

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	PPE/1
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

LE IMPRESE PUBBLICHE

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

iai

istituto affari internazionali

iai

Imprese multinazionali e settore pubblico.

L'atteggiamento delle imprese pubbliche italiane verso l'Europa costituisce un particolare aspetto della loro vocazione internazionale. Non vi è dubbio infatti che, dal punto di vista aziendale, "gli altri paesi europei" costituiscano rispetto alla Italia, salvo casi speciali, solo un grado di allargamento del mercato oltre quello nazionale, non una unità per la quale valgano particolari fattori integrativi di natura politica e sociale. La conclusione a cui arriveremo viene qui anticipata perchè comporta l'obbligo di considerare preliminarmente due fenomeni caratteristici dello sviluppo economico mondiale ed europeo: quello della multinazionalizzazione dell'attività di impresa e quello della espansione del settore pubblico dell'economia. In attesa che la società europea prenda forma e sostanza e, col superamento delle barriere poste dallo stato nazionale, annulli, almeno nell'ambito del mercato comune, le antinomie oggi esistenti, è nell'aggiustamento degli strumenti e delle procedure relative ai suddetti due fenomeni, teoricamente contraddittori, che si rispecchia una realtà tuttora in maturazione.

a) Fino a un certo momento il fenomeno della multinazionale ha coinciso con quello della grande impresa, anche perchè la esistenza degli imperi e dei grandi stati plurinazionali ne mascherava molti effetti, soprattutto quelli distorsivi. Nell'accrescimento del benessere generale venivano poco in luce le conseguenze di natura dualistica tra le zone di produzione e di azione e le zone di consumo (le stesse che si lamentavano per il mezzogiorno d'Italia). L'unità politica e la scarsa capacità di pressione delle popolazioni non privilegiate impedivano la esplicita individuazione del complesso gioco di causa e di effetti che derivava dall'azione delle grandi imprese a produzione di massa. La rottura dei grandi imperi e la nascita di un numero elevato di nuovi stati, anche in Europa ma soprattutto del cosiddetto terzo mondo cioè della parte del mondo in corso di sviluppo, se ha avuto e ha risultati deleteri, ha avuto almeno questo vantaggio: che ha evidenziato il grado di sfruttamento di un certo tipo di politica economica dei territori industrialmente privilegiati in confronto agli altri e ha quindi posto un problema di equa distribuzione delle ricchezze e dei redditi.

Nella incerta terminologia che scaturisce dalla scarsa conoscenza dei problemi, si può chiamare oggi impresa multinazionale in senso stretto l'impresa che, per i forti investimenti di capitali dovuti alla utilizzazione di metodi e di impianti costosi e all'uso di tecnologia complessa, e per la possibilità di vendita diffusa, costituisce in vari paesi sue proprie strutture produttive e commerciali permanenti, attingendo in loco una parte dei mezzi finanziari indispensabili alla sua azione, ma mantenendo un unico centro decisionale. In questo modo le imprese multinazionali fruiscono di una elasticità che è sconosciuta alle imprese nazionali. Queste ultime devono soggiacere alle leggi dello stato in cui operano e in ogni campo della loro attività sono condizionate da una rigidità crescente. Le altre, nella selva del

le norme legislative proprie dei vari paesi, riescono a trovare le soluzioni ottimali : produttive, monetarie, normative. Le molte fabbriche o aziende che possiedono, sparse nel mondo, e la grande liquidità di cui dispongono in un sistema di vasi bancari comunicanti, le mettono cioè in una situazione di grande favore dal punto di vista delle scelte nell'impiego dei fattori di produzione e inoltre le avvantaggiano per le speculazioni che inevitabilmente ne derivano. Raymond Vernon, economista della Harvard University, considera anzi che le operazioni monetarie costituiscano una delle loro più importanti fonti di guadagno. Anche se non è dimostrabile che questo avvenga sistematicamente, è pur vero che alle multinazionali americane, le più numerose del mondo, molte possibilità di espansione sono derivate dall'uso - fino a pochi mesi fa generalizzato - del dollard standard; ed è pur vero che, nel regime odierno di fluttuazione, le multinazionali, a qualunque paese appartengano, sono fortemente tentate di guadagnare operando sui cambi.

In genere, l'investimento estero diretto e l'impresa multinazionale costituiscono due aspetti dello stesso fenomeno : quella progressiva internazionalizzazione dell'attività di impresa che per altri versi si manifesta attraverso la dilatazione degli scambi mondiali e la progressiva integrazione delle economie occidentali.

Quanto poi al significato economico del fenomeno, la teoria economica è concorde nell'affermare che l'investimento estero diretto costituisce la forma più conveniente per l'espansione internazionale della grande impresa in quanto consente di assicurare al tempo stesso la presenza permanente sul mercato estero ed il controllo integrale di una combinazione voluta di fattori produttivi.

b) Quanto all'espansione del settore pubblico dell'economia, si può osservare che essa obbedisce, nella moderna società industriale, a due ordini di motivazioni:

- da un lato, l'accentuazione delle preoccupazioni "sociali" o territoriali in politica economica
- dall'altro, la necessità di sostenere con appropriate misure la economia delle imprese industriali (e di contrastare la tendenza cedente dei profitti erosi dalle spinte salariali e dai costi crescenti dell'innovazione).

Per la realizzazione delle finalità indicate, i vari governi si sono progressivamente muniti di strumenti atti a incidere sulla struttura e sulla dinamica settoriale dei rispettivi apparati industriali (e in genere sulle strutture economiche). L'utilizzazione di questi strumenti (di tipo strutturale e quindi in certa misura "discriminatori") significa in pratica l'abbandono del principio di "equiconcorrenzialità" che ha caratterizzato la politica economica dello Stato liberale e testimonia un'evoluzione nelle funzioni del potere pubblico che, al di là di certe apparenze, è assai generalizzato nei paesi occidentali (oltre che, ov

viamente, in quelli a economia socialista).

