caso Stefanel*, in *Economia e società regionale*, 2004, n. 2, p. 63; PERULLI, *Diritti e globalizzazione. Un'anima per il commercio. Come tutelare i lavoratori di fronte all'accresciuta concorrenza internazionale e ai processi di delocalizzazione produttiva*, in *Rassegna Sindacale*, 2001, n. 1; SCHIAVONE, *Un caso meridionale di delocalizzazione produttiva: finalità, strategie e ipotesi*, in *Economia e società regionale*, 2004, n. 3, p. 129; STEVANATO, *Fisco e delocalizzazione*, in *Economia e società regionale*, 2004, n. 3, p. 84; UNIONE DELLE CAMERE DI COMMERCIO LOMBARDE, *Delocalizzazione produttiva e investimenti all'estero delle imprese manifatturiere lombarde*, Milano, 1998.

stri protagonisti, cerchiamo di capire in estrema sintesi quale sia il problema sul tappeto, rappresentante uno degli aspetti della globalizzazione (2).

L'apertura mondiale dei mercati spinge – fra l'altro – le imprese a chiu-

(2) Parimenti eterogenea la bibliografia in tema di globalizzazione, di cui si può citare: ABETE, *Abitare la società globale per una globalizzazione sostenibile*, Milano, 1997; ABRAVANEL, *Le alleanze strategiche come via alla globalizzazione*, Milano, 1990; AGNELLI, *Cultura europea e globalizzazione*, Pontedera, 1996; AGNOLETTO, *Prima persone: le nostre ragioni contro questa globalizzazione*, Roma, 2003; ALSTON, *Diritti umani e globalizzazione: il ruolo dell'Europa*, Torino, 1999; AMOROSO, *L'apartheid globale: globalizzazione, marginalizzazione economica, destabilizzazione politica*, Roma, 1999; BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma, 2002; BARICCO, *Next: piccolo libro sulla globalizzazione e sul mondo che verrà*, Milano, 2002; BECK, *Che cos'è la globalizzazione: rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 1999; BOVÈ- DUFOUR, *Il mondo non è in vendita: agricoltori contro la globalizzazione alimentare*, Milano, 2000; CAROLI, *Globalizzazione e localizzazione dell'impresa internazionalizzata*, Milano, 2000; CONFERENZA NAZIONALE SULL'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO, *Le frontiere della globalizzazione: negoziati commerciali e riforma dell'OMC*, Roma, 2001; DELLA PORTA, *I new global*, Bologna 2003; FERRARA, *Stato sociale e mercato mondiale: il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?,* Torino, 1993; FEDERAZIONE UNIVERSITARIA CATTOLICA ITALIANA, *Globalizzazione e solidarietà*, Roma, 2002; FONDAZIONE COURMAYEUR, *Atti del convegno Antitrust e globalizzazione*, Milano, 2004; FORTIS, *Le due sfide del made in Italy; globalizzazione e innovazione: profili di analisi della seconda conferenza nazionale sul commercio con l'estero*, Bologna, 2005; FRENCH, *Ambiente e globalizzazione: le contraddizioni tra neoliberismo e sostenibilità*, Milano, 2000; GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma, 2000; GIDDENS, *Il mondo che cambia: come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, 2000; HARDT-NEGRI, *Impero: il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, 2002; KALDOR, *L'altra potenza, la società civile: diritti umani, democrazia, globalizzazione*, Milano, 2004; LUTTWARK, *La dittatura del capitalismo: dove ci porteranno il liberalismo selvaggio e gli eccessi della globalizzazione*, Milano, 1999; LAFAY, *Capire la globalizzazione*, Bologna, 1998; MAJONE, *La globalizzazione dei mercati; storia, teoria, istituzioni*, Milano, 2004; OHMAE, *Il continente invisibile: oltre la fine degli Stati-nazione. Quattro imperativi strategici nell'era della rete e della globalizzazione*, Roma, 2001; PERFETTI-RAVASI, *Identità europea geopolitica e globalizzazione*, Milano, 2003; ROMANO, *Globalizzazione del commercio e fenomenologia del diritto: saggio su diritto e identità*, Torino, 2001; ROSSI, *Quali regole per la globalizzazione?*, in De Gregorio (a cura di), *Temi scelti di storia e diritto tra cultura e istituzioni,* Roma, 2004; SACHS, *Ambiente e giustizia sociale: i limiti della globalizzazione*, Roma, 2002; SEN, *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2003; SOROS, *Globalizzazione*, Milano, 2002; SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale: produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2001; SPYBEY, *Globalizzazione e società mondiale*, Trieste, 1997; STIGLITZ, *In un mondo imperfetto: stato, mercato e democrazia nell'era della globalizzazione*, Roma, 2001; STIGLITZ-CAVALLINI, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002; TAN KON YAM, *Rapporto ASEAN: il futuro del sud-est asiatico fra integrazione regionale e globalizzazione*, Torino, 1996; TANZI, *Globalizzazione e sistemi fiscali*, Arezzo, 2002; VALENTINI, *Responsabilità sociale dell'impresa e globalizzazione: verso un'internazionalizzazione sostenibile*, Milano, 2004; VENIER, *Il disastro di una nazione: saccheggio dell'Italia e globalizzazione*, Padova, 1999.

dere le unità produttive, anche se tecnologicamente avanzate, situate nei paesi ove i costi di produzione sono maggiori, per trasferire gli impianti in quegli Stati ove esistono minori vincoli operativi (quali la legislazione a protezione dell'ambiente nonché a salvaguardia della salute della manodopera), i salari risultano decisamente inferiori ed i contributi previdenziali magari addirittura assenti o ridotti al minimo. Trattasi poi di un fenomeno a cascata: se a delocalizzare è un'impresa di ragguardevoli dimensioni, anche l'indotto segue suo malgrado la via della chiusura o, quanto meno, del drastico ridimensionamento.

Evidenti le ripercussioni di tali decisioni sul territorio degli Stati ovvero delle regioni che subiscono la delocalizzazione: la chiusura delle fabbriche comporta gravi scompensi non solo a livello occupazionale, ma dell'intero sistema economico. In altre parole, la società tende ad impoverirsi, dove avviene una diffusa cessazione delle attività produttive.

È poi vero che, in passato, si sono affrontate gravi crisi industriali, le quali nell'Europa comunitaria (allora ancora ristretta alla parte occidentale del continente) hanno talora colpito con maggiore veemenza alcuni specifici settori imponendone la drastica riduzione, com'è accaduto per l'industria siderurgica, quella carboniera e la cantieristica navale. All'epoca, tuttavia, gli altri settori industriali sostanzialmente resistevano, per cui si poteva confidare nel loro perdurante apporto a sostegno dell'occupazione e dell'economia nonché puntare a svilupparli investendo in tecnologia, che era un patrimonio di conoscenze non così diffuso o disponibile come oggi. Inoltre, all'epoca i mercati mondiali erano più chiusi e le crisi venivano perlopiù vissute come un momento grossomodo difficile per tutti gli Stati industrializzati. Al contrario, a fronte di un'annaspante Europa ([3]) attualmente si assiste alla portentosa crescita di nuove potenze economiche a livello mondiale (quanto meno Cina e India), in precedenza percepite come paesi "innocui" o addirittura come (ingenuamente sperato? ([4])) «terreno di conquista» per le nostre imprese.

Per chi vive in una regione sviluppata ed assiste a ripetuti episodi di chiusura delle aziende lì situate, accompagnati dalla mancanza di serie prospettive sulla creazione di nuove e stabili fonti di reddito in loro sostituzione, le operazioni di delocalizzazione rappresentano perciò una delle più preoccupanti criticità discendenti dalla globalizzazione.

([3]) NARDOZZI, *Giganti asiatici e rigidità europee*, ne *Il Sole/24 Ore,* 5 maggio 2006, p. 1.

([4]) Basti pensare alla seguente notizia: «*Mittal vicina a Arcelor – Atteso oggi il via libera all'OPA indiana*», ne *Il Sole/24 ore*, 25 giugno 2006, p. 1 (Arcelor è un colosso europeo dell'industria siderurgica, conteso dall'indiana Mittal e dalla russa Severstal).

Nella dimensione comunitaria, le delocalizzazioni avvengono su due diverse direttrici, pur partendo principalmente sempre dai medesimi Stati membri, e cioè quelli al momento più industrializzati.

La prima direzione comporta uno spostamento intra-comunitario delle unità produttive, che tendono a muovere verso i paesi di nuova adesione. Ostacolare simile flusso può significare scontrarsi non solo con le aspettative degli Stati membri di nuova adesione, ma anche con i diritti di libera circolazione sanciti dal Trattato ([5]).

Il pericolo di un simile conflitto non si pone, invece, per la seconda direzione, rappresentata dal trasferimento delle unità produttive fuori dai confini comunitari. Semmai, qui insorgono i vincoli contenuti negli accordi commerciali conclusi dalla Comunità con gli Stati terzi ([6]) (primi tra tutti quelli discendenti dall'Organizzazione Mondiale del Commercio), oltre alla eventuale necessità di non compromettere i rapporti di natura commerciale o politica.

