

gruppo di studio
 sulle comunità europee

4 giugno 1970

IL FUTURO DELL'IMPRESA PUBBLICA NELL'INTEGRAZIONE
ECONOMICA EUROPEA.

(Ricerca promossa dall'Iai, dal Ciriec e dal Political and Economic Planning di Londra).

Obiettivi dell'integrazione economica europea.

Il Trattato Istitutivo e i successivi regolamenti Comunitari attribuiscono alla Cee gli obiettivi di politica economica propri di ogni stato democratico occidentale ad economia mista: pieno impiego ed efficiente allocazione delle risorse, equa distribuzione del reddito e della ricchezza, equilibrio dei conti con l'estero, prestazione di adeguati servizi pubblici e di sicurezza sociale, sviluppo regionale e globale, ...

Pur essendo espressa l'esigenza di una politica centrale di intervento nell'economia europea, ha tuttavia prevalso fino a tempi recenti la concezione secondo la quale l'istituzione ed il mantenimento di situazioni concorrenziali nella Comunità sarebbero condizioni necessarie e sufficienti per il perseguimento dei principali obiettivi della Comunità.

Tale concezione risente però di una impostazione eccessivamente liberista che si è scontrata con la realtà

delle strutture e delle politiche economiche dei paesi membri. Tutti gli stati della Comunità sono caratterizzati infatti, sia pure in misura differente, da un crescente peso del potere politico nella direzione dell'economia. Così, mentre è diventato chiaro che il libero gioco del mercato non era sufficiente a raggiungere gli obiettivi della Comunità, si è posto il problema di un maggior coordinamento, e in molti casi di un'integrazione, delle iniziative pubbliche e dei relativi poteri. In altre parole si tratta di passare dal mercato comune alla politica economica comune.

Tra gli strumenti di cui il potere politico dispone per attuare le sue scelte di politica economica un ruolo crescente è occupato dalle imprese pubbliche.

Nella teoria tradizionale delle imprese pubbliche, formulata nel contesto dell'ideologia liberistica, esse hanno la funzione specifica di assicurare la efficiente allocazione delle risorse in casi particolari nei quali, per ragioni tecniche o concorrenziali, la gestione privata non soddisfa le condizioni di efficienza.

Con la crisi dell'ideologia liberistica è invece riconosciuta alle imprese pubbliche la funzione più generale di strumento di politica economica che, insieme agli altri strumenti (tassazione, spesa pubblica, controlli monetari,...) ed in concomitanza di effetti con questi, può essere utilizzato per il perseguimento del complesso degli obiettivi di politica economica. Tra i vari strumenti di politica economica le imprese pubbliche si dimostrano particolarmente efficaci per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo regiona-

le e industriale (Italia: Mezzogiorno, siderurgia, meccanica), di sviluppo tecnologico in certi settori (Francia: ferrovie, elettricità), di politica dei redditi (Italia: ruolo delle imprese pubbliche nell'autunno 1969), oltre che degli obiettivi tradizionali di corretta allocazione delle risorse in certi settori (monopoli naturali o di fatto: trasporti, comunicazioni, energia, ...). Nel perseguimento di questi obiettivi d'altra parte gli strumenti diversi dalle imprese pubbliche (incentivi, tributari e creditizi, sussidi, controlli diretti, ...) sono spesso gravemente insufficienti.

Funzione delle imprese pubbliche nell'ambito dell'integrazione economica.

Il processo di integrazione pone notevoli problemi all'industria pubblica, per quanto riguarda la sua funzione di strumento di politica economica.

Il processo di concentrazione transnazionale delle imprese private chiede alle industrie pubbliche, se vogliono continuare a giocare un ruolo di primo piano, di chiarire la loro collocazione e le loro dimensioni non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo. A differenza delle industrie private, un processo di concentrazione transnazionale che riguardi le industrie pubbliche implica notevoli problemi di direzione politica. Si può reagire in tre direzioni.