Ma l'azione di intervento strutturale e "selettivo" assume forme assai diversificate, spesso caratteristiche da Paese a Paese. Ricordiamo, tra le più diffuse :

- a) gli incentivi diretti e indiretti
- b) gli istituti speciali di credito
- c) le imprese pubbliche
- d) le commesse pubbliche.

In Italia, nel dopoguerra, è venuta affermandosi l'impresa pubblica (e in particolare la figura dell'impresa a partecipazione statale) sia come strumento di politica settoriale che come veicolo di iniziative territoriali. Nel 1971 le aziende pubbliche dell'industria e dei servizi rappresentavano in Italia il 13,5% del corrispondente prodotto lordo nazionale, il 13,5% del totale degli occupati e il 40% degli investimenti fissi. Alla stessa epoca le immobilizzazioni tecniche del settore pubblico della economia (aziende autonome escluse) ammontavano a 22.000 miliardi di lire. Sempre nel 1971 - secondo l'indagine Mediobanca relativa alle principali società per azioni operanti nel settore agricolo, industriale e commerciale - le società a controllo pubblico rappresentavano il 27,4% del fatturato, il 45,5% degli immobilizzi tecnici lordi, il 27,5% dei dipendenti.

Un quadro imponente, all'interno del quale dinamismo e legame con il mercato appaiono evidenti. L'entrata del potere pubblico nel campo della chimica; l'intervento nei settori della gomma, dei fertilizzanti, del cemento; più recentemente l'avvento nei settori degli alimentari e della distribuzione; infine quello pronosticato nelle infrastrutture stanno a dimostrare, specialmente nelle imprese a partecipazione mista pubblica e privata, una continua capacità di propulsione e di rinnovamento e quindi una capacità di adeguamento degli strumenti propri a quelli del mercato. Ma anche negli altri settori dell'economia pubblica più tradizionali, là dove esiste una posizione di monopolio o di dominio, le aziende sono "fuori del mercato" fino a un certo punto, perché rimangono legate in mille modi (specie in un mercato europeo "libero") alle similari attività degli altri paesi e subiscono la concorrenza di prodotti o servizi alternativi (per es. i vari tipi di trasporto). Sono quindi soggette alla stessa spinta, dall'interno; e tendono a uscire dal guscio nazionale, come le private.

Impresa pubblica e integrazione europea.

In parte, la contraddizione dianzi sottolineata fra quadro internazionale dell'attività di impresa e espansione del settore pubblico (quindi nazionale) dell'economia appare superata, nell'esperienza italiana, per effetto dell'attività concorrenziale delle imprese a partecipazione statale e anche in relazione a specifici accordi di collaborazione internazionale e intereuropea cui accenneremo in seguito.

In parte, invece, questa contraddizione resta operante e appare tipica della struttura industriale italiana. Non che negli altri Paesi europei - come si è accennato - lo Stato si astenga da interventi selettivi di sostegno e di controllo sull'economia industriale, ma le forme che tali interventi tendono ad assumere riguardano prevalentemente le condizioni esterne dell'attività di impresa (commesse pubbliche, incentivi ecc.) piuttosto che le strutture interne con la partecipazione diretta dello Stato al capitale aziendale.

In tal senso, la forte incidenza del settore a controllo pubblico nell'economia italiana induce a riflettere sulle prospettive di una multinazionalizzazione delle strutture di impresa che dovrebbe interessare in particolare le imprese dei Nove in un quadro di progressiva integrazione delle economie. In effetti - come la Commissione di Bruxelles ha più volte sottolineato - le imprese possono difficilmente restare nazionali all'interno di un mercato che è già europeo e all'interno di una politica economica che tende, sia pur molto lentamente, a diventare comune.

Del resto il Trattato di Roma favorisce, con la eliminazione dei vincoli alla concorrenza, la libertà d'azione delle imprese private; ma non risolve, neppure nell'ambito della comunità, quella delle aziende pubbliche. Qui sta il dramma particolare, la contraddizione interna dell'impresa pubblica, che per rispondere alle sue caratteristiche dovrebbe obbedire alle ragioni dell'impresa come tale e alle ragioni dello Stato.

Spieghiamoci meglio. Le imprese pubbliche vengono create per perseguire fini sociali ed economici diversi da quelli del profitto. Hanno cioè una loro validità solo se le consideriamo in funzione dei servizi resi alla comunità. Mentre l'impresa privata è mossa dal perseguimento del profitto, e nulla astrattamente impedisce che per raggiungere questo obiettivo superi gli schemi nazionali, l'impresa pubblica trova la sua giustificazione solo se si riferisce a una comunità che faccia capo a un organo politico centrale. Nel caso dell'Europa: finché non sussisterà una unità politica europea, le imprese pubbliche saranno soggette ai vincoli posti dai singoli stati per il raggiungimento dei loro propri obiettivi.

Naturalmente qui si parla per tendenze fondamentali. Anche l'impresa privata ha o può avere vincoli di natura pubblica (come divieti, disposizioni, obblighi, a cui cerca appunto di sottrarsi con la soluzione transnazionale). Ma l'impresa pubblica li ha in misura superiore, come del resto ha in misura superiore facoltà e possibilità di movimento e d'azione, avendo dietro a sé la garanzia dello stato nazionale.

Del resto, la molteplicità dei compiti e dei settori in cui opera l'impresa pubblica, specialmente in Italia, rende infatti impossibile o fuorviante un discorso unitario. Per di più la varietà delle formule giuridiche adottate per l'intervento pubblico nell'economia diversifica gli atteggiamenti e i comportamenti delle aziende in relazione alla loro maggiore o minore autonomia

e alla rigidità delle strutture burocratiche e amministrative.