2. – Con una recente risoluzione ([7]), che ribadiva e nel contempo approfondiva considerevolmente il contenuto di una propria posizione espressa durante il corso della precedente legislatura ([8]), il Parlamento Europeo ha colto senza mezzi termini tutta la drammaticità delle delocalizzazioni:

… *omissis* …

C. whereas companies choose to relocate their activities for manifold reasons, some of which are in no way connected to issues of productivity, efficiency or economic viability; whereas such relocation is liable, however, to result in major job losses and economic hardships whose impact on regional development will be all the more pronounced where there are few employment possibilities in the region abandoned,

… *omissis* …

([5]) *Rapport sur les délocalisations dans le contexte du développement régional* (curato da Alain Hutchinson), 2004/2254 (INI), p. 11.

([6]) Commissione europea, *Comunicazione sulle ristrutturazioni e occupazione – Anticipare e accompagnare le ristrutturazioni per ampliare l'occupazione: il ruolo dell'Unione Europea*, COM (2005) 120 def., p. 5.

([7]) Risoluzione del Parlamento Europeo sulle *delocalizzazioni nel contesto dello sviluppo regionale*, approvata il 14 marzo 2006 (P6_TA-PROV(2006) 0099; AE-0013/2006), attualmente ancora non disponibile nella versione in lingua italiana. Da ora: la risoluzione sulle *delocalizzazioni*. Si veda anche *Il Sole/24 Ore*, 4 febbraio 2005, p. 2.

([8]) Risoluzione del Parlamento Europeo del 13 marzo 2003 *sulla chiusura delle imprese dopo la concessione di assistenza finanziaria dell'Unione Europea* (P5_TA (2003) 0106, in G.U.C.E., C 61 E, 10 marzo 2003).

E. whereas globalisation, technological progress and the removal of barriers to the access of certain countries facilitates international trade and presents the European Union with opportunities in a globalised world, but may also increase the risks of relocation,

... omissis ...

1. Points out that company relocation is a serious concern in several Member States.

Il Parlamento ha preso le mosse da un elemento fattuale notorio: il sistema produttivo europeo è influenzato in misura sensibile dalla presenza di numerosi incentivi pubblici alle imprese, rappresentati sia dai finanziamenti erogati tramite i fondi strutturali europei, sia dagli aiuti di Stato. Entrambi sono controllati dalla Comunità: i primi, dettando le regole per l'accesso ai benefici previsti dai Fondi strutturali; i secondi, mediante l'applicazione delle norme in materia di concorrenza (e cioè stabilendo – in virtù di quanto disposto dall'art. 87, comma 3°, del Trattato CE – le condizioni cui devono sottostare gli Stati per concedere, sotto qualsiasi forma, sovvenzioni alle imprese site sul loro territorio, in deroga al divieto altrimenti stabilito dal primo comma della medesima norma) ([9]).

Ciò considerato, secondo il Parlamento la Comunità deve allora attivarsi su ogni fronte, sì da evitare che qualsiasi finanziamento pubblico (comunitario o statale) vada ancora a beneficio di imprese che delocalizzano, una volta godute le risorse messe a disposizione nel precipuo intento di evitare la chiusura *tout court* dei loro stabilimenti ovvero di favorire lo sviluppo e l'occupazione nella regione europea in cui essi sono siti.

L'adozione di tale misura presenta un'unica difficoltà, insorgente peraltro solo al livello delle delocalizzazioni intra-comunitarie: conciliare la tutela dell'occupazione (e della relativa ricchezza) negli Stati membri, dove si rischia la chiusura degli stabilimenti, con le aspirazioni di crescita in capo agli altri paesi aderenti all'Unione che sarebbero destinati a ospitare la nuova sede degli impianti produttivi trasferiti.

Per risolvere il dilemma, il Parlamento si è allora richiamato ai compiti di coesione economico sociale affidati alla Comunità ([10]), individuando la necessità di operare un attento bilanciamento tra le posizioni dei paesi diversamente coinvolti dalle operazioni di delocalizzazione. Il punto focale dell'intero ragionamento – che, sul piano politico, poteva verosimil-

---

([9]) TESAURO, *Diritto comunitario*, 2005, p. 775, evidenzia come l'applicazione delle regole del Trattato in materia di aiuti di Stato consente alla Commissione di contribuire alla definizione di vere e proprie linee di politica industriale a livello comunitario.

([10]) Si veda il preambolo al Trattato della Comunità Europea e le seguenti sue disposizioni: art. 2; art. 3, comma 1°, lettera *k*; artt. da 158 a 162.

mente svolgere solo il Parlamento Europeo nella sua attuale composizione allargata agli eletti provenienti dagli Stati di nuova adesione – è negare di dover privilegiare sempre ed esclusivamente i paesi meno sviluppati. Se è vero che la politica di coesione impone di aiutare la crescita delle regioni più in ritardo, per il Parlamento ciò non vale, qualora le loro possibilità di progresso economico discendano da un'operazione di delocalizzazione industriale, compiuta ai danni di un'altra regione europea, dove la chiusura degli stabilimenti lascia dietro sé una grave situazione occupazionale difficilmente assorbibile:

B. whereas Cohesion Policy is an instrument of the European Union that enables it to reduce disparities affecting the poorest regions and it is essential to support companies and invest in infrastructure projects within those regions; whereas public aid is a legal instrument for achieving that objective,

C. whereas companies choose to relocate their activities for manifold reasons, some of which are in no way connected to issues of productivity, efficiency or economic viability; whereas such relocation is liable, however, to result in major job losses and economic hardships whose impact on regional development will be all the more pronounced where there are few employment possibilities in the region abandoned,

... omissis ...

2. Calls for the objective of economic, social and territorial cohesion and the strategic goals of full employment, along with rights and social progress, set out in Article 1-3(3) of the draft Constitutional Treaty, to be respected and implemented, and calls for practices that are not conducive to the achievement of those goals, such as relocation that is not justified from the point of view of economic viability or that is liable to lead to substantial job losses, not to be supported financially by the EU;

3. Points out that the Structural and Cohesion Funds must serve the purpose of cohesion consisting of promoting cohesiveness and solidarity between Member States, and that efforts must focus as a priority on the regions lagging behind economically;

... omissis ...

6. Stresses the necessity for the Commission and Member States to initiate the adoption of measures at national and Community levels to prevent the potential negative impacts on economic development and the social tragedies engendered by the loss of direct or indirect employment in regions of the European Union from which companies pull out and which have little or no ability to restructure themselves.

Sulla base di tale indispensabile e coraggiosa premessa, espressa in termini ancora più netti nel "rapporto" di accompagnamento al progetto di risoluzione approvato dall'aula ([11]), il Parlamento ha considerato mina-

([11]) *Rapport sur les délocalisations dans le contexte du développement régional* (curato da Alain Hutchinson), cit., p. 11: «*La problématique de la délocalisation se pose de manière quelque peu différente selon qu'elle se réalise au sein de l'Union européenne ou en dehors de*

ti gli stessi obiettivi della politica comunitaria di sviluppo regionale, quando le delocalizzazioni producono effetti devastanti per l'economia dello Stato membro abbandonato.

Così giustificata la misura proposta, vediamo come il Parlamento ha pensato di attuarla.

Il primo modo consiste nell'imporre alle imprese di non delocalizzare, come condizione da accettare liberamente per accedere alle sovvenzioni comunitarie o agli aiuti di Stato.

Il secondo è recuperare attivamente quanto erogato, magari comminando anche sanzioni o altre penalità qualora, nonostante gli impegni assunti dal beneficiario dei provvedimenti di sostegno, egli delocalizzi egualmente la propria attività, una volta incassati i finanziamenti pubblici.

Introducendo siffatti correttivi all'attuale sistema, si conseguirebbe contestualmente un duplice obiettivo: creare un deterrente a simili condotte delle imprese nonché evitare un ingente spreco di fondi preziosi ([12]):

---

celle-ci. Au sein de l'Union, force est de constater que la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux est consacrée par le Traité instituant la Communauté européenne et que, dès lors, il est difficile de prôner une interdiction absolue de choisir le lieu d'installation de son siège d'activités, d'autant plus qu'une telle interdiction entraînerait un immobilisme négatif pour l'économie européenne. Par contre, il convient de s'interroger sur l'opportunité de repenser une nouvelle politique économique qui s'emploierait notamment à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. A cet égard, il convient également de relever que l'article 1-3 du projet de Traité constitutionnel a érigé en objectif majeur de l'Union le plein emploi et le progrès social. Dès lors, un encadrement des principes de libre circulation devrait pouvoir se réaliser dans la mesure où il s'inscrit dans la politique de cohésion, axe prioritaire de la politique de l'Union. L'objectif de la politique de cohésion repose, en effet, sur un développement harmonieux et solidaire de l'ensemble des régions d'Europe. Il est, dès lors, contraire à cet objectif de combler le retard de développement économique et social de certaines régions en favorisant des méthodes qui conduisent à provoquer un déficit de développement dans d'autres régions d'Europe, comme le font les délocalisations. … omissis … *Par ailleurs, ne devraient pouvoir bénéficier d'une participation des Fonds, les entreprises ayant leur siège dans un pays membre et qui délocalisent leurs activités dans un autre pays membre. Une disposition similaire qui vise à interdire l'octroi d'aides nationales à ces entreprises, devrait faire partie des nouvelles lignes directrices des aides d'd'État à finalité régionale*».