- a) Cercando di difendere, per quanto possibile, i privilegi di cui le imprese pubbliche dispongono sul mercato nazionale, frenando quindi il processo di integrazione;

- b) rinunciando progressivamente alla funzione politica dell'industria pubblica e riducendola al ruolo di una qualsiasi industria privata. Entrambe le soluzioni, che si scontrerebbero comunque contro difficoltà notevoli, avrebbero effetti negativi sullo sviluppo economico e sociale dei paesi europei;
- c) bisogna quindi pensare ad una terza soluzione che si basi sulla creazione di un potere pubblico di decisione e di programmazione economica a livello europeo e tentando di instaurare un rapporto nuovo delle industrie pubbliche fra di loro, con il centro di decisione europeo e con i poteri nazionali.

Per quanto riguarda invece gli obiettivi di politica economica, il rapporto tra decisioni comunitarie ed imprese pubbliche si pone a tre livelli differenti:

- a) obiettivi della Comunità conformi ad obiettivi comuni degli enti politici minori: ad esempio nei settori dei trasporti e dei sistemi di comunicazione a lunga distanza, delle produzioni e delle fonti di energia indivisibili (costruzioni cantieristiche e militari, centrali nucleari, ...), della ricerca indivisibile (per dimensione di attrezzature o per complementarità delle risorse disponibili nella Comunità), ed in generale in tutti i settori nei quali sono possibili ampie economie di scala.
- b) obiettivi della Comunità non conformi o parzialmente conformi a obiettivi contrastanti degli enti politici minori: per esempio nei settori dei trasporti marittimi o aerei

intercontinentali, nei quali gli enti politici minori possono avere obiettivi contrastanti circa l'uso e lo sviluppo di particolari porti, e nei settori nei quali l'intervento pubblico crea diversioni di flussi commerciali e di insediamenti industriali (compresi i settori elencati nel capo precedente, nei quali sussistono anche obiettivi comuni degli enti politici minori).

- c) obiettivi di sviluppo regionale, quando per ragioni di capacità tecnica o amministrativa degli enti politici minori, o per ragioni di coordinamento con altre imprese pubbliche europee, lo sviluppo regionale non può essere perseguito solo mediante trasferimenti monetari agli enti politici minori o a soggetti in essi operanti.

Problemi di transizione dai sistemi delle imprese pubbliche nazionali al sistema delle imprese pubbliche europee.

Dalle precedenti indicazioni si desume che importanti gruppi di imprese pubbliche nazionali dovrebbero passare sotto il controllo di un'autorità centrale europea. Tale passaggio pone problemi di carattere finanziario, monetario e sindacale. Infatti, nei casi di imprese pubbliche che producono profitti a favore dei bilanci degli stati nazionali, o subiscono perdite finanziate da questi bilanci, il passaggio di controllo rende necessari adattamenti dei sistemi tributari centrali e nazionali. Il passaggio di controllo inoltre comporta presumibilmente mutamenti delle fonti di finanziamento degli investimenti, con conseguenti ripercussioni sui mer

cati monetari. Si pongono anche presumibilmente problemi di riassetto dello stato e delle remunerazioni del personale delle imprese interessate. Possono esservi resistenze politiche al passaggio di controllo, ecc.

Obiettivi e metodo della ricerca.

La ricerca promossa dall'Iai, dal Ciriec e dal Pep, dovrebbe avere lo scopo di indicare le linee di un inserimento organico del settore pubblico nel contesto di una politica economica elaborata ed attuata a livello europeo.

Lo studio sarà condotto da un ricercatore italiano, il Prof. Ezio Lancellotti dell'Università di Milano, con lo ausilio di una équipe transnazionale che, attraverso frequenti riunioni, garantirà il carattere europeo dei risultati e il loro legame con le varie realtà economiche e politiche nazionali.

La durata prevista del lavoro sarà di circa 18 mesi.

Il costo complessivo si aggirerà sugli 8 milioni di lire.

Roma, 4 giugno 1970

Il Presidente del Consiglio dei Ministri
Giovanni De Michelis
Via Veneto, 110
00187 Roma

Il Presidente del Consiglio dei Ministri
Giovanni De Michelis
Via Veneto, 110
00187 Roma

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10231
29 APR. 1991

BIBLIOTECA