Da questo punto di vista le aziende autonome dello Stato e quelle degli enti locali (aziende municipalizzate), nonché le stesse imprese nazionalizzate, dedite in generale alla produzione di beni e servizi di pubblica utilità, sembrerebbero le meno adatte a una "europeizzazione" della loro attività. Eppure è proprio qui che si presenta una maggiore apertura, se non alla integrazione, alla collaborazione tecnica. Esiste in proposito una lunga tradizione di scambio di conoscenza e di informazione, tanto per gli studi, quanto per i criteri di realizzazione degli impianti e il loro esercizio. La mancanza o la minore possibilità di concorrenza dei rispettivi prodotti sul mercato internazionale eliminano le diffidenze che sono presenti in altri settori.

La Cee ha trovato in tali casi situazioni almeno in materia di libertà di scambi, già sostanzialmente conformi alle sue finalità istitutive spesso estese ad aree più vaste di quella dei paesi partecipanti. E' stato facile approfondire, come vedremo, i rapporti reciproci senza che peraltro si raggiungessero forme di reale connessione produttiva.

Oggettivamente, più simile alle imprese private, sia nel tipo di conduzione sia nella tendenza alla proiezione internazionale, sono le imprese miste a partecipazione pubblica e privata. Il processo di internazionalizzazione dell'economia italiana, caratterizzato da un fortissimo aumento del commercio con l'estero, ha cioè interessato tanto le private quanto le industrie a partecipazione statale, specialmente quelle dedite alla produzione di beni durevoli. Principali mercati di sbocco sono stati i paesi della Cee.

Tuttavia ciò non ha dato luogo alla creazione di imprese dotate di una fisionomia effettivamente europea. Le ragioni sono molteplici, ma in gran parte legate alla situazione interna.

La presenza in Italia di forti squilibri territoriali e di strozzature nell'apparato industriale e l'assenza di una politica economica estera a livello governativo hanno determinato potenti pressioni sulle imprese a partecipazione statale perché affrontassero come obiettivo primario i problemi interni del paese. L'impegno a favore del Mezzogiorno, l'azione anticongiunturale per il rilancio degli investimenti dopo la crisi del '64, la creazione di una adeguata dotazione infrastrutturale hanno assorbito, a fini di sviluppo interno, la maggior parte delle energie disponibili.

Anche per questo le forze politiche italiane, come del resto quelle degli altri paesi della Cee, hanno puntato sullo sviluppo di industrie prettamente nazionali che potessero svolgere, come compagnie di bandiera, un ruolo di leadership nell'ambito del mercato europeo.

In questi casi la presenza contemporanea nello stesso settore di compagnie appartenenti a diversi paesi europei ha dato luogo alla accentuazione della concorrenza all'interno della comunità europea e ha determinato una spinta presso le diverse compa-

gnie nazionali a cercare sbocchi extraeuropei. In altre parole la lotta fra le diverse nazioni europee, e quindi tra le diverse compagnie di bandiera, per la leadership dell'Europa, non si gioca solamente sul mercato europeo ma anche su quello degli altri continenti.

Il settore dei trasporti.

A parte l'agricoltura, l'unica "politica comune" prevista dal Trattato di Roma era quella dei trasporti; ma tale politica è fallita, o quantomeno non è stata attuata.

Che i trasporti dovessero avere, secondo gli estensori del Trattato, una posizione del tutto speciale è dimostrato dal fatto che ad essi è dedicato un titolo separato dei cosiddetti "Fondamenti della Comunità" (seconda parte del Trattato), nel quale si fissano principi generali, non obiettivi e strumenti. Come l'agricoltura costituisce una eccezione alle norme riguardanti la "libera circolazione delle merci", così i trasporti costituiscono una eccezione ai principi riguardanti la "libera circolazione dei servizi".

Purtroppo, anziché puntare sulla integrazione dei singoli sistemi di trasporto attraverso riforme strutturali, ci si è limitati a un lento - e parziale - processo di armonizzazione e di eliminazione delle barriere esistenti fra i singoli regimi nazionali.

I prudenti tentativi unificatori effettuati (come la libera relativa alla procedura di consultazione obbligatoria per gli investimenti di infrastrutture di trasporto, anno 1966 e il regolamento per il regime di tariffazione a parcella, anno 1968) sono stati frenati dalle profonde differenze esistenti nei sistemi di tariffazione, che la Commissione vorrebbe ricondurre a limiti di economicità (sia pure tenendo conto del costo nazionale sociale di ogni singola infrastruttura), mentre gli stati li vogliono legati alla politica di sviluppo e all'assetto del territorio.

Nella navigazione marittima non esistono forme di coordinamento tra le flotte armatoriali dei singoli paesi europei, sia no private o pubbliche. La rivoluzione dei containers (che riguarda del resto anche i trasporti su terra) è guidata da norme internazionali in pratica americane.

Nel campo della navigazione interna vi è invece un esempio macroscopico di cooperazione internazionale, ma esso risale a oltre un secolo e mezzo fa, quando al Congresso di Vienna (1815) fu costituito il Comitato centrale per la navigazione sul Reno, il quale statuisce la libertà di navigare per i natanti di tutte le nazioni partecipanti (Francia, Germania, Paesi Bassi, Belgio, Sviz

zera, Gran Bretagna). Nessun evento di simile portata è stato realizzato nel periodo della Cee.

Quasi nulla è stato concluso nel campo dei trasporti su strada. L'unificazione del codice stradale è un provvedimento amministrativo (e a diffusione genericamente internazionale). Da anni si parla di unificazione europea nelle caratteristiche sostanziali degli autocarri, un problema nel quale si scontrano interessi industriali potenti.