([12]) Emblematico parrebbe il recentissimo caso in Italia dello Zuccherificio di Casei di Gerola vicino a Pavia. Seppure dotato di impianti tecnologicamente avanzati e capaci di realizzare un prodotto caratterizzato da un livello qualitativo elevato ed appetibile sul mercato, detta impresa ha annunciato nell'anno 2006 la propria intenzione di chiudere per delocalizzare in altro Stato, e ciò dopo aver beneficiato (a quanto si apprende dagli organi di stampa) di contributi comunitari legati al settore agricolo. Tale scelta gestionale comporta la minaccia di una grave crisi nel mondo contadino delle province di Pavia, Parma ed Alessandria, per il quale la coltivazione delle barbabietole da zucchero nelle aree di pianura rap-

D. … *omissis* …; whereas the European Parliament, in its resolution of 6 July 2005, called for the adoption of all necessary legal measures to ensure that firms which receive Community funding do not relocate for a long and predetermined period, and for a provision ruling out the cofinancing of operations which result in substantial job losses or the closure of plants at their existing locations; whereas it also considered, in its resolution of 15 December 2005, that EU aid for company relocations does not provide any European added value and should therefore be avoided,

… *omissis* …

F. whereas public aid must contribute to creating lasting employment,

… *omissis* …

16. Calls on the Commission to make the grant and continued payment of public aid from the budget of the European Union or a Member State conditional on precise commitments on employment and local development that are binding on the management of the company and that of the local, regional and national authorities concerned;

17. Alerts the Commission to the importance of ensuring that these subsidies carry solid guarantees on long-term employment and regional growth;

18. Calls on the Commission to implement effectively the existing provisions with regard to reimbursement of subsidies by companies which fail to respect their obligations with regard to investment for which they have received public subsidy and to submit a report on the implementation of those provisions;

19. Calls likewise on the Commission and the Member States to list companies which infringe rules on State aid or Community funds by proceeding to relocate their activity within or out of the EU without having fulfilled the requirement on perenniality contained in the rules concerned;

… *omissis* …

29. Calls on the Commission, in line with its proposals in connection with the reform of the Structural Funds, to draw up provisions designed to penalise more severely companies which, after having received public subsidies, relocate all or part of their activity outside the European Union.

Per il Parlamento, dunque, l'interesse comunitario impone che la concessione di sussidi alle imprese, a prescindere dalla provenienza dei relativi fondi, risulti finalizzata a creare occupazione stabile nel tempo e non evanescenti posti di lavori ([13]), suscettibili di volatilizzarsi all'istante, se l'impresa delocalizza dopo essere stata assistita:

---

presenta una rilevante componente del proprio reddito. Per scongiurare simile rischio, le autorità pubbliche sembrano intenzionate (sempre a quanto si apprende dai giornali) a finanziare una riconversione degli impianti in via di dismissione, in modo che continuino ad assorbire la locale produzione agricola trasformandola in prodotti differenti dallo zucchero alimentare. Ciò potrebbe anche influire sui futuri metodi di produzione, esasperandone gli aspetti intensivi, con conseguenti ripercussioni sul piano ambientale.

([13]) Risoluzione del Parlamento del 14 marzo 2006 sulle *delocalizzazioni*, cit., punti 25 e 26.

26. Considers that the use of Community funds, and especially funding for industry and from the European Social Fund, should be made subject to specific rules relating to innovation, local development, employment, and to production commitments within the territory, **in the long term** (14), of the undertakings benefiting from these funds; calls in particular for the rules on use of the Structural Funds to be respected and reinforced.

Quanto alle procedure, idonee ad introdurre nell'ordinamento comunitario i meccanismi giuridici concretamente azionabili per imporre vincoli idonei al raggiungimento di tale fine, il ruolo del Parlamento Europeo differisce notevolmente. Mentre esso può concorrere a stabilire le regole di accesso ai Fondi strutturali comunitari (15), al contrario tale istituzione si vede alquanto marginalizzata nella definizione della politica comunitaria della concorrenza in materia di aiuti di Stato, che – fatta salva la consultazione prevista dall'art. 88 del Trattato – risulta principalmente ad appannaggio della Commissione.

Per superare tale discrasia, il Parlamento ha fatto leva sulla necessità che l'azione della Comunità sia coordinata e coerente nell'abito di tutte le politiche perseguite:

A. whereas the goal of regional development policy is to encourage the development of the regions of the European Union, and to this end, it is necessary to ensure consistency between regional development policy and competition policy, and whereas this means that public aid must not provide a spur to the relocation of economic activity.

---

(14) Neretto e sottolineatura da me aggiunti.

(15) Il Parlamento Europeo è coinvolto – mediante l'applicazione della procedura di codecisione di cui all'art. 251 del Trattato – per quanto concerne le decisioni: sull'applicazione del Fondo Sociale Europeo (art. 148 dello stesso), del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (art. 162, comma 1°), del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia, sezione "orientamento" (art. 162, comma 2°); sulle misure comunitarie atte a contribuire all'azione comunitaria in materia di formazione professionale (art. 150, il quale prevede – tra l'altro – che la Comunità si adoperi per facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale); sull'applicazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (art. 162). Fatto salvo quanto appena detto, il Parlamento è invece chiamato ad esprimere un parere conforme, qualora il Consiglio intenda definire i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale (art. 161). Lo stesso vale se il Consiglio procede a individuare le norme generali applicabili ai fondi nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia ed il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti (sempre art. 161). Il Fondo di Coesione è stato istituito con il regolamento CE del Consiglio del 16 maggio 1994, in G.U.C.E., L 130, 25 maggio 1994, con parere conforme del Parlamento espresso il 5 maggio 1994.

In effetti, è il Trattato stesso ad imporre coerenza all'art.161, prevedendo espressamente la procedura per il coordinamento dei Fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari esistenti, e cioè dei mezzi economici messi direttamente a disposizione della Comunità per perseguire, tramite le proprie politiche, gli scopi indicati dal Trattato stesso. Scendendo al livello di queste ultime, quella in campo industriale ([16]) fa carico alla Comunità di contribuire a promuovere la competitività delle imprese europee, operando non solo attraverso il ricorso ai predetti mezzi finanziari propri, ma agendo anche ([17]) nell'ambito di tutte le altre politiche attribuite alla sua competenza, ivi compresa quella in materia di concorrenza. Sarebbe allora del tutto incongruo sostenere che, nel conseguire gli obiettivi di politica industriale, l'azione della Comunità possa divergere, a seconda che vengano utilizzati i Fondi strutturali ovvero le azioni basate sulla politica della concorrenza, le quali nella fattispecie si attuano definendo le condizioni cui devono conformarsi gli aiuti di Stato per risultare leciti ([18]). Se così invece fosse, verrebbe infatti meno l'efficacia stessa dell'intera azione comunitaria.

Tali argomenti emergevano compiutamente già in una precedente risoluzione del Parlamento ([19]):

H. considerando l'opportunità di assicurare la coerenza fra la politica di concorrenza e quella di sviluppo regionale e che, di conseguenza, gli aiuti pubblici non possono rappresentare un incentivo alla dislocazione di attività economiche,

… *omissis* …

26. conferma che specialmente le imprese recentemente beneficiarie di incentivi UE non possono ricevere nuovi mezzi di promozione sulla base di semplici delocalizzazioni di stabilimenti;

([16]) Ai sensi dell'art. 157, comma 3°, del Trattato, gli obiettivi di politica industriale vanno perseguiti dalla Comunità «*attraverso politiche ed azioni da essa attuate ai sensi di altre disposizioni del presente trattato*» e mediante misure specifiche eventualmente poste in essere.

([17]) Art. 175, comma 3°, del Trattato.

([18]) Risoluzioni del Parlamento Europeo: del 15 dicembre 2005 *sul ruolo degli aiuti di Stato diretti quale strumento di sviluppo regionale* (P6_TA-PROV(2005)0527; AE-0364/2005), punti A e B nonché punti 37 e 38; del 22 aprile 2004 *sulla comunicazione della Commissione relativa alla terza relazione sulla coesione economica e sociale* (P5_TA(2004)0368; A-50272/2004), punti 41 e 42.

([19]) Risoluzione del Parlamento Europeo del 6 luglio 2005 *sulla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione:* P6_TA(2005)0277 – interinstitutional file – 2004/163(AVC).

... omissis ...

74. è favorevole al fermo intento di conseguire un coordinamento migliore con altre politiche settoriali; riconosce in tale contesto che la coerenza e la complementarità saranno rafforzate dalla concentrazione della politica regionale su tematiche limitate e dall'esistenza di una strategia globale di coesione;

... omissis ...

78. sollecita la Commissione a provvedere affinché la politica regionale europea non favorisca la delocalizzazione delle imprese.

Un terreno fertile per le delocalizzazioni all'interno dell'Unione non scaturisce solo dall'assenza dei vincoli anzidetti all'erogazione di sussidi. Secondo il Parlamento, ad indurle sarebbe altresì complice l'esistenza di significative differenze nelle varie regioni europee, specie in quelle rispettivamente limitrofe, tra i massimali autorizzati dalla Commissione all'intensità degli aiuti statali ovvero tra le somme all'uopo stanziate dai pubblici poteri nazionali. Per evitare allora una competizione piuttosto poco proficua tra sistemi, perché rischia di essere fondata non tanto su elementi di efficienza quanto sulla concessione di regalie i cui costi vanno a carico della collettività, il Parlamento ha a sua volta invitato gli Stati membri a contenere la concessioni di aiuti ([20]).

Per quanto invece concerne le delocalizzazioni extra-comunitarie, risulta meno problematico cercare di contenerle vietandone la realizzazione alle imprese, che abbiano in precedenza beneficiato di sussidi (fondi comunitari o aiuti di Stato), ovvero imponendo loro di restituire quanto percepito. Come già spiegato, in tali circostanze non è necessario giustificare – sia giuridicamente che politicamente – tale approccio alla luce del principio di coesione, siccome quest'ultimo non concerne evidentemente i rapporti tra la Comunità ed i paesi terzi.

Oltre alla strategia sin qui illustrata, contro le delocalizzazioni aventi questo secondo flusso direzionale il Parlamento ha suggerito anche il ricorso ad altri strumenti, la cui operatività non pare però immediata sul piano pratico.

Da un canto, la Commissione è stata invitata a promuovere l'inclusione di «clausole sociali» nei trattati internazionali di cui è parte la Comunità, in modo da impegnare gli Stati terzi firmatari a garantire anche sul loro territorio il rispetto dei diritti umani, ivi compresi quelli sindacali ([21]).

([20]) Risoluzione del Parlamento del 14 marzo 2006 sulle *delocalizzazioni*, cit., punto 15: «*Reiterates its call for State aid law to be coherent and for excessive disparity in assistance between neighbouring regions to be avoided*».

([21]) Risoluzione del Parlamento del 14 marzo 2006 sulle *delocalizzazioni,* cit., punto 21:

Se ciò dovesse accadere e gli impegni fossero poi effettivamente rispettati da tali paesi, oltre ad avere conseguito un risultato di per sé nobile (22), la Comunità otterrebbe anche quello di vedere aumentare i costi di produzione in tali luoghi, cosa suscettibile di dissuadere almeno parzialmente le operazioni di delocalizzazione lì dirette.

D'altro canto, si è puntato anche sull'informazione dei consumatori circa la localizzazione dei luoghi di produzione e le relative condizioni di lavoro, confidando che ciò abbia la forza di orientare le decisioni di acquisto, sì da condizionare poi in qualche modo sul piano commerciale le scelte gestionali delle imprese (23).

Con riferimento ad entrambi i flussi di delocalizzazione, infine, il Parlamento ha sollecitato la promozione del dialogo sociale a livello europeo (24) nonché la creazione di due ulteriori strumenti: un Codice europeo di condotta (25) per le imprese, al momento però nemmeno allo stato di bozza (cosa che esime dal domandarsi circa la sua forza e le conseguenze pratiche della sua violazione); uno specifico osservatorio (da affidarsi alla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro, si-

---

« Calls on the Commission to work for the inclusion of social clauses in international treaties, and to do so on the basis of the five International Labour Organization (ILO) conventions considered to be priorities, namely the right to organise, freedom of assembly, and the elimination of child labour, forced labour, and discrimination; calls for the implementation of these social clauses to be backed up by positive measures and incentives for countries and companies to abide by them; calls on the Commission and Council to work to ensure that this matter is again placed on the agenda at the World Trade Organization ministerial conference, and that a committee for trade and human rights is created to deal in particular with issues of human rights in the working world ».

(22) Denunciano allarmati la violazione dei diritti umani in Cina sia Adornato, *La libertà ed il dragone*, sia Foa, *I diversi volti dell'oppressione*, atti del convegno *"Giornate internazionali del pensiero storico"*, 3ª ed., Siena, 22-23 settembre 2006, in corso di pubblicazione su *Liberal*, 2006, n. 37.

(23) Risoluzione del Parlamento del 14 marzo 2006 sulle *delocalizzazioni*, cit., punto 22.

(24) Risoluzione del Parlamento del 14 marzo 2006 sulle *delocalizzazioni*, cit., punti 2 e 28.

(25) Risoluzione del Parlamento del 14 marzo 2006 sulle *delocalizzazioni,* cit., punto 20. Qualche indicazione circa il contenuto di tale codice si trova nel *Rapport sur les délocalisations dans le contexte du développement régional* (curato da Alain Hutchinson), cit., p. 12: *« Les entreprises devraient avoir l'obligation d'établir un plan social en consultation avec les syndicats et l'autorité en charge du marché du travail, de rembourser toute subvention éventuelle reçue pour leur actuel établissement et d'adopter un code de conduite qu'elles devront respecter où qu'elles aillent dans le monde. Ce code de conduite devrait inclure les bonnes pratiques européennes et les négociations avec les syndicats devront toujours en constituer le principe fondamental. Il ne s'agira plus seulement pour ces entreprises d'adopter les lois locales ».*

ta a Dublino) ([26]) per monitorare con maggior precisione gli effetti delle delocalizzazioni sul piano sociale ed economico ([27]).

Sino ad ora si sono esaminate le misure inizialmente proposte dal Parlamento, per tentare di prevenire o quanto meno contenere le delocalizzazioni. Quando tuttavia tali fenomeni comunque si verificano (e cioè in presenza o meno dei rimedi proposti sul piano sia dei fondi strutturali comunitari, sia degli aiuti di Stato), non resta che far fronte ai conseguenti licenziamenti collettivi, i quali dovranno avvenire con procedure idonee a garantire il rispetto dei diritti di informazione attribuiti ai lavoratori dalle direttive comunitarie in materia ([28]) nonché conformemente a quanto previsto dalla legislazione del paese ove si trova il posto di lavoro.

Chiudendo gli stabilimenti, pare inoltre alquanto improbabile che il personale licenziato trovi generalmente un lavoro simile a quello perso. Di conseguenza, la ricerca di un nuovo impiego presuppone una riqualificazione professionale, impegno che – visti i tempi attuali – non deve però esaurirsi nel momento in cui sia stata eventualmente trovata una nuova assunzione. Pertanto, condividendo l'idea che i Fondi comunitari venga-

---

([26]) Risoluzione del Parlamento del 14 marzo 2006 sulle *delocalizzazioni,* cit., punto 12.

([27]) A quanto si legge nel *Rapport sur les délocalisations dans le contexte du développement régional* (curato da Alain Hutchinson), cit., p. 10, non si dispone ancora di precisi studi sugli effetti a livello comunitario provocati dalle delocalizzazioni. Nell'elaborare il progetto di risoluzione si è fatto riferimento ad alcune ricerche elaborate da Plasman (i cui dati non vengono riferiti nel citato rapporto) nonché allo studio di AUBERT- SILLARD, *Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française*, 2005. Si legga anche la nota 41 a questo scritto.

([28]) Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989. Direttiva 94/45/CE del Consiglio del 22 settembre 1994, riguardante *l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie* (in G.U.C.E., L 254, 30 settembre 1994); direttiva 98/59/CE del Consiglio del 20 luglio 1998 concernente il *ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi* (*ivi*, L 225, 12 agosto 1998); direttiva 2001/23/CE del Consiglio del 12 marzo 2001, concernente il *ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti* (*ivi*, L 082, 22 marzo 2001); direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un *quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori* (*ivi,* L 080, 23 marzo 2002). In giurisprudenza, le sentenze della Corte di Giustizia dell'8 giugno 1994 nelle cause C-382/92 (*Mantenimento dei diritti dei lavoratori nel caso di trasferimenti di imprese*, in *Raccolta*, 1994, p. I-2435) e C-383/92 (*Licenziamenti collettivi*, *ivi*, 1994, p. I-2479). In dottrina: POCAR-VIARENGO, *Diritto comunitario del lavoro*, Padova, 2001; GALANTINO, *Diritto comunitario del lavoro*, Torino, 2001. Risoluzione del Parlamento sulle *delocalizzazioni,* cit., punto 27.

no anche destinati a promuovere una formazione professionale avente le suddette caratteristiche («*life-long vocational training*» ([29])), il Parlamento ha accolto una recente proposta della Commissione, concernente la creazione di uno specifico Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione ([30]), connotato da tale impostazione.

3. – Preliminarmente, è bene sgombrare il campo da eventuali fonti di equivoci: il problema delle delocalizzazioni industriali non è stato minimamente sfiorato dalla cosiddetta «*Strategia di Lisbona*» ([31]), elaborata dal Consiglio Europeo tenutosi nel marzo 2000 nella capitale portoghese, convocato in sessione straordinaria onde «*concordare un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza*».

Sia l'impiego dei finanziamenti comunitari che la disciplina sugli aiuti di Stato è stata oggetto di attenzione da parte del Consiglio Europeo, concordando: quanto ai primi, sulla necessità di riorientarne la destinazione ([32]); quanto ai secondi, su una generale diminuzione del livello di intervento statale ([33]), accompagnato da una politica comunitaria maggiormente attenta agli obiettivi di carattere orizzontale, quali l'impiego, lo sviluppo regionale, la tutela dell'ambiente nonché la ricerca e lo sviluppo ([34]). In

---

([29]) Risoluzione del Parlamento del 14 marzo 2006 sulle *delocalizzazioni,* cit., punto 25.

([30]) Proposta della Commissione di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce un *Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione*, COM (2006) 91 def., in data 1° marzo 2006.

([31]) Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo, Lisbona, 23 e 24 marzo 2000.

([32]) Conclusioni della Presidenza, cit., punto 15, ove il Consiglio Europeo domanda «*al Consiglio e alla Commissione di riferirgli entro la fine del 2000 sul riesame in corso degli strumenti finanziari BEI e FEI nella prospettiva di riorientare i finanziamenti verso il sostegno all'avviamento di imprese, alle imprese ad alta tecnologia e alle microimprese, nonché verso altre iniziative a capitale di rischio proposte dalla BEI.*»

([33]) In tale senso anche il Consiglio Europeo tenutosi a Bruxelles nel marzo 2005.