Che la collaborazione nel campo dei trasporti sia difficile, è dimostrato anche da quanto si verifica nelle aziende di trasporto urbano, quasi ovunque pubbliche. Qui gli accordi potrebbero riguardare i materiali e le attrezzature. Ma non vi sono molti esempi di questo tipo. E ragioni di ordine politico-sociale rendono problematici anche gli approvvigionamenti di veicoli e attrezzi delle aziende estere che offrono condizioni più favorevoli (questo pare che sia capitato ad alcune aziende municipalizzate dell'Emilia e Romagna, che hanno trovato forti resistenze e poi impedimenti nell'acquisto degli autobus esteri prescelti).

Infine nel campo dell'aviazione civile l'Alitalia e le altre società dei bandiera svolgono un'attività di piena concorrenza, diretta alla conquista del ruolo di leadership nell'ambito del mercato europeo ed extraeuropeo. Una condotta di questo genere corrisponde forse ai principi ispiratori della politica industriale liberista preconizzata dal Trattato di Roma, ma mal si adatta alle esigenze tecniche ed economiche di questa speciale attività, caratterizzata da una rapida obsolescenza degli apparecchi e delle strumentazioni e da una continua necessità di rinnovamento delle infrastrutture. La creazione di una flotta aerea europea o di una rete coordinata di flotta specializzata è strettamente legata alla formazione di un centro politico unitario. Finora non si è andati molto di là di forme organizzative comuni per la manutenzione degli aereomobili (gruppo Atlas, attualmente presieduto dal vicepresidente dell'Alitalia, formato nel 1969 da Alitalia, AirFrance, Lufthansa, Sabena, cui poi si è aggiunta l'Iberia). Gli stessi acquisti di apparecchi avvengono normalmente sul mercato americano (nel 1971 è stato anche stipulato un accordo di collaborazione tra Alitalia e Boeing per la costruzione di un apparecchio civile a medio raggio).

Le politiche di mercato delle compagnie di bandiera e la mancata unificazione degli acquisti hanno costituito in effetti il principale ostacolo allo sviluppo di un'industria aeronautica europea.

Un discorso più lungo merita il trasporto per ferrovia. Dall'epoca dell'Unione di Berna (1874) esiste qui una lunga tradizione di cooperazione internazionale che non si è mai interrotta. L'equipaggiamento per i trasporti merci (es. Eurofrigo) e la gestione di alcuni speciali servizi viaggiatori (i TEE) sono le manifestazioni recenti più palesi di questa tendenza che l'Unione internazionale delle ferrovie incoraggia direttamente e attraverso i suoi gruppi di lavoro.

Non si tratta solo della standardizzazione degli impianti e delle tecniche organizzative. A tal fine vi sono continui flussi d'informazione e scambi di licenze di costruzione per modelli uniformi del materiale rotabile e dei prodotti accessori. Le resistenze sul piano nazionale esistono, non tanto da parte delle ferrovie quanto da parte delle industrie interessate che si appoggiano all'apposito Ministero; e sono anche giustificate dal fatto che frequentemente prevale il modello tedesco. Nuove difficoltà sorgeranno quando negli anni '80 si risolverà il problema dell'aggancio automatico. Ma, indipendentemente dai problemi di armonizzazione, esiste uno schema ideale di integrazione delle reti tendente a gestire su un piano unitario - operativo ed economico - il sistema ferroviario europeo. Sono stati individuati i grandi bacini di traffico viaggiatori e merci dell'Europa e su questa base si è definita una rete dell'estensione complessiva di 37.000 chilometri, comprendente le grandi direttrici di traffico continentali. I cinque grandi assi internazionali sono: Gottardo, asse Chambéry-Torino, asse Narbonne-Bruxelles, Brennero, Galleria Gran Bretagna-continente. A tre di questi cinque assi è interessata direttamente l'Italia.

Nella prospettiva del coordinamento europeo, già nel 1956 le aziende ferroviarie dei paesi della Cee, insieme con quelle di altri paesi esterni alla comunità, avevano costruito un consorzio internazionale (Eurofilm), con l'obiettivo di fissare i criteri di standardizzazione produttiva e di promuovere i finanziamenti necessari all'acquisizione secondo programmi concordati delle infrastrutture ferroviarie e del materiale rotabile. Gli ostacoli a questa iniziativa - meritoria anche se ha avuto un successo soltanto parziale - sono costituiti dalla mancanza di un vero e proprio piano a livello comunitario e dalle già lamentate limitazioni (frapposte un po' in tutti i paesi) alla possibilità di acquisti in mercati esteri. Principale organismo comunitario volto a favorire le esigenze di investimento delle aziende ferroviarie è stata comunque la Bei (Banca europea investimenti), secondo norme - fissate dal Trattato di Roma - che miravano a rendere compatibile le regole della libera concorrenza con gli obblighi inerenti alla qualifica di servizio pubblico delle ferrovie. In Italia, l'azienda di stato non ha mancato di avvalersi di questi vantaggi, ma i suoi piani di investimento (come quelli delle altre aziende) sono rimasti in gran parte ancorati alle dimensioni nazionali.

Il settore dell'energia.

Come nei trasporti, l'esigenza di una unificazione internazionale è manifesta nel settore dell'energia. La collaborazione tra le industrie elettriche si era già concretata negli anni '20 con la creazione di organismi internazionali di carattere tecnico-professionale. Gli scambi di energia fra i paesi europei erano però modesti, come scarse erano la lunghezza e la capacità di trasporto delle linee elettriche che varcavano le frontiere. Dopo le distruzioni della guerra, la ricostruzione degli impianti e

la politica di liberalizzazione - volute dall'Oece e dal suo Comitato per l'elettricità - permisero la ripresa industriale. Ma questa politica sarebbe stata di difficile attuazione senza le nazionalizzazioni. Mentre in Germania il controllo pubblico si manifestava in forme diverse, l'Enel in Italia, analogamente alle corrispondenti imprese nazionalizzate di Francia, Gran Bretagna e Irlanda, assicurava l'unificazione del sistema elettrico nazionale, premessa fondamentale per ulteriori passi di unificazione internazionale.

Nel 1951 - sempre su sollecitazione dell'Ocse si costituiva l'Unione per il coordinamento della produzione e trasmissione dell'energia (Ucpte), a cui aderirono, oltre i paesi che poi sarebbero entrati nel mercato comune, l'Austria e la Svizzera. Una serie di intese volte a uniformare l'esercizio degli impianti permise di rendere agibili gli accordi intersocietari e intergovernativi per l'utilizzazione idroelettrica di bacini imbriferi ricadenti a cavallo dei confini di due stati (esempi tipici quelli della catena alpina), per la utilizzazione combinata della potenza degli impianti idroelettrici e termoelettrici (con speciale riguardo al collocamento in altri paesi della produzione idroelettrica ottenibile nei periodi di morbida in misura esuberante al fabbisogno nazionale), per gli scambi di energia termoelettrica o idroelettrica producibile di notte (cioè in periodo di scarsa domanda) o per la compensazione delle potenze al momento della domanda massima (punta) che non cade contemporaneamente nei vari paesi. A queste iniziative l'Enel prese parte attiva, con risultati apprezzabili. Gli scambi di energia, che intorno al 1950 rappresentavano il 2,5% della produzione dei paesi aderenti all'Ucpte, salirono al 5% (esportazioni più importazioni) della produzione globale nel 1971. Per ciò che riguarda l'Italia gli scambi internazionali nello stesso periodo sono più che deduplicati (417 milioni di Kwh nel 1950, 4807 milioni di Kwh nel 1971).

La libertà negli scambi e la gestione in interconnessione riguardano il prodotto dell'industria elettrica, non i suoi fattori produttivi, in particolare gli impianti, i loro componenti e i lavori di costruzione. In questo campo, che interessa soprattutto l'industria elettromeccanica, esistono ostacoli obiettivi (diversità delle regolamentazioni di sicurezza, lontananza dei centri di manutenzione, esigenze sociali) e consuetudini difficili da sradicare. La stessa direttiva del Consiglio della Cee in data 27 luglio 1971, che sopprime ogni restrizione in materia di aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, esclude esplicitamente gli impianti energetici e nucleari. Anche l'Enel, come nei rispettivi territori gli altri grandi gruppi nazionali, ha sempre osservato la regola dell'attribuzione degli appalti alle industrie nazionali.

Un caso speciale è stato quello dell'Acea, azienda municipalizzata di Roma, che, andando oltre gli obblighi comunitari, lanciò nel 1970 una gara internazionale per la costruzione nel territorio comunale di una centrale termoelettrica da 1040 MW su quattro gruppi da 260 MW. La gara fu vinta dall'impresa tedesca

KWU (Kraftwerke Union, che raggruppa l'AEG Telefunken e la Siemens), nei confronti dell'Ansaldo Meccanico-Nucleare di Genova (gruppo Iri). Polemiche e prese di posizione politiche e sindacali hanno indotto il Consiglio comunale romano a rinviare l'approvazione della delibera aziendale. Dai giornali del 1973 si apprende che la Giunta proporrebbe al Consiglio l'annullamento della gara per vizio di forma.

Siano o non siano esistite pressioni politiche, la dichiarazione degli organi della Cee di fronte all'eventuale mancato rispetto dei risultati ottenuti nel concorso, sono state abbastanza dure. In un caso analogo verificatosi pochi anni or sono in Olanda, la società interessata mantenne l'ordinativo malgrado le proteste dell'intero paese; fu peraltro invitata a evitare casi simili in avvenire.

Altra iniziativa comune a cui partecipa l'Italia, riguardante i futuri sviluppi dell'energia nucleare nel campo avanzato dei reattori autofertilizzanti, è l'intesa raggiunta nel 1971 fra Enel, Electricité de France e Rheinisch Westfälisches Elektrizitätswerk (Germania Federale) per la costruzione di due centrali da 1000 MW. La costruzione della prima centrale avverrà in Francia verso il 1974-75, con equipaggiamento di un reattore autofertilizzante a neutroni veloci raffreddato al sodio della linea Phenix. La seconda centrale sarà costruita in Germania verso il 1978-79 con equipaggiamento di un reattore autofertilizzante a neutroni veloci raffreddato al sodio della linea S.N.R. (Schnell Natrium Reaktor). La partecipazione alle spese, ai prodotti e alle commesse è paritetica.

L'Italia non partecipa al consorzio tra Gran Bretagna, Germania e Paesi Bassi per la messa in comune delle reciproche esperienze nel campo dell'arricchimento dell'uranio per centrifugazione. Per il momento sono previsti due impianti, uno ad Almelo nei Paesi Bassi e uno a Capenhurst in Germania, del costo di oltre 1 miliardo di dollari. Con l'Agip Nucleare e il Cnen partecipa invece alla Eurodif, associazione costituita nel 1972, su iniziativa del Commissariat à l'énergie atomique francese, fra alcuni paesi della Cee (più Svezia e Spagna) per lo studio delle prospettive economiche che avrebbe la realizzazione di un impianto di arricchimento dell'uranio secondo il procedimento di diffusione gassosa.

Per quanto riguarda i combustibili tradizionali destinati alle centrali termoelettriche, la Cee ha cercato di definire e applicare una "politica energetica comune" intesa ad assicurare la economicità e la sicurezza degli approvvigionamenti. L'area comunitaria è infatti largamente deficitaria di combustibili. Un prodotto di questo tentativo è la regolamentazione delle scorte di petrolio e quella dei sussidi al carbone comunitario. Un'altra iniziativa comunitaria in via di sviluppo è quella dei trasporti di combustibili liquidi e gassosi per condotta. Nel complesso, per la natura stessa dell'attività, la collaborazione delle aziende italiane e di quelle degli altri paesi della comunità è in questo campo, nei limiti per ora invalicabili delle rispettive autonomie, particolarmente efficiente.