([34]) Conclusioni della Presidenza, cit., punto 16: «*sono anche essenziali regole eque ed applicate uniformemente in materia di concorrenza e di aiuti di Stato onde garantire che le imprese possano prosperare e operare efficacemente su un piano di parità nel mercato interno*». Di conseguenza, viene chiesto (punto 17) a Commissione, Consiglio e Stati membri, ciascuno per quanto di propria competenza, «*di proseguire i rispettivi sforzi intesi a promuovere la concorrenza e a ridurre il livello generale degli aiuti di Stato, spostando l'accento dal sostegno alle singole imprese o ai singoli settori verso il conseguimento di obiettivi orizzontali di interesse comunitario, quali l'occupazione, lo sviluppo regionale, l'ambiente e la formazione o la ricerca*».

ogni caso, però, è mancato qualsiasi collegamento tra la disciplina di tali strumenti e le delocalizzazioni.

Di conseguenza, sebbene la «*Strategia di Lisbona*» abbia sensibilmente influenzato i successivi orientamenti della Commissione, in quanto chiamata a darvi attuazione per quanto di sua competenza, ciò non dovrebbe affatto valere per la posizione assunta inizialmente da tale istituzione in merito alle delocalizzazioni.

Per illustrarne il pensiero su detta questione, bisogna allora partire dalla comunicazione della Commissione sui «*Valori europei nel mondo globalizzato*» ([35]). Dopo avere evidenziato come le politiche economiche e sociali nazionali si fondano su valori condivisi a livello europeo, dai quali emerge una scelta comune in favore di un'economia sociale di mercato (concetto però forse suscettibile d'essere diversamente inteso nei vari Stati membri), la Commissione ha individuato nell'invecchiamento della popolazione, che rischia di mettere in crisi a lungo termine la sostenibilità dei sistemi sociali, e nella globalizzazione le principali questioni con cui deve confrontarsi l'economia dell'Unione ([36]). Rispetto alla seconda di dette sfide, la Commissione non ha però condiviso le preoccupazioni espresse dal Parlamento ([37]), ritenendola piuttosto un'opportunità, come ben sintetizzato nel seguente passaggio di detta comunicazione:

«*E la globalizzazione non significa che, se gli altri si arricchiscono, noi dobbiamo necessariamente impoverirci. La prosperità è un concetto dinamico; la globalizzazione rappresenta la possibilità di aumentare le dimensioni dell'intera torta, così che tutti ne ricevano una fetta*» ([38]).

([35]) Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale ed al Comitato delle Regioni sui *valori europei nel mondo globalizzato,* COM (2005) 525 def.

([36]) Il tema delle future sfide per la Comunità è più ampiamente trattato nella comunicazione della Commissione su *un nuovo partenariato per la coesione (convergenza, competitività, cooperazione) – Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, COM (2004) 107 def., 2004, p. XXVII.

([37]) Rispetto alla posizione del Parlamento Europeo, appare alquanto netta la diversa sensibilità della Commissione nei confronti delle conseguenze derivanti dalla globalizzazione: «*Vi è una certa incoerenza tra la nostra percezione della globalizzazione e il modo in cui ci comportiamo; la globalizzazione provoca apprensione, soprattutto nei paesi dell'UE con alti livelli di disoccupazione, eppure la maggior parte dei posti di lavoro sono creati e perduti all'interno dell'economia nazionale e non a causa dello spostamento della produzione in altre parti del mondo*».

([38]) L'idea di «espandere la torta» (che nel testo della citata Comunicazione si riduce purtroppo ad una mera petizione di principio, di cui sfugge il fondamento, se ci si limita al

Visto tale approccio, caratterizzato da una visione "ottimistica" ([39]), le delocalizzazioni sono state percepite dalla Commissione come un fenomeno meno preoccupante. Esso non è risultato comunque ignorato ([40]):

«*L'analisi della Commissione giunge alla conclusione che non esistono prove di un processo generalizzato di deindustrializzazione. Nell'industria europea sono però in atto trasformazioni strutturali che in generale hanno effetti benefici e devono essere incoraggiate, in particolare mediante politiche che facilitano la creazione e l'utilizzo della conoscenza. Da questo punto di vista, i risultati insufficienti ottenuti dall'Europa, in particolare per quanto riguarda la produttività, la ricerca e l'innovazione, sono preoccupanti. Lo conferma il fatto che le delocalizzazioni di attività industriali sembrano non limitarsi più ai soli settori tradizionali a forte intensità di manodopera, ma cominciano ad osservarsi anche nei settori intermedi che costituiscono i punti forti tradizionali dell'industria europea, o anche in alcuni settori ad alta tecnologia in cui esistono indizi di delocalizzazione di certe attività di ricerca, o nei servizi. L'India e la Cina sono i grandi beneficiari di queste tendenze. Eppure, l'internazionalizzazione dell'economia apre all'industria europea prospettive favorevoli, a condizione che la politica industriale sostenga le necessarie evoluzioni*».

Ciò nonostante, tornando sul tema delle trasformazioni in corso nell'industria europea, in altro coevo documento la Commissione ha evitato l'argomento delle delocalizzazioni, adducendo di non conoscerne ancora

---

tenore letterale del documento) è verosimilmente riconducibile – e nel contempo ne è indice – alla propensione liberista della Commissione nel campo della politica commerciale comunitaria. In proposito, pare illuminante quanto scrivono Carruba-Caroli, *L'arte della libertà*, Milano, 2004, voce *Protezionismo*, p. 169: «*C'è, alla base delle diffidenze protezionistiche, l'equivoco perdurante (già caro ai mercantilisti) che la torta del commercio e dell'economia mondiale sia finita, per cui la fetta di scambi e di ricchezza che si accaparra un Paese vada a scapito di tutti gli altri; in realtà il commercio internazionale è tutt'altro che un gioco a somma negativa. Gli scambi provvedono a far lievitare la torta, non a consumarla: "ogni riduzione nel volume del commercio mondiale significa prezzi più alti e scelte più scarse per i consumatori, meno posti di lavoro, e meno opportunità" per i Paesi poveri (Micklethwait e Woolbridge)*». Nella medesima opera, si veda anche la voce *Globalizzazione*, p. 77. Ciò posto, emerge allora una certa contraddittorietà, se si guarda alla politica agricola europea (nodo ancora irrisolto), dove – principalmente per effetto della posizione assunta dagli Stati membri – la Comunità risulta fortemente protezionista in favore dei produttori locali, al pari di quanto accade negli Stati Uniti.

([39]) Comunicazione della Commissione sugli *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008*, COM (2005) 141 def., punto 1.2.; si veda anche la comunicazione sugli *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008*, COM (2005) 141 def., punto 1.1, dove si evidenzia la nuova dimensione internazionale del lavoro.

([40]) Comunicazione della Commissione su *Accompagnare le trasformazioni strutturale: una politica industriale per l'Europa allargata,* cit., p. 5. Si vedano anche le pp. 10 e 13.

i dati precisi (41). Pertanto, trovandosi a trattare le difficoltà in cui versano molti settori dell'industria europea, la Commissione ha utilizzato essenzialmente solo il termine "*ristrutturazioni*" (42), avendo comunque curato di precisare che il territorio dell'Unione non sta subendo un vero e proprio fenomeno di radicale deindustrializzazione (43).

Sviluppando la traccia indicata dal Consiglio Europeo a Lisbona, an-

---

(41) Comunicazione della Commissione su *Ristrutturazioni e occupazione – Anticipare e accompagnare le ristrutturazioni per ampliare l'occupazione: il ruolo dell'Unione Europea*, COM (2005) 120 def., 31 marzo 2005, p. 10, punto 2.1.7: «*l'Osservatorio europeo del cambiamento di Dublino dovrà elaborare gli strumenti di analisi quantitativa e qualitativa di monitoraggio delle ristrutturazioni al fine di fornire basi più solide al dibattito pubblico sulle ristrutturazioni e sulle delocalizzazioni*». Come evidenziato in una nota precedente, anche nel *Rapport sur les délocalisations dans le contexte du développement régional* (e cioè la relazione di accompagnamento al progetto di risoluzione del Parlamento sulle *delocalizzazioni*, poi adottato dall'aula), cit., p. 10, veniva evidenziata la mancanza di precisi studi sugli effetti a livello comunitario provocati dalle delocalizzazioni, ma se ne denunciava comunque la pericolosità. Semmai, in quest'ultimo documento l'approccio era invertito. Si partiva infatti dalla constatazione che le delocalizzazioni producono di sicuro un effetto dannoso, anche se non ancora precisamente quantificato: di conseguenza, è necessario reagire subito, senza attendere oltre.

(42) Non viene trattato il fenomeno delle delocalizzazioni nelle seguenti comunicazioni della Commissione: *Costruire il nostro avvenire comune – Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM (2004) def./3, 12 marzo 2004; *Una politica della concorrenza proattiva per un'Europa competitiva*, COM (2004) 293 def., 20 aprile 2004; *Un nuovo partenariato per la coesione (convergenza, competitività, cooperazione) – Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, COM (2004) 107 def., 2004; *Ristrutturazioni e occupazione – Anticipare e accompagnare le ristrutturazioni per ampliare l'occupazione: il ruolo dell'Unione Europea*, COM (2005) 120 def., 31 marzo 2005; *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008*, COM (2005) 141 def., 12 aprile 2005; *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, COM (2005) 299 def., 5 luglio 2005; *Proposta di raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente*, COM (2005) 548 def., 10 novembre 2005; *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione*, COM (2006) 91 def., 1° marzo 2006; *Realizzazioni politiche nel 2005*, COM (2006) 124 def., 14 marzo 2006.

(43) Comunicazione della Commissione su *Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata,* cit., p. 6, punto 2.1., e p. 16, punto 2.3.: «*Non si può affermare che sia in atto in Europa una vera e propria deindustrializzazione; si ha piuttosto una conferma degli effetti del processo permanente di adeguamento, spesso doloroso se i suoi effetti si concentrano su alcuni settori o regioni, ma complessivamente benefico, mediante il quale le risorse sono continuamente ridistribuite verso settori in cui esistono vantaggi comparati. La tendenza di medio/lungo termine che è stata analizzata riflette appunto questo tipo di adeguamento piuttosto che una deindustrializzazione*».

che la Commissione ha ritenuto indispensabile sia il coordinamento e la complementarietà di tutte le politiche comunitarie con quella di coesione (44), sia la coerenza tra quest'ultima e le decisioni in materia di aiuti di Stato (45). Puntando sull'armonizzazione di tutte le azioni fondate su dette politiche, la Commissione ha allora proposto una strategia di *governance* europea (46) alquanto articolata e complessa per rivitalizzare la nostra economia che, volendo sommamente sintetizzare, è stata – in via di massima – condivisa dal Parlamento almeno per quanto concerne le linee generali, salvo che su un punto.

La dettagliata strategia elaborata dalla Commissione, infatti, non contempla di utilizzare i rimedi proposti dal Parlamento per lottare contro le delocalizzazioni.

Secondo la Commissione, per consentire alla Comunità di affrontare adeguatamente le citate sfide future, la politica di coesione deve preoccuparsi di eliminare le disparità esistenti tra gli Stati membri, che scaturiscono dalle seguenti carenze strutturali in settori chiave per la competitività: dotazione inadeguata di infrastrutture e di competenza della forza lavoro; mancanza di capacità innovativa e di un efficace sostegno alle imprese; ambienti naturali e urbani degradati (47). In tale contesto, la Commissione ha reputato fondamentale la realizzazione di una società fondata sulla conoscenza (48) nonché la promozione della formazione professionale continua (49), vista quest'ultima anche quale via d'uscita dalla disoccupazione

---

(44) Comunicazione della Commissione su *Un nuovo partenariato per la coesione*, cit., p. XXXIII.

(45) Comunicazione della Commissione su: *Un nuovo partenariato per la coesione*, cit., p. XVII e p. 170; *Una politica della concorrenza proattiva per un'Europa competitiva,* cit., pp. 13, 14 e 20.

(46) Comunicazione della Commissione sugli *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008,* cit., punto 1.3: «*un nuovo ciclo di* governance».

(47) Comunicazione della Commissione su: *Un nuovo partenariato per la coesione (convergenza, competitività, cooperazione) – Terza relazione sulla coesione economica e sociale,* cit., p. VII; *Costruire il nostro avvenire comune – Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, cit., p. 15, punto 2.

(48) Comunicazione della Commissione sugli *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008*, cit., punto 1.2.

(49) Comunicazioni della Commissione su: *Un nuovo partenariato per la coesione (convergenza, competitività, cooperazione) – Terza relazione sulla coesione economica e sociale,* cit., p. 90; *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, cit., punto 4.3.3.; *Proposta di raccomandazione del parlamento europeo e del Consiglio relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente*, COM (2005) 548 def., 10 novembre 2005; *Attuazione del programma comunitario di Li-*

causata dalle ristrutturazioni aziendali ([50]). Questi, dunque, i punti critici per rendere l'Europa e le proprie regioni più attraenti per gli investimenti e l'attività delle imprese ([51]).

Quanto agli obiettivi delle altre politiche comunitarie, da condurre ottimizzandone le sinergie ([52]), la Commissione ha indicato che nel prossimo futuro la Comunità dovrà ([53]): curare di indirizzare gli investimenti nella ricerca, anche trattando con particolare favore gli aiuti di Stato erogati a tal fine; migliorare il funzionamento del mercato interno e la sua regolamentazione; promuovere una concorrenza efficace tra le imprese; favorire il loro accesso esterno ai mercati ([54]); agevolare il dialogo sociale e l'emergere di buone prassi; garantire il rispetto delle norme internazionali del commercio.

Un lieve riavvicinamento alla posizione del Parlamento europeo sulle delocalizzazioni è poi avvenuto solo nella politica della concorrenza applicata a due particolari tipologie di aiuti di Stato (quelli a finalità regionale ([55])

---

sbona: stimolare lo spirito imprenditoriale attraverso l'istruzione e l'apprendimento, COM (2006) 33 def.

([50]) Comunicazione della Commissione sulla *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione*, cit., punti 1.2. e 1.3.

([51]) Comunicazione della Commissione sulla *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013,* cit., punto 4.1.

([52]) Comunicazione della Commissione su *Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata,* cit.*,* punto 4.2., p. 25.

([53]) Comunicazione della Commissione su *Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata*, cit., punto 4.2., pp. 27-38.

([54]) Comunicazione della Commissione su *Ristrutturazioni e occupazione – Anticipare e accompagnare le ristrutturazioni per ampliare l'occupazione: il ruolo dell'Unione Europea*, cit., p. 5, punto 1.1.

([55]) Comunicazione della Commissione (98/C 74/06) sugli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale* (in G.U.C.E., C 74, 10 marzo 1998). Se ne vedano il quarto periodo dell'Introduzione («… omissis … *Per privilegiare questo sviluppo e contenere i potenziali effetti negativi di una delocalizzazione, è necessario subordinare la concessione di tali aiuti al mantenimento per un periodo minimo degli investimenti e dei posti di lavoro creati nella regione svantaggiata*») nonché i punti 4.10 («*Gli aiuti all'investimento iniziale devono essere subordinati, tramite le modalità di versamento o le condizioni di concessione, alla condizione che l'investimento sia mantenuto in essere per un periodo minimo di cinque anni*») e 4.14 («*Gli aiuti alla creazione di posti di lavoro devono essere subordinati, tramite le modalità di versamento o le condizioni di concessione, al mantenimento dei posti di lavoro per un periodo minimo di cinque anni*»). Gli effetti di tale comunicazione sono stati prorogati al 31 dicembre 2006, come pubblicato in G.U.C.E., C 110, 8 maggio 2003.

e quelli a favore dell'occupazione ([56])). Per autorizzarne la concessione, la Commissione ha in effetti imposto alcune condizioni, volte a preservare – per un certo tempo nel luogo ove si trovano le unità produttive dell'impresa beneficiaria – i posti di lavoro creati grazie all'erogazione dei fondi pubblici.

Sebbene il Parlamento abbia plaudito al provvedimento ([57]) (dando verosimilmente così il segnale su come sbloccare la *querelle* in questione), a ben vedere le sue richieste apparivano alquanto più rigorose rispetto alla misura così attuata dalla Commissione. Infatti, nell'interesse comunitario quest'ultima si è limitata a pretendere che, una volta speso il denaro statale, non vengano subito cancellati, ma durino per un certo tempo, i nuovi posti di lavoro promessi da chi ha incassato l'aiuto erogatogli da uno Stato membro, nell'intento di promuovere lo sviluppo di una regione nazionale. La Commissione, dunque, non ha fissato altri vincoli alla condotta del destinatario di tale aiuto. Una volta decorso il lasso di tempo prefissato, egli sarà allora libero non solo di licenziare chi assunto in conseguenza all'intervento pubblico, ma anche di chiudere l'intero stabilimento e delocalizzare la propria attività, con danno immensamente maggiore sul piano occupazionale. Ciò è alquanto lontano da quanto il Parlamento aveva indicato in un primo tempo.

Né l'approccio della Commissione ha poi subito sostanziali modificazioni nella sua comunicazione sui *Nuovi orientamenti sugli aiuti a finalità regionale* ([58]), la cui applicazione scatterà a decorrere dal 1 gennaio 2007.

([56]) Regolamento CE n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002, relativo all'*applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione*, in G.U.C.E., L 337, 13 dicembre 2002. Se ne vedano il *considerando* n. 18 («*Gli aiuti a favore della creazione di posti di lavoro dovrebbero essere soggetti alla condizione del mantenimento dei posti di lavoro creati per un periodo minimo determinato. Il periodo fissato nel presente regolamento prevale sulla regola dei cinque anni fissata al punto 4.14 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*») nonché l'art. 4, comma 4°, lett. *b* («*i posti di lavoro creati devono essere conservati per un periodo minimo di tre anni o di due nel caso delle PMI*»). Per PMI si intendono le piccole e medie imprese.

([57]) Risoluzione del Parlamento del 14 marzo 2006 sulle *delocalizzazioni,* cit., punto 13. Nella proposta di risoluzione, il tenore della posizione da esprimere era leggermente diverso: il Parlamento, infatti, non si compiaceva delle misure adottate dalla Commissione, ma si limitava semplicemente a prenderne atto.

([58]) Comunicazione della Commissione (2006/C 54/08) sugli *orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013*, in G.U.C.E., C 54, 4 marzo 2006. Così il punto 40: «*Inoltre, onde garantire che l'investimento rappresenti un contributo reale e sostenibile allo sviluppo regionale, gli aiuti devono essere subordinati, tramite le condizioni di*

Nello stesso senso anche il progetto di regolamento della Commissione sugli aiuti di Stato a finalità regionale destinati agli investimenti ([59]).

Ipotizzando le ragioni di tale complessivo atteggiamento della Commissione, almeno in parte esso parrebbe spiegabile ricordando che, a detta della medesima, nei prossimi anni saranno gli Stati di recente adesione a venire prevalentemente colpiti da ristrutturazioni, cosa fonte di preoccupanti squilibri sul piano della coesione economica e sociale a livello comunitario ([60]). Considerata però la forte attrattiva di questi stessi paesi per gli investitori esteri ([61]), le delocalizzazioni intra-comunitarie rappresenterebbero allora un importante motore di sviluppo da non bloccare.

Per contro, un simile "riguardo" non sembra dovuto nei confronti delle delocalizzazioni extra-comunitarie, per cui vanno probabilmente ricercati altrove i motivi dell'atteggiamento della Commissione, forse riconducibile al proprio orientamento di apertura nella politica commerciale comunitaria ([62]) verso gli Stati terzi, che

---

concessione o le modalità di pagamento dell'aiuto, alla condizione che l'investimento sia mantenuto in essere nella regione interessata per un periodo minimo di cinque anni dopo il suo completamento. Inoltre, qualora gli aiuti vengano calcolati in base ai costi salariali, i posti di lavoro devono essere occupati entro tre anni dal completamento dei lavori. Ciascun posto di lavoro creato attraverso l'investimento deve essere mantenuto nella regione interessata per un periodo di cinque anni dalla data in cui è stato occupato per la prima volta. Nel caso delle PMI, gli Stati membri possono ridurre questi periodi quinquennali di mantenimento di un investimento o dei posti di lavoro creati ad un minimo di tre anni». Questa decisione della Commissione è stata commentata dal Parlamento Europeo nella propria risoluzione del 14 marzo 2006 sulle *delocalizzazioni,* cit., punto 14.

([59]) Progetto del regolamento della Commissione relativo all'*applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a finalità regionale agli investimenti* (2006/C 120/02), in G.U.C.E., C 120, 20 maggio 2006. Con riferimento agli aiuti all'investimento iniziale, l'art. 4, comma 3°, di tale progetto di regolamento ne condiziona fra l'altro l'ammissibilità al fatto che «*l'investimento deve essere mantenuto nella regione beneficiaria per almeno cinque anni dopo il completamento dei lavori o per tre anni nel caso di PMI*».

([60]) Comunicazione della Commissione su *Un nuovo partenariato per la coesione (convergenza, competitività, cooperazione) – Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, COM (2004) 107 def., cit., p. IX e pp. 12, 55 e 56.

([61]) Comunicazione della Commissione su *Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata,* cit.*,* punto 3.1, p. 17.

([62]) Circa i recenti orientamenti di natura politica, si rinvia a Mandelson, *Scambi commerciali e investimenti dell'UE con la Cina: cambiamenti, sfide e scelte.* Discorso reso dal commissario europeo responsabile del commercio, in occasione della Conferenza UE – Cina, Bruxelles, 7 luglio 2006 (*http://ec.europa.eu/comm/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/temp_icentre.cfm?temp=sppm109_it*).

«*seppure globalmente vantaggiosa per l'economia europea e l'occupazione, è la causa immediata di certi licenziamenti*» (63).

Tuttavia, tale ipotetica chiave di lettura si scontrerebbe con la circostanza che la Commissione ha comunque proposto anche recentemente l'adozione di vari dazi *antidumping* (64), quando non ostano vincoli discendenti da accordi internazionali cui sia soggetta la Comunità (principalmente quanto concordato in sede di Organizzazione Mondiale del Commercio, dove la Cina è stata ammessa a decorrere dal novembre 2001). Dazi spesso diretti a colpire merci di origine cinese o indiana, sebbene sia talora controverso che le misure comunitarie di protezione azionate abbiano davvero l'intensità necessaria a perseguire effettivamente il loro scopo (65).

4. – La riforma dei Fondi strutturali ha rappresentato il terreno su cui il confronto tra le due istituzioni, in precedenza semplicemente svoltosi a distanza, è invece divenuto diretto.

---

(63) Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un *Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione*, COM (2006) 33 (COD), punto 1.1.

(64) Già nei primi mesi quattro mesi dell'anno 2006, la Commissione ha adottato alcuni regolamenti per istituire dazi *antidumping* provvisori contro le importazioni di: calzature provenienti da Cina e Vietnam (regolamento n. 553/2006 della Commissione del 23 marzo 2006, in G.U.C.E., L 98, 6 aprile 2006); cuoi e pelli scamosciati di origine cinese (regolamento n. 439/2006 del 16 marzo 2006, *ivi*, L 80, 17 marzo 2006); frigoriferi *side by side* coreani (regolamento n. 335/2006 del 28 febbraio 2006, *ivi*, L 59, 1° marzo 2006); meccanismi a leva cinesi (regolamento n. 134/2006 del 26 gennaio 2006, *ivi*, L 23, 27 gennaio 2006). Inoltre, la Commissione ha proposto al Consiglio di adottare o modificare misure *antidumping* definitive avverso le importazioni dei seguenti prodotti: i citati meccanismi al leva, COM (2006) 362 def.; magnesite originaria della Cina, COM (2006) 0165 def.; televisioni a colori cinesi, COM (2006) 101; pezzi fusi cinesi, COM (2006) 10 def.; acido tartarico cinese, COM (2005) 711 def.; fogli e nastri sottili di alluminio russi, COM (2007) 707 def.

(65) *Il Sole/24 Ore*, 24 febbraio 2006, p. 1: «*Dazi sulle scarpe asiatiche*». Con il regolamento CE n. 1472/2006 del 6 ottobre 2006 (in G.U.C.E., L 275, 6 ottobre 2006, p. 1), il Consiglio ha istituito un dazio *antidumping* definitivo – della durata di 2 anni – sulle importazioni di alcuni tipi di calzature con tomaie di cuoio originarie della Repubblica popolare cinese e del Vietnam. Tale decisione è fra l'altro fondata sui dati di un'indagine, annualmente promossa dalla Commissione, da cui risulta che da ultimo, a fronte di importazioni più che raddoppiate provenienti dalla Cina e Vietnam (passate da 67 milioni di paia del 2001 a 165 milioni di paia), le imprese europee hanno perso 30.000 posti di lavoro dal 2002 al 2005, mentre i prezzi sono scesi da 11,8 euro al paio nel 2001 a 8,5 euro al paio nel 2005.

In effetti, pronunciandosi preliminarmente ([66]) su una proposta legislativa ([67]) della Commissione volta a modificare le disposizioni generali loro applicabili ([68]), il Parlamento Europeo ne ha sì globalmente approvato il contenuto, ma ha anche proposto alcuni emendamenti, in modo da ottenere fra l'altro l'introduzione di meccanismi atti ad impedire che i beneficiari dei finanziamenti delocalizzino le proprie attività dopo avere attinto dalle casse comunitarie:

41. richiama l'attenzione in particolare sul fatto che tutte le politiche dell'UE debbono contribuire a raggiungere l'obiettivo della coesione economica e sociale e che la politica commerciale internazionale è anch'essa soggetta a tale obiettivo e non può essere considerata un'eccezione; chiede che la politica commerciale sia delineata in modo tale da evitare di produrre effetti choc sulle regioni e richiama in particolare l'attenzione sul fatto che la delocalizzazione di aziende o unità produttive rappresenta una grave minaccia per lo sviluppo regionale;

42. ritiene che la proposta della Commissione di imporre correzioni finanziarie alle aziende che delocalizzano la loro attività sia una misura indispensabile per non mettere a repentaglio il consolidamento della coesione economica, sociale e territoriale nelle regioni colpite; propone di istituire sistemi di monitoraggio per quantificare i costi economici e sociali di ogni delocalizzazione, affinché possano essere definite penalità appropriate; invita al tempo stesso ad adottare tutte le necessarie misure giuridiche volte a garantire che le aziende destinatarie di finanziamenti comunitari non delocalizzino per un periodo lungo e predeterminato;

43. chiede di adottare una disposizione che escluda il cofinanziamento di operazioni da cui risulti una perdita sostanziale di posti di lavoro o la chiusura di stabilimenti nel luogo dove essi già esistono.

A fronte di tale indicazione politica, ha fatto seguito una nuova proposta, già avente il gradimento del Consiglio ([69]), in cui sul punto si ricorre al seguente compromesso.

Il rischio di delocalizzazioni intracomunitarie viene specificamente af-

---

([66]) Risoluzione del Parlamento Europeo del 6 luglio 2005 sulla *proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*, P6_TA (2005) 277, interinstitutional file – 2004/163 (AVC).

([67]) Soggetta alla procedura di parere conforme.

([68]) Proposta di regolamento del Consiglio recante *disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione,* COM (2004) 492, 14 luglio 2004, interinstitutional file – 2004/163 (AVC).

([69]) Consiglio, documento 9077/06 (approvato dal COREPER, parte seconda, 6 giugno 2006), interinstitutional file – 2004/163 (AVC).

frontato: al *considerando* n. 42, si evidenzia come la Commissione debba verificarne l'assenza, raccogliendo tutti i dati utili a suffragarlo, prima di deliberare lo stanziamento dei (soli) finanziamenti concessi ai progetti di maggiore importanza economica ([70]):

42. When appraising major productive investment projects, the Commission should have all necessary information to consider whether the financial contribution from the Funds does not result in a substantial loss of jobs in existing locations within the European Union, in order to ensure that Community funding does not support relocation within the European Union.