Le relazioni internazionali dell'ENI.

La funzione trainante dell'industria petrolifera e di quella petrolchimica ha portato, come si sa, alla creazione dell'Eni. Solo l'azienda pubblica poteva in Italia (come avverrà più tardi in Francia con l'Elf-Erap) fronteggiare i potenti gruppi stranieri eretti in posizione di monopolio od oligopolio e caratterizzati da una accentuata integrazione verticale a livello mondiale. A questa particolare specie di azienda si rifanno coloro che intendono l'impresa pubblica come baluardo contro la strategia della grande impresa multinazionale. Il carattere strategico della ricerca mineraria richiede infatti l'espansione degli investimenti nelle aree potenzialmente produttrici di petrolio e l'instaurazione di buoni rapporti con le forze politiche di tali paesi. Dopo di che diventa importante sia assicurarsi sbocchi adeguati sui mercati finali attraverso la organizzazione di proprie reti di distribuzione dei carburanti sia entrare nel campo dell'industria trasformatrice.

Obbedendo a una logica del genere, l'Eni, l'Elf-Erap e le aziende consimili sono diventate gli esempi più caratteristici di aziende pubbliche multinazionali, cui fanno capo numerose aziende di ricerca e di estrazione e numerose altre volte alla costruzione e gestione di reti integrate di oleodotti e metanodotti. Senza per questo diversificarsi molto dal modo di agire delle multinazionali private, se non per il fatto che il centro decisionale, riconducibile al paese di appartenenza di chi ha il controllo della società capo gruppo, è sottoposto in modo più organico e permanente, sia per l'attività estera, sia per l'attività interna di trasformazione, agli indirizzi del potere pubblico.

Dimensione mondiale non significa esclusione dall'impegno europeo. Ovviamente condizionata dal luogo dei ritrovamenti, ma non per questo meno importante, è la partecipazione dell'Eni, attraverso un Consorzio a cui partecipano Agip, Philips, Petrofina e Petronord, alle ricerche e alle prime opere di estrazione del greggio nella zona norvegese del mare del Nord (una raffineria Agip è di prossima costruzione in Gran Bretagna).

All'approvvigionamento e al trasporto l'Eni ha provveduto o provvede:

a) per ciò che concerne gli olii, con la costruzione di un oleodotto che da Genova porta a Aigle e a Ingolstadt (dove esiste una raffineria dell'Agip) e con la partecipazione ad altri oleodotti transalpini (come quello che da Ingolstadt porta al Danubio);

b) per ciò che concerne il metano, con la partecipazione al metanodotto che dall'Unione sovietica porterà il gas in Cecoslovacchia, e da qui in Austria e in Italia, mentre un altro allacciamento porterà il gas dalla Cecoslovacchia in Germania e in Francia. Con il metanodotto proveniente dall'Olanda, in fase di costruzione sulla base di un accordo tra Snam, Ruhrgas e un gruppo di società svizzere, si approvvigioneranno Italia, Francia, Svizzera e Germania. Inoltre è in progetto un metanodotto che,

partendo da Monfalcone, permetterà di rifornire l'Europa con il metano liquefatto proveniente dalla Libia o da altre provenienze. Anche qui interviene la Snam, in accordo con l'impresa petrolifera di stato austriaca Österreichische Mineralölverwaltung.

Per essere presente nei mercati di sbocco, l'Eni ha inoltre costruito in numerosi paesi europei una rete di punti di vendita, che ha ottenuto solo parziali successi. Alla base dei parziali insuccessi sono la scarsa redditività delle organizzazioni distributive, la difficoltà di reperimento dei finanziamenti (spesso affrontati con prestiti esteri) e la resistenza dei mercati nazionali soggetti a fattori di ordine politico ed economico.

Il settore manifatturiero.

Nel settore manifatturiero la presenza pubblica si attua normalmente nella forma dell'impresa a partecipazione mista - pubblica e privata (gruppi Iri, Eni, Efim, Egam). Le imprese di questo tipo sono sorte a fini di razionalizzazione di singoli mercati o di rinnovamento degli impianti o per il potenziamento e l'espansione di attività di punta tecnologicamente avanzate e a effetto moltiplicatore. Ma, qualunque siano gli obiettivi di natura collettiva che si prefiggono, e malgrado la spinta che hanno a operare all'interno del paese, esse sono fortemente condizionate dai meccanismi di mercato. La loro proiezione internazionale a fini di esportazione o anche in forme più complesse rientra nella logica dell'impresa.

Più difficile è individuare, in questo campo, una vera vocazione europea, anche perchè non si tratta di un compito della azienda, ma piuttosto dell'autorità pubblica sovrastante. Comunque, tra le compartecipazioni azionarie (si è ben lungi da forme di vera e propria concentrazione a livello europeo) sono da ricordare, oltre ai già citati accordi della Snam, la partecipazione di società germaniche in alcune aziende dell'Iri e l'associazione tra Breda Rateau Schneider (Finanziaria Breda) e operatori francesi del settore nella costituzione di un'azienda commerciale per il collocamento di turbine, condensatori e altre macchine similari.

Una norma che incide o dovrebbe incidere fortemente sull'interscambio europeo è la già citata direttiva del Consiglio delle comunità (anno 1971) che statuisce la soppressione delle restrizioni alla vendita delle merci e alla libera prestazione dei servizi in materia di appalti di lavori pubblici. Mirando a garantire l'uguaglianza di posizione tra i fornitori di commesse per le grandi opere disposte dalle amministrazioni degli stati membri, essa viene incontro a quelle regole per la difesa della libera concorrenza all'interno delle comunità che sono alla base del Trattato di Roma.

Si è già visto però come la direttiva contenga eccezioni di rilievo (riguardo ai prodotti di tecnologia avanzata) e incontri resistenze che trovano appiglio nella diversità delle procedure di aggiudicazione e di notifica degli appalti nei vari paesi.

si. Inoltre le condizioni per il finanziamento bancario dei mercati pubblici, legate a situazioni spesso difformi da stato a stato, costituiscono un ostacolo obiettivo per la eliminazione del quale la Banca europea investimenti, vincendo le abbastanza palesi diffidenze di certi ambienti imprenditoriali privati, è in grado di giocare un ruolo essenziale.

In questo quadro, il potenziamento degli organismi e delle imprese pubbliche internazionali è un fattore importante di equilibrato sviluppo economico in Europa. Già oggi le commesse dell'Eurofima, distribuite secondo i criteri approvati, rappresentano per esempio una garanzia per molte aziende del gruppo Efim costruttrici di materiale ferroviario di tipo unificato.

L'internazionalizzazione dell'attività bancaria.

La crescente internazionalizzazione dell'attività economica in Italia ha avuto il suo riflesso nello sviluppo della intermediazione bancaria all'estero. Tra il 1967 e il 1972 tali attività sono passate per l'intero sistema dal 6 al 12 per cento delle attività totali, per le cinque banche maggiori (Banca nazionale del Lavoro, Banca Commerciale Italiana, Credito italiano, Banco di Roma, Banco di Napoli), tutte d'interesse pubblico, il rapporto è passato nello stesso periodo dal 13 al 24%. Conseguentemente si è sviluppata la organizzazione operativa delle banche italiane all'estero sotto forma di apertura di filiali, di fondazione di società finanziarie con forte caratterizzazione internazionale e soprattutto di accordi di collaborazione con grandi banche commerciali di altri paesi, sia appartenenti alla Cee, sia esterni ad essa.

A questo riguardo merita di elencare i più importanti accordi ultimamente conclusi :

- luglio 1969 - Il Banco di Napoli costituisce a Londra l'Atlantic International Bank, insieme con altre 7 banche americane ed europee : Charter House (Londra), De Neuflyze (Parigi), Van Lan Schott (Olanda), First Pennsylvania, Manufacturer National Bank (Detroit), National Schawmut (Boston), United California.
- giugno 1970 - Banco di Roma, Bank Mees (Amsterdam), Bank of Nuova Scotia (Canada), Beyrische Hypotheke, Crédit du Nord, Banque Française de Commerce Extérieur, formano a Londra la United International Bank.
- gennaio 1971 - Banco di Roma, Crédit Lyonnais, Commerzbank firmano un accordo operativo di cui non sono note tutte le clausole.

- gennaio 1971 - Banco di Sicilia, Banco Popular Espagnol, Banque Occidentale Industrie et Commerce (Parigi), Bank of Tokyo, Bank für Arbeit und Wirtschaft (Vienna), Handlowi Bank (Varsavia), Kleinworth and Benson (Londra), costituiscono a Vienna la Centropa.
- febbraio 1971 - Banca nazionale del lavoro, Union des Banques Suisses (Zurigo), Beyrische Bank (Monaco), Berliner Bank (Berlino), Dow Banking Corporation (Zurigo), Société Générale (Parigi), Verein Bank (Amburgo), costituiscono la Société Financière Européenne (nota come S.F.E.).
- maggio 1971 - Banco di Sicilia, Istituto San Paolo di Torino e Monte dei Paschi di Siena, che a Londra hanno costituito l'International Bank (merchant bank), costituiscono un holding in Lussemburgo, detta A.I.C.I. (Anciens Instituts de Crédit Italiens).
- marzo 1972 - Banca Commerciale Italiana, Amsterdam Rotterdam Bank, Creditanstalt Bank Verein, Deutsche Bank, Midland, Samuel Montagu, Société Générale, Société Générale des Banques, costituiscono a Bruxelles la Banque européenne de crédit à moyen terme.
- marzo 1972 - Credito Italiano, Chase Manhattan Bank, National Westminster, Royal Bank of Canada, Westdeutsche Landbank formano a Londra il gruppo Orion.
- marzo 1972 - Banco Ambrosiano, Berliner Handels (Francoforte), Crédit Commercial de France, Creditbank (Bruxelles), Nederlandsche Bank (Amsterdam), Williams and Glyn's, formano una associazione (mancano il nome e la sede).
- ottobre 1972 - Banca Nazionale del Lavoro e Banca Commerciale italiana insieme con Banque Nationale de Paris, Allgemeine Bank Nederland, Bank of America, Banque de Bruxelles, Banque de l'Union Européenne, Barclay's Bank, Dresdner Bank, entrano nell'International Nuclear Credit Corporation.

Come si vede dall'elenco esposto, gli accordi che riguardano esclusivamente o quasi esclusivamente banche operanti nei paesi della Cee sono pochissimi; tra essi il più importante sembra essere quello tra Banco di Roma, Crédit Lyonnais e Commerzbank, di cui non si conoscono peraltro le clausole precise e i risultati. In generale si tratta di semplici collegamenti, per operazioni finanziarie a livello internazionale o per il reciproco utilizzo degli sportelli nella prospettiva di più intime integrazioni comunitarie. Comunque la recente delibera della Commissione della Cee sul diritto di stabilire dei servizi bancari all'in-

terno del mercato comune, mentre abolisce le discriminazioni nei confronti delle istituzioni dei vari paesi, lascia intatte le differenze delle legislazioni e degli ordinamenti oggi esistenti. L'eterogeneità dei sistemi finanziari per regime della proprietà (pubblica o privata), per tipi di operazioni consentite (banche specializzate in Italia, banche miste in Germania, banche d'affari e banche di depositi in Francia ecc.), per metodi operativi (metodi di credit appraisal, tendenza a operare come banche universali ecc.), per discipline e controlli (circa l'apertura degli sportelli, la disciplina dei tassi bancari, la vigilanza centrale) non è stata minimamente intaccata nel periodo transitorio dei trattati di Roma chiusi nel 1969 e nei tre anni successivi, fino alla delibera già citata, ma piuttosto teorica, concernente il diritto di stabilimento e di circolazione dei servizi bancari.