Per contro, si omette di menzionare espressamente il pericolo di delocalizzazioni al di fuori della Comunità, ma ciò non significa affatto avallarle. In effetti, il *considerando* n. 61 puntualizza la necessità che tutti gli impieghi dei Fondi avvengano per progetti destinati ad avere una lunga durata operativa, sì da preservare l'efficacia dell'impiego di denaro pubblico:

61. To ensure the effectiveness, fairness and sustainable impact of the intervention of the Funds, there should be provisions guaranteeing that investments in businesses are long-lasting and preventing the Funds from being used to introduce undue advantage. It is necessary to ensure that investments which benefit from assistance under the Funds can be written off over a sufficiently long period.

Siffatti principi trovano poi riscontro nell'art. 57 del nuovo regolamento ([71]), destinato ad applicarsi a qualunque impiego dei Fondi e dettato al fine di assicurare la durata – e dunque l'utilità – dei progetti finanziati:

CHAPTER IV
DURABILITY OF OPERATIONS
Article 57
Durability of operations

1. The Member State or managing authority shall ensure that an operation retains the contribution from the Funds only if that operation does not, within five years from the completion of the operation or three years from the completion of the operation in Member States which have exercised the option of reducing that time limit for the maintenance of an investment or jobs created by SMEs, undergo a substantial modification:

([70]) Trattasi degli impieghi delle risorse dei Fondi destinate a finanziare i progetti di cui agli articoli 39, 40 e 41 del nuovo regolamento, aventi cioè un costo totale superiore a 50 milioni di euro (ad eccezione di quelli in campo ambientale, dove la soglia minima è dimezzata).

([71]) L'art. 57 costituisce il capitolo IV («*Durability of operations*») del titolo IV («*Effectiveness*») del nuovo regolamento.

(a) affecting its nature or its implementation conditions or giving to a firm or a public body an undue advantage; and

(b) resulting either from a change in the nature of ownership of an item of infrastructure or the cessation of a productive activity.

2. The Member State and the managing authority shall inform the Commission in the annual implementation report referred to in Article 67 of any modification referred to in paragraph n.1. The Commission shall inform the other Member States.

3. Sums unduly paid shall be recovered in accordance with Articles 98 to 102.

4. The Member States and the Commission shall ensure that undertakings which are or have been subject to a procedure of recovery in accordance with paragraph 3 following the transfer of a productive activity within a Member State or to another Member State do not benefit from a contribution from the Funds.

Qui risiede il cardine del compromesso: anziché contemplare regole severe contro le delocalizzazioni, specie per quelle oltre i confini esterni dell'Unione, ci si accontenta di considerare comunque soddisfatto l'interesse comunitario alla durata dell'investimento, quando quest'ultimo resta in essere per almeno cinque anni (temine peraltro riducibile a soli tre anni, se gli Stati esercitano un'opzione loro riservata).

Reputando tuttavia ciò congruo, il Parlamento ha poi espresso il proprio consenso alla riforma ([72]), cui è immediatamente seguita l'adozione formale da parte del Consiglio ([73]).

Nel contesto della contestuale procedura legislativa ([74]) invece concernente la riforma alla disciplina specifica del Fondo Sociale Europeo, la Commissione – accogliendo un emendamento formulato dal Parlamento – ha proposto che in futuro i relativi fondi vadano canalizzati in particolare a favore delle aree «*particolarmente colpite dalla delocalizzazione di imprese*» ([75]), cosa peraltro implicante riconoscere l'esistenza del fenomeno,

---

([72]) Risoluzione del 4 luglio 2006, P6_0289/2006, interinstitutional file – 2004/163(AVC).

([73]) Adozione formale del Consiglio avvenuta durante la sessione n. 2741 dell'11 luglio 2006, CS/2006/11289, punto 17, interinstitutional file – 2004/163 (AVC).

([74]) Soggetta alla procedura di codecisione.

([75]) *Proposta modificata di regolamento del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo,* COM (2004) 165, 17 ottobre 2005, interinstitutional file – 2004/165 (COD). Si veda l'art. 4, comma 2°, del proposto regolamento, che il Parlamento (mediante la risoluzione P6_TA (2005) 278 del 6 luglio 2005, cit.) aveva richiesto di formulare nel seguente modo: «*Nell'ambito dei programmi operativi le risorse sono canalizzate dove la necessità è maggiore e si concentrano sui settori nei quali il sostegno del FSE può contribuire significativamente al conseguimento degli obiettivi del programma. Per massimizzare l'efficacia del sostegno del FSE, i programmi operativi tengono conto segnatamente delle regioni e località colpite dai problemi più gravi, tra cui le zone urbane svantaggiate, le zone rurali in declino e le zone dipendenti dalla pesca,* ***le isole, le regioni montagnose e remote, le regioni a bassa densità di popolazione o***

in precedenza invece messa addirittura in dubbio. Espressosi successivamente in senso favorevole anche il Consiglio ([76]), la posizione comune contemplante tale mezzo d'intervento è stata da poco definitivamente approvata dal Parlamento in seconda lettura ([77]).

Senza voler affatto discutere in questa sede la bontà della soluzione finale raggiunta, ma quale mero spunto di riflessione, merita forse spendere qualche parola su quanto sta attualmente accadendo nell'universo cinese, sicuramente caratterizzato da una sua peculiare tipicità sia sotto l'aspetto politico che economico. Il paese è destinatario di un impressionante flusso di capitali esteri, controllati nonché canalizzati dal governo centrale e dalle principali municipalità locali negli investimenti ritenuti più importanti per lo sviluppo dell'immenso territorio. Le pubbliche autorità concedono sì agevolazioni fiscali limitate nel tempo, ma non contribuiscono affatto a finanziare le iniziative intraprese dagli investitori privati (stranieri o nazionali), riservando il denaro erariale al risanamento del settore pubblico ereditato dal passato regime comunista, problema peraltro scottante anche per le rilevanti implicazioni di ordine sociale. Quanto alle privatizzazioni ([78]), spesso nascondono misure di favore verso gli acquirenti, ma l'accesso agli stranieri è fortemente limitato, sia giuridicamente che di fatto. La politica statale, infine, incentiva gli investitori esteri a reimpiegare gli utili nel paese nonché premia le imprese orientate all'esportazione ([79]).

Passando agli aiuti di Stato, come noto la Commissione ha attualmente in programma di rivedere globalmente i propri orientamenti in materia ([80]), al fine di adeguarli agli obiettivi messi a fuoco dalla menzio-

---

che presentano un handicap demografico e quelle particolarmente colpite dagli effetti negativi delle rilocalizzazioni di imprese». Gli emendamenti, suggeriti dal Parlamento europeo e poi accolti, sono evidenziati in grassetto.

([76]) Posizione comune adottata il 13 giugno 2006, 9060/4/06, interinstitutional file – 2004/165 (COD).

([77]) Risoluzione del 4 luglio 2006, P6_0285/2006, interinstitutional file – 2004/165 (COD).

([78]) Per una disamina sui differenti profili in cui l'ordinamento comunitario ha influito sui processi di privatizzazione in Europa, mi permetto di richiamare il seguente mio lavoro: *Gli influssi del diritto comunitario sulle privatizzazioni: tra* favor *e rigore*, in *questa rivista*, 2000, p. 636.

([79]) Per un approfondimento, si rinvia a Crespi-Reghizzi, *Moti e tendenze del diritto commerciale cinese*, in *Studi in onore di Pietro Corradini*, Roma, 2006.

([80]) Comunicazione della Commissione su *una politica della concorrenza proattiva per un'Europa competitiva*, cit., punto 3.2 e punto 3.2.3, dove si evidenziano le importanti siner-

nata «*Strategia di Lisbona*» ([81]). Siccome il compromesso, raggiunto con il Parlamento su come affrontare il problema delle delocalizzazioni nel contesto della disciplina generale dei Fondi strutturali, ricorda in buona sostanza la soluzione già accolta dalla Commissione in alcuni suoi precedenti provvedimenti (e cioè, le citate disposizioni sulle sovvenzioni nazionali a finalità regionale ed all'occupazione), ci si può attendere che tale impostazione possa trovare ulteriore applicazione nella futura più ampia riforma delle regole sugli aiuti di Stato, che tenderà a rivestire la forma di veri e propri regolamenti della Commissione anziché quella di mere sue comunicazioni.

L'ultimo pensiero va alla politica commerciale comune: in effetti, non è forse irragionevole ritenere che essa vada condotta, al pari di tutte le altre, in modo sinergico e coordinato con quella di coesione, onde evitare ingiustificati scompensi all'interno dell'Unione. Il punto diventa semmai capire come procedere – democraticamente – a definire nei diversi momenti storici la corretta miscela tra le politiche medesime ed i loro rispettivi obiettivi, in considerazione delle finalità ultime assegnate alla Comunità, anch'esse parzialmente mutate nel corso del tempo ([82]).

---

gie che dovrebbero crearsi dalla contemporanea riforma dei fondi strutturali nonché degli strumenti esistenti nel settore degli aiuti di Stato (per valutare questi ultimi, la Commissione manifesta ora l'intenzione di privilegiare un approccio di tipo orizzontale).

([81]) Comunicazione della Commissione *sul piano di azione nel settore degli aiuti di stato – Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005/2009 (Documento di consultazione)*, COM (2005) 107 def.

([82]) Mentre viene licenziato alla tipografia il presente scritto, si è in attesa di conoscere il contenuto della seguente nuova comunicazione della Commissione: *Implementing the Community Lisbon Programme: Financing SME Growth – Adding European Value*, COM (2006) 349 def.