E' abbastanza sintomatico che le richieste di chiarimento degli organi della Cee nei confronti di imprese pubbliche italiane del settore finanziario riguardino solo le partecipazioni industriali degli istituti specializzati (Imi, Gepi, Friulia) e non si siano tradotte in altrettante "vertenze". Come diceva, con riferimento alle banche, la relazione annuale 1969 della Banca d'Italia "una piena liberalizzazione in questo settore, mentre persistono in ciascuno stato disposizioni legali, amministrative e regolamentazioni diverse, potrebbe... non solo comportare distorsioni a danno del sistema bancario in alcuni paesi membri, ma compromettere anche le politiche del credito intraprese a fini anti-congiunturali". L'armonizzazione degli ordinamenti bancari è dunque il primo obiettivo da raggiungere, senza il quale gli accordi e le formule di integrazione, anche se deliberate, rimangono sulla carta.

Impresa pubblica e politica industriale europea.

In una recente dichiarazione la Commissione della Cee ha constatato che le imprese pubbliche, specialmente quelle del settore concorrenziale (in altre parole le imprese a partecipazione che si dedicano alla produzione manifatturiera), sono rimaste in buona parte escluse dalla cooperazione e dalle ristrutturazioni a cui si sono cimentate le società private e dalla ricerca di nuove soluzioni a carattere intereuropeo; e ha addirittura avanzato l'ipotesi delle "filiali comuni" (assoggettate alle leggi di concorrenza). Il riconoscimento della realtà non può far dimenticare che le ragioni di un tale atteggiamento delle imprese pubbliche in Italia e altrove, sono da attribuire allo scarso rilievo che il trattato di Roma concede al settore pubblico dell'economia e al fatto che le poche norme successive sono lacunose e di carattere negativo. La "filiale comune" è, sul piano pubblico dell'economia, la formale corrispondenza della presupposta "società europea" di marca privatistica, ma, in un regime di persistente difesa del libero mercato, non ha alcuna possibilità di funzionare.

Prese isolatamente, come cellule dell'attività economica, le imprese pubbliche hanno la proiezione internazionale che

corrisponde alle esigenze tecniche e commerciali dell'efficienza aziendale. La vocazione europea è un semplice aspetto di tale proiezione. Non c'è quindi da stupire se i generosi richiami degli operatori pubblici più sensibili, che hanno una sicura fede europea, per potenziare l'attività delle imprese pubbliche nell'ambito della Cee, rimangano pure affermazioni di principio. Molto più concrete e determinanti sono le preoccupazioni degli ambienti politici e imprenditoriali privati, che hanno influito e tuttora influiscono sugli orientamenti della Cee, per una possibile politica d'intervento comunitaria.

In questa situazione di salvaguardia delle posizioni esistenti, le imprese pubbliche italiane (come quelle degli altri paesi della Comunità) mancano al loro compito principale, di essere anche per l'Europa l'elemento dinamico di una politica industriale di rinnovamento. Le programmazioni nazionali si avvalgono ampiamente degli enti nazionalizzati e delle imprese pubbliche e a partecipazione pubblica per coordinare e dirigere l'intera economia, per supplire le deficienze del mercato, per creare le condizioni ambientali di sviluppo, per razionalizzare i settori produttivi. Ma quello che, pur tra ostacoli ed errori, è ormai possibile nel quadro delle programmazioni nazionali, non è possibile a livello europeo. Qui, ai confini dei singoli paesi, l'azione delle imprese pubbliche, come organi tra loro collegati e coordinati di politica economica, si arresta; e si arresta proprio nel momento in cui le stesse società private, sotto la pressione della realtà economica, vanno alla ricerca di forme nuove internazionali di gestione aziendale.

Il pericolo è grave, perchè le imprese pubbliche rischiano di trovarsi in una situazione di inferiorità in confronto alle imprese private, mentre hanno un destino specifico e insostituibile, che è legato alla collaborazione europea, soprattutto in tema di politica delle strutture industriali.

Nelle varie versioni sin qui presentate e pur nella diversità dello spirito che anima ciascuna di esse, le proposte della Commissione in materia di politica industriale perseguono infatti tre obiettivi tra loro coordinati e strettamente interdipendenti:

- concentrazione su programmi comuni degli sforzi nazionali di R & S e di promozione delle tecnologie avanzate;
- coordinamento della domanda pubblica dei Paesi membri (apertura dei "marchés artificiels" e concertazione delle commesse pubbliche, particolarmente di quelle che interessano la ricerca e la tecnologia);
- creazione di strutture operative multinazionali (società europee) atte a recepire gli impulsi provenienti dal coordinamento e dalla concertazione della domanda pubblica senza porre ai singoli Paesi il problema di un rigido equilibrio ("Juste retour") fra quanto viene trasferito a livello sovranazionale e quanto ci si attende di ritorno in termini di contratti o di fatturato per le singole imprese nazionali.

Come abbiamo visto le imprese pubbliche (soprattutto quelle a partecipazione statale che agiscono sul mercato in competizione con altre unità produttive) sono più o meno condizionate da vincoli di politica economica nazionale ed inoltre, per la natura stessa del loro capitale, sono difficilmente integrabili in strutture di tipo multinazionale europeo. A medio termine questo fatto può costituire un fattore di inferiorità competitiva nei confronti di unità concorrenti che abbiano nel frattempo assunto simili caratteristiche.

BIBLIOTECA

n° Inv. 10262
09 MAG. 1991

ISI ